

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN
NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN
SERTIFIKAT PALSU**

TESIS



Diajukan Untuk Penyusunan Tesis Program Studi Kenotariatan

Oleh:

**Nama : Rusdiyanto
N.I.M : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2023**

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN
NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN
SERTIFIKAT PALSU**

TESIS



Diajukan Untuk Penyusunan Tesis Program Studi Kenotariatan

Oleh:

**Nama : Rusdiyanto
N.I.M : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2023**

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN
NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN
SERTIFIKAT PALSU**

TESIS

Oleh:

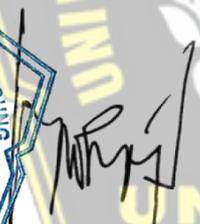
Nama : Rusdiyanto
N.I.M : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh : Pembimbing Tanggal,


Dr. Nanang Sri Darmadi, SH, MH
NIDN.0615087903

Mengetahui, Ketua Program Magister Kenotariatan




Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH
NIDN.0620046701

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN
NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN
SERTIFIKAT PALSU**

TESIS

Oleh:

Nama : Rusdiyanto
N.I.M : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Penguji
Pada Tanggal 3 Maret 2023
Dan dinyatakan lulus

Tim Penguji

Ketua,

Dr.H.Amin Purnawan, SH, SpN, MHum

NIDN.0606126501

Anggota,

Dr. Nanang Sri Darmadi, SH, MH

NIDN.0615087903

Anggota,

Dr. Dhaniarti Hasana, SH, MKn

NIDK.8954100020

Mengetahui

Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan



Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH

NIDN.0620046701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :
Nama : Rusdiyanto
NIM : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan
Fakultas/Program : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Peran Dan Tanggungjawab Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Cilacap Dalam Pemberantasan Sertifikat Palsu” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, Februari 2023,



Yang membuat pernyataan,

Rusdiyanto

NIM.21302100062

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :
Nama : Rusdiyanto
NIM : 21302100062
Program Studi : Kenotariatan
Fakultas/Program : Hukum

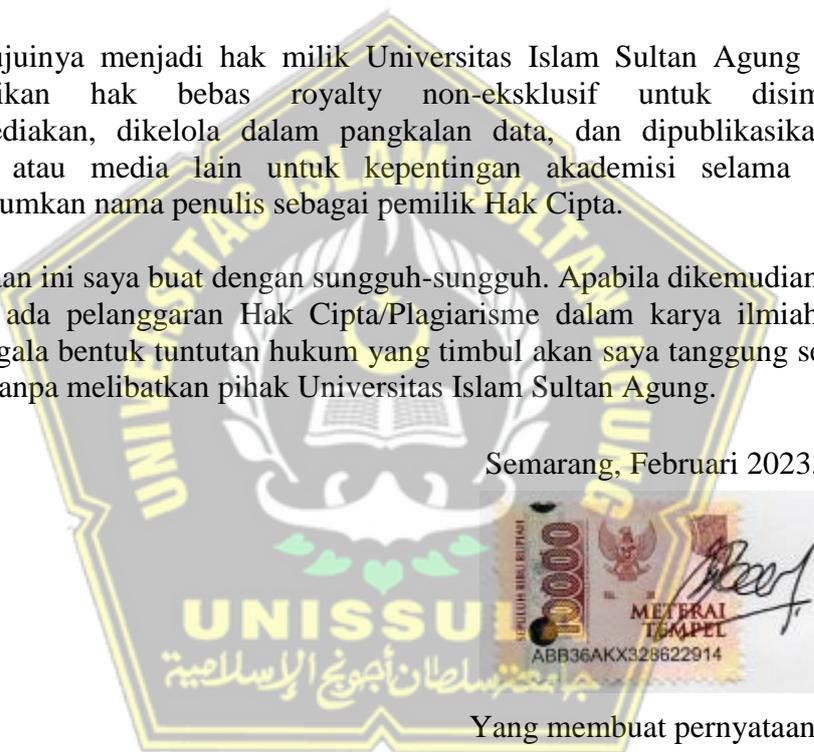
Dengan ini metakan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

“PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN SERTIFIKAT PALSU”.

Menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan hak bebas royalty non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikan di internet atau media lain untuk kepentingan akademisi selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Februari 2023,



Yang membuat pernyataan,

Rusdiyanto
NIM.21302100062

MOTTO

**MENEGAKAN HUKUM YANG ADIL SAMA DENGAN
MENEGAKAN PERINTAH AGAMA**



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., Nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan.

Tesis dengan judul “PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASAN SERTIFIKAT PALSU”, merupakan tesis yang bertujuan menganalisis dan mengetahui peran dan tanggungjawab BPN dalam pemberantasan sertifikat palsu.

Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/kalimat dalam tesis ini penulis mohon maaf. Untuk itu, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung;
2. Dr. Bambang Tri Bawono, SH, MH, selaku Dekan yang banyak membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan studi;
3. Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH, selaku Kaprodi Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, yang telah memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini;

4. Dr. Nanang Sri Darmadi, SH, MH, selaku Sekertaris Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, sekaligus sebagai pembimbing penulis, dengan penuh ketulusan, kesabaran, kepakaran dan kebijaksanaannya telah berkenan ikut dalam memberikan masukan-masukan serta melakukan diskusi yang dapat mencerahkan dan memperkaya pemahaman ilmu hukum;
5. Para Penguji Ujian Tesis yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
6. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun tesis ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan tesis ini. Atas perkenan Allah SWT., akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Harapan penulis, mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat. Amin.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Semarang,.....2023

Rusdiyanto
21302100062

ABSTRAK

Tanah memiliki fungsi vital dalam kehidupan manusia, hal ini membuat tanah memiliki nilai ekonomis tinggi, hal ini mengharuskan setiap pihak harus memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang dimilikinya, sertifikat tanah adalah alat bukti yang kuat terkait kepemilikan akan suatu bidang tanah. Tingginya nilai ekonomis tanah membuat beberapa oknum di masyarakat memanfaatkan sertifikat tanah palsu untuk mendapatkan keuntungan. BPN merupakan institusi yang bertanggungjawab penuh terhadap beredarnya sertifikat tanah palsu pada kenyataannya belum berperan secara optimal.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap dan untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang seharusnya. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum sosiologis atau empirik dengan pendekatan kualitatif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap belum secara optimal berhasil, hal ini ditunjukkan dengan masih adanya kasus sertifikat palsu di Kabupaten Cilacap. Pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang belum berhasil secara penuh hal ini kerana adanya kendala yang diakibatkan factor internal yang berangkat dari peran BPN sendiri dan factor eksternal berupa budaya hukum masyarakat dalam hal kesadaran akan pentingnyan pembuatan sertifikat atas tanah, sehingga dibutuhkan solusi berupa menelaah dan mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan, menampung pengaduan-pengaduan masyarakat terkait sertifikat palsu, enelaah dan menyiapkan kajian hukum terkait pengaduan yang ada, menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi, melakukan koordinasi dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan terkait tindakan hukum secara pidana terhadap pelaku penyebar sertifikat palsu, mengumpulkan data terkait status kepemilikan pertanahan yang dapat diakses secara digital maupun secara langsung.

Kata Kunci: *BPN, Peran, Palsu, Sertifikat, Tanggungjawab*

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
1. Manfaat Teoritis	6
2. Manfaat Praktis	6
E. Kerangka Konseptual	6
1. Sertifikat Palsu	6
2. Peran	8
3. Badan Pertanahan Nasional	9
4. Efektivitas	11
F. Kerangka Teoritik	15
1. Teori Kepastian Hukum L. J. Van Apeldoorn	15
2. Teori Kewenangan H. D. Stoud	15
G. Metode Penelitian	16
1. Jenis Penelitian	16
2. Metode Pendekatan	16
3. Jenis dan Sumber Data	17
4. Teknik Pengumpulan Data	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia	21
B. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia	41
C. Macam-Macam Hak Tanah	46
D. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum	49
E. Perjanjian Jual Beli	57
F. Jual Beli Menurut Islam	60
G. Sertifikat Tanah	61
H. Peran Dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional	63
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
A. Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Upaya Pemberantasan Sertipikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap	66
1. Kedudukan Sertifikat Tanah dalam Hukum Poistif di Indonesia	66
2. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Milik	67
3. Bentuk-Bentuk Sertifikat yang Cacat Hukum	70

4. Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap Dalam Pemberantasan Sertifikat Palsu.....	77
B. Hambatan-Hambatan Dan Solusi Tanggungjawab Kantor Pertanahan Pada Persoalan Peredaran Sertifikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap	80
C. Contoh Akta.....	99
BAB IV PENUTUP	105
A. Simpulan.....	105
B. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA	107



ABSTRAK

Tanah memiliki fungsi vital dalam kehidupan manusia, hal ini membuat tanah memiliki nilai ekonomis tinggi, hal ini mengharuskan setiap pihak harus memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang dimilikinya, sertifikat tanah adalah alat bukti yang kuat terkait kepemilikan akan suatu bidang tanah. Tingginya nilai ekonomis tanah membuat beberapa oknum di masyarakat memanfaatkan sertifikat tanah palsu untuk mendapatkan keuntungan. BPN merupakan institusi yang bertanggungjawab penuh terhadap beredarnya sertifikat tanah palsu pada kenyataannya belum berperan secara optimal.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap dan untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang seharusnya. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum sosiologis atau empirik dengan pendekatan kualitatif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap belum secara optimal berhasil, hal ini ditunjukkan dengan masih adanya kasus sertifikat palsu di Kabupaten Cilacap. Pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang belum berhasil secara penuh hal ini kerana adanya kendala yang diakibatkan factor internal yang berangkat dari peran BPN sendiri dan factor eksternal berupa budaya hukum masyarakat dalam hal kesadaran akan pentingnyan pembuatan sertifikat atas tanah, sehingga dibutuhkan solusi berupa menelaah dan mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan, menampung pengaduan-pengaduan masyarakat terkait sertifikat palsu, enelaah dan menyiapkan kajian hukum terkait pengaduan yang ada, menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi, melakukan koordinasi dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan terkait tindakan hukum secara pidana terhadap pelaku penyebar sertifikat palsu, mengumpulkan data terkait status kepemilikan pertanahan yang dapat diakses secara digital maupun secara langsung.

Kata Kunci: *(BPN, Peran, Palsu, Sertifikat, Tanggungjawab).*

ABSTRACT

Land has a vital function in human life, this makes land have high economic value, this requires that each party must have proof of ownership of the land they own, land certificates are strong evidence regarding ownership of a plot of land. The high economic value of land has made some people in the community take advantage of fake land certificates to gain profit. BPN is an institution that is fully responsible for the circulation of counterfeit land certificates, in fact it has not played an optimal role.

This study aims to identify and analyze the roles and responsibilities of BPN in the effort to eradicate fake land certificates in Cilacap Regency and to identify and analyze the implementation of the roles and responsibilities of BPN in efforts to eradicate fake land certificates in Cilacap Regency as they should. The type of research used in this study is a type of sociological or empirical legal research with a qualitative approach.

Based on the research conducted, it can be seen that the role and responsibility of BPN in efforts to eradicate fake land certificates in Cilacap Regency has not been optimally successful, this is indicated by the cases of fake certificates in Cilacap Regency. The implementation of the BPN's roles and responsibilities in efforts to eradicate counterfeit land certificates in Cilacap Regency has not been fully successful, this is due to obstacles caused by internal factors that depart from the role of BPN itself and external factors in the form of community legal culture in terms of awareness of the importance of making land certificates. , so a solution is needed in the form of analyzing and managing data to resolve cases in the land sector, accommodating public complaints regarding counterfeit certificates, analyzing and preparing legal studies related to existing complaints, reviewing and preparing draft decisions on cancellation of administratively flawed land rights, coordinating with the Police and the Prosecutor's Office regarding criminal legal action against the perpetrators of distributing fake certificates, collecting data related to land ownership status that can be accessed digitally or directly.

Keywords: (*BPN, Certificate, Counterfeit, Responsibility, Role*).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia pada perkembangannya merupakan negara hukum, ide ini secara ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep negara hukum Indonesia ini kemudian memberikan konsekuensi bahwa perbuatan setiap kalangan masyarakat di atur oleh hukum yang berlaku.¹ Kehidupan ekonomi masyarakat dalam perkembangannya tidak dapat terlepas dari fungsi hukum, pentingnya fungsi kedudukan hukum tersebut dikarenakan hukum mampu melindungi hak setiap pihak dalam kegiatan ekonomi, termasuk dalam hal melindungi hak milik setiap orang dewasa ini. Hal ini sebagai bentuk penghargaan HAM dan jaminan perlindungan HAM terkait hak milik akan suatu benda yang dimiliki oleh seseorang. Pengaturan perihal pengakuan akan hak milik tersebut secara nyata salah satunya terlihat dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak milik akan suatu benda dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹Keterikatan hukum dalam segala perbuatan masyarakat tersebut pada dasarnya merupakan wujud dari konsep pembatasan kekuasaan yang terlalu berlebihan dalam tata negara dewasa ini. Konsep ini lahir sebagai wujud penghargaan dan perlindungan bagi Hak Asasi Manusia serta demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat: Jeffry Alexander Ch. Likadja, 2015, Memaknai “Hukum Negara (*Law Thought State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*)”, *Hasasnuddin Law Review*, Vol. 1, No. 1, hal. 76.

Sementara terkait hak milik atas tanah jaminan akan adanya perlindungan hukum dapat dilihat dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia yang berbunyi:

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

(2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah :

- a. hak guna-air,
- b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
- c. hak guna ruang angkasa.

Pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain

yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian Hukum atas hak-hak atas tanah, salah satu fenomena yang terjadi dalam permasalahan di bidang tanah adalah mengenai sertifikat hak atas tanah yang palsu.

Terungkap bahwasanya terdapat penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan/Kabupaten madya yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas/dasar penerbitan sertifikat tidak benar atau dipalsukan. Penerbitan suatu sertifikat merupakan suatu proses memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan Kepala Desa, Keterangan Warisan, segel jual beli dan sebagainya. Surat-surat keterangan tersebut tidak luput pula dari pemalsuan, kadaluwarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif. Kasus yang digambarkan didalam penelitian ini merupakan suatu peristiwa penerbitan sertifikat hak milik dengan alas hak/dasar palsu.

Berkaitan dengan hal tersebut dalam proses permohonan hak tanah tidak selalu dalam satu kepemilikan surat keterangan penguasaan atas tanah negara sering terjadi peralihan hak secara perdata sebelum diterbitkan sertipikat sehingga dengan demikian adanya peran Notaris dalam pembuatan Perjanjian Jual Beli atas tanah

negara. Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 17 huruf a dinyatakan bahwa dengan mengingat ketentuan adanya penetapan larangan kepemilikan tanah secara *latifundia*, maka untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat diaturlah luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum, karena dengan demikian akan dapat ditegaskan, macam apakah yang terdapat setiap bidang tanah dan siapa pemilik bidang tanah dan siapa pemilik tanah tersebut, bila tidak akan dapat menimbulkan sengketa-sengketa batas dan sengketa pemilikan/penguasaan tanah.

Pada kenyataannya, realitas sistem pendaftaran tanah bersifat semu yang diwarnai oleh ketegangan dan konflik antara berbagai struktur sosial yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, yang didasarkan pada operasi dan eksploitasi sehingga keadilan sosial yang dicita-citakan oleh Negara ini tidak tercapai. Persoalan pemalsuan sertifikat tanah di Cilacap dapat terlihat dalam kasus jual beli tanah yang dimana sebidang tanah atas nama Saminah dikarenakan kebutuhan telah dijual kepada saudara Inan, jual beli tersebut kemudian melandasi tanah milik Saminah dibalik nama atas nama Inan, satu minggu kemudian diketahui bidang tanah yang dimiliki oleh Saminah yang sama dengan sebidang tanah yang dijualnya kepada saudara Inan dijual kembali kepada Ibu Amanah, belakangan diketahui ternyata sertifikat milik Ibu Saminah yang diserahkan

kepada Ibu Amanah ternyata palsu.² Dalam persoalan ini pembuatan akta jual beli dibuat di dua Notaris yang berbeda. Namun demikian seharusnya Notaris sebelum adanya pembuatan akta jual beli tanah seharusnya mampu melakukan pemeriksaan terlebih dahulu terkait status sertifikat sebelum terjadinya akta jual beli tanah.

Keadaan demikian jelas menunjukkan adanya urgensi peran dan tanggungjawab BPN sebagai pihak penerbit sertifikat hak milik atas tanah. Pendataan sertifikat yang ada oleh BPN pada perkembangannya juga harus dapat diketahui informasinya oleh masyarakat secara mudah. Ketiadaan akses bagi masyarakat utamanya masyarakat di wilayah pedesaan yang masih belum memiliki sarana digital memadai, akan membuat banyaknya jual beli tanah dengan sertifikat palsu terjadi.

Berdasarkan uraian di atas maka perlu kiranya dilakukan penelitian lebih dalam terkait dengan “PERAN DAN TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN CILACAP DALAM PEMBERANTASANN SERTIFIKAT PALSU”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap?

²Wawancara Pribadi dengan Amanah Selaku Masyarakat Terdampak Dalam Kasus Pemalsuan Sertipikat Tanah di Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022.

2. Bagaimana pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang seharusnya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang seharusnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemikiran baru dalam studi terkait dengan penanganan sertipikat palsu di masyarakat secara khusus, dan mampu memberikan sumbangan kajian terkait sertifikat palsu dalam studi kenotariatan pada umumnya.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Masyarakat khususnya terkait pelaksanaan penanganan sertipikat palsu;
- b. Penegak hukum terutama yang berkaitan dengan penanganan sertipikat palsu.

E. Kerangka Konseptual

1. Sertipikat Palsu

Pengaturan pemalsuan terhadap sesuatu dalam hukum di Indonesia merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang telah diatur dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP). Memang pemalsuan sendiri akan mengakibatkan diatur dalam BAB XII Buku II KUHP, buku tersebut mencantumkan bahwa yang termasuk pemalsuan hanyalah berupa tulisan-tulisan saja, termasuk di dalamnya pemalsuan surat yang diatur dalam Pasal 263 KUHPidana s/d pasal 276 KUHPidana. Tindak pidana yang sering terjadi adalah berkaitan dengan Pasal 263 KUHP (membuat surat palsu atau memalsukan surat), dan Pasal 264 (memalsukan akta-akta otentik dan Pasal 266 KUHPidana (menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik). Perbuatan membuat surat palsu adalah perbuatan membuat sebuah surat yang sebelumnya tidak ada/belum ada, yang sebagian atau seluruh isinya palsu. Surat palsu yang dihasilkan dari perbuatan ini disebut dengan surat palsu. Sementara perbuatan memalsukan, adalah segala wujud perbuatan apapun yang ditujukan pada sebuah surat yang sudah ada, dengan cara menghapus, mengubah atau mengganti salah satu isinya surat sehingga berbeda dengan surat semula. Surat ini disebut dengan surat yang dipalsukan. Kejahatan pemalsuan surat dibentuk dengan tujuan untuk melindungi kepentingan

hukum publik perihal kepercayaan terhadap kebenaran atas isi 4 macam objek surat, ialah surat yang menimbulkan suatu hak; surat yang menerbitkan suatu perikatan; surat yang menimbulkan pembebasan utang dan surat yang dibuat untuk untuk membuktikan suatu hal/keadaan tertentu. Sementara itu perbuatan yang dilarang terhadap dua macam surat tersebut adalah perbuatan membuat surat palsu (*valschelijk opmaaken*) dan memalsukan (*vervalsen*). Dalam kejahatan tindak pidana pemalsuan surat ada berbagai macam bentuk-bentuk kasus, hukum pidana belanda yang mengikuti code penal mengenai pemalsuan, yang memakai istilah *faux en ecritures*, maka pemalsuan hanya dapat dilakukan dalam suratsurat, yang diartikan sebagai tiap-tiap penciptaan pikiran yang dituliskan dalam perkataan yang dibuat dengan cara apapun, dan surat-surat yang dapat menjadi objek tidak semua jenis surat. Sertipikat palsu adalah sertipikat yang dibuat dengan dasar surat-surat dan keterangan yang palsu atau tidak benar.³

2. Peran

Peran Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama. Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis dari kedudukan (*status*).⁴ Apabila seorang melaksanakan hak dan

³Edel Joshua Siagian et. al, 2021, "Kajian Hukum Tindak Pidana Pemalsuan Sertifikat Hak Milik Tanah", *Lex Crimen*, Vol. X, No. 6, hal. 83-84.

⁴W.J.S. Poerwadarminto, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, hal. 735.

kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal itu berarti dia menjalankan suatu peran. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan masyarakat kepadanya. Menurut Suhardono, bahwa peran menurut ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu posisi dalam struktur sosial tertentu.⁵

3. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional atau disingkat BPN, merupakan suatu lembaga pemerintah yang membidangi masalah pertanahan di Indonesia. Hal ini merujuk kepada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, dimana Kepres tersebut merupakan dasar hukum awal atau tonggak terbentuknya BPN di Indonesia, dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional disebutkan bahwa:

- 1) Badan Pertanahan Nasional, dalam Keputusan Presiden ini selanjutnya disebut Badan Pertanahan, adalah Lembaga

⁵ Soerjono Soekanto, 2013, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 212-213.

Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

- 2) Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala.

Sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa BPN termasuk lembaga Pemerintahan yang bukan bagian dari Departemen, selain itu juga disebutkan bahwa BPN merupakan lembaga yang memiliki tanggung jawab secara langsung kepada Presiden. BPN dalam pendiriannya kemudian diberikan tugas, fungsi dan wewenang yang didasarkan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya, dasar hukum BPN saat ini telah diatur melalui Peraturan Presiden, dan dapat diartikan bahwa dasar hukum BPN tidak lagi menggunakan Keputusan Presiden yang merupakan dasar hukum awal terbentuknya BPN. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa mengenai pengertian dari BPN diuraikan berbeda dengan yang termaktub dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 diatas. Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa:

- 1) Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- 2) BPN dipimpin oleh seorang Kepala.

Berdasarkan pengertian diatas dapat diketahui bahwa yang membedakan dengan pengertian BPN berdasarkan Kepres diantaranya adalah berkaitan dengan penyebutannya. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 telah menyebutkan Badan Pertanahan Nasional sebagai BPN, sementara dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 masih menyebut Badan Pertanahan Nasional sebagai Badan Pertanahan saja. Sementara berkaitan dengan tanggung jawab BPN terhadap presiden masih berlaku sama baik pada Kepres maupun pada Perpres tersebut.

4. Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.⁶ Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki

⁶R.Soegono Notodisoerjo, *loc. cit.*

dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika seseorang ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif,

tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁷ Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization*.

Kelemahan-kelemahan yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :⁸

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitor*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).

⁷Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Penerbit Kencana, Jakarta, hal. 375.

⁸*Ibid*, hal. 376.

- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.

- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard & R. S. Munnres yang berpendapat bahwa seyogyanya yang dikaji, bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja. Achmad Ali sendiri berpendapat bahwa kajian tetap dapat dilakukan terhadap keduanya :⁹

- a. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya;
- b. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya.

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Kepastian Hukum L. J. Van Apeldoorn

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi, pertama mengenai soal dapat dibentuknya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari Keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim.¹⁰

2. Teori Kewenangan H. D. Stoud

⁹Achmad Ali, *loc. cit.*

¹⁰Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. REVIKA Aditama, Bandung, hal. 82-83.

H.D. Stoudmenyatakan bahwa kewenangan adalah “Keseluruhan aturan – aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu :¹¹

- a. Adanya aturan – aturan hukum;
- b. Sifat hubungan hukum.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum sosiologis atau empiric yang mencakup identifikasi hukum serta efektivitas hukum, penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dimana data yang diperoleh melalui data hukum primer atau data yang diperoleh langsung di masyarakat.¹²

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan ialah metode kualitatif yaitu metode yang memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola yang dianalisis adalah gejala sosial budaya dengan kebudayaan dari

¹¹Ridwan HR., 2008, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 110.

¹²Mukti fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 153-154.

masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola yang berlaku.¹³

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari data primer yang didukung oleh data sekunder, yaitu sebagai berikut :

- a. Data primer ialah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dan dilakukan langsung di dalam masyarakat, yaitu melalui wawancara yang dilakukan secara purposive sampling. Purposive sampling adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan.¹⁴
- b. Data sekunder ialah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literature atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian.¹⁵ Data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Bahan Hukum Primer

¹³Burhan Ashshofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 20-21.

¹⁴Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hal. 300.

¹⁵ Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 34.

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b) KUHPerdata,
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia,
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris,
- e) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder tersebut adalah pendapat ahli hukum, hasil penelitian hukum, hasil ilmiah dari kalangan hukum, buku-buku mengenai sertipikat palsu.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier tersebut adalah media internet dengan menyebut nama situsnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

1) Data Primer

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1) Observasi Lapangan

Observasi merupakan pengamatan yang mencakup seluruh konteks social alamiah dari perilaku manusia yang nyata. Menangkap gejala atau peristiwa yang penting, yang mempengaruhi hubungan sosial antara orang-orang yang diamati perilakunya dan menentukan apakah yang disebut sebagai kenyataan dari sudut pandangan hidup atau falsafat hidup dari pihak-pihak yang diamati, serta mengidentifikasikan keteraturan perilaku atau pola-polanya.

2) Wawancara

Wawancara adalah melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden

atau narasumber untuk mendapat informasi.¹⁶

Wawancara merupakan salah satu teknik yang sering digunakan dalam penelitian hukum empiris, sebab tanpa wawancara peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan penelitian di lapangan. Adapun informan dalam wawancara pada tesis ini ialah:

- a) Petugas bagian pembuatan sertipikat di BPN Cilacap;
- b) Notaris/PPAT di Cilacap; dan
- c) Pakar Hukum Agraria.

2) Data Sekunder

Pengumpulam data sekunder melalui studi Pustaka. Studi pustaka merupakan pengumpulan data dengan cara menggunakan dan mempelajari dokumentasi atau dokumen yang berupa arsip-arsip catatan, maupun table, tempat yang dijadikan penelitian, dimana dengan dokumen yang ada akan memberikan gambaran yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Dokumen dalam penelitian ini ialah dokumen-dokumen terkait dengan praktek pemalsuan sertifikat di Kabupaten Cilacap.

¹⁶ *Ibid*, hal. 161.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.¹⁷ Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.¹⁸

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI.

¹⁷ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), Jakarta, hal. 5.

¹⁸ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, hal. 1.

Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.¹⁹

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang

¹⁹ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 8.

menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrariannya (pasca kemerdekaan).

1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.²⁰

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde*

²⁰ Gunawan Wiradi, 2009, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, AKATIGA, Edisi Baru, Jakarta, hal. 66.

Ooost-Indische Compagnie (VOC) antara tahun 1602-1799,²¹ mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (Staten General), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.²²

VOC mulai menaklukkan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (tractaat) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan Verpelichte Leverantie dan Contingenten, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.²³ Kemudian hukum perdata Belanda (Burgerlijk Wetboek) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.²⁴

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak

²¹ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, 2007, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, hal. 9.

²² Supomo dan Djokutono, 1955, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Djambatan, Jakarta, Cetakan ke-4, hal. 1.

²³ Muchsin dkk, *op. cit.* hal. 10.

²⁴ Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 37.

dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.²⁵

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.²⁶

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie* – Hindia Belanda).²⁷

²⁵ Muchsin dkk, *op. cit.* hal. 10.

²⁶ Herman Soesangobeng, *op. cit.*, hal. 37.

²⁷ Muchsin dkk., *op. cit.*, hal. 11.

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah).

Landrent tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemidaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan

tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.²⁸

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.²⁹ lain oleh Edouard Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang

²⁸Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

²⁹Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:³⁰

- a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
- b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya

³⁰ Herman Soesangobeng, *loc. cit.*

dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “maling utan”;

- c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
- d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
- e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanah-tanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
- f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti rugi atas tanah. Kemudian dengan

semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (eigendom) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun

pembentukannya.³¹ Agrarische Wet Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga Agrarische Reglement (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.³²

Pada ayat (4) Agrarische Wet 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah Agrarisch Besluit (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa “....semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein negara.” Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.³³

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu

³¹ Cornelis van Vollenhoven, 2013, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 16.

³² Cornelis van Vollenhoven, *op. cit.*, hal. 168.

³³ Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan ke-5, Jakarta, hal. 48-49

telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.³⁴

2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan

³⁴ A. Ridwan Halim, 1988, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 Jakarta, hal. 27.

untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia.

Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:³⁵

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- b. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;"Domienverklaring untuk residentie Zuider en

³⁵ A. Riswan Halim, *loc. cit.*

Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi 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;
- dan

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
- b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- d. Hak pakai (Pasal 41-43)
- e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53)
yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang,
hak sewa tanah pertanian

- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia.

Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No. 21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970

tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.³⁶

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini

³⁶ Gunawan Wiradi, *op. cit.*, hal. 86-87.

pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertanahan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan,

Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

a. Terkait pertanahan.

- 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
- 2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
- 3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
- 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Terkait pertanian

Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

c. Terkait perkebunan

Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,

d. Terkait perikanan

- 1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
- 2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,

e. Terkait pertambangan

- 1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
- 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,
- 3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,

f. Terkait kehutanan

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,

g. Terkait pembangunan

- a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
- b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
- c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

B. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum agraria. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum agraria tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal agraria ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatkannya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum agraria memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk

menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak agraria. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:³⁷

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

Pembicaraan mengenai hukum agraria ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam agraria, namun cakupan hukum agraria sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum agraria ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu

³⁷ Gunawan Wiradi *op. cit.*, hal. 3.

menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:³⁸

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirilah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum agraria, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum agraria. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkap.

³⁸ Effendi Perangin, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 195.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam numpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.³⁹

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Berbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.⁴⁰

³⁹Urip Santoso, *op.cit.* hal. 11.

⁴⁰Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. <http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik agraria di asyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum agraria di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak agraria bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma agraria” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak agraria setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

C. **Macam-Macam Hak Tanah**

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa :

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.

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

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

- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
 - 1) Hak Gadai;
 - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - 3) Hak Menumpang;
 - 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.⁴¹

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

⁴¹Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 1.

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.

2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah

Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

D. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan Istilah “hukum” dalam bahasa Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*.

Dalam subbab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi terminologi kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum. Benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam

tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, S.H. bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Menurut J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum. Beberapa arti hukum dari berbagai macam sudut

pandang yang dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.⁴²

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, pertama, konstruksi hukum dengan cara memperlawankan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. Kedua, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundang-undangan dengan keadaan yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat dijerat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam.⁴³ Lebih lanjut Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum merupakan teknik sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.⁴⁴

⁴² Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 25-43.

⁴³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hal. 12.

⁴⁴ Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta, hal. 343

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahas Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.⁴⁵

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.⁴⁶

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara).

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik

⁴⁵Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, West, St. Paul, hal. 1343.

⁴⁶Republika, "Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum", *Republika*, 24 Mei 2004.

yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.⁴⁷
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal. 121.

d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.⁴⁸

Kemudian Perlindungan hukum menurut Islam yaitu berkaitan dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada perintah Allah SWT. Konsep HAM dalam Islam adalah termasuk konsep HAM tertua di dunia, betapa tidak, sebelum lahirnya konsep HAM barat pada era *renaissance*, Islam telah mengenal konsep HAM terlebih dahulu. Hal ini dapat dibuktikan secara terminologis, Hak Asasi Manusia pada dasarnya juga diambil dari bahasa Arab sejak kelahiran Islam di muka bumi sekitar 17 Ramadhan 11 SH, adapun secara terminologi HAM terbagi kata *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* dan *Asasiy* atau *yaussu* atau *asasaan*, *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* sendiri memiliki arti benar, pasti, nyata, tetap, dan wajib. Sementara *Asasiy* ialah membangun, mendirikan, pangkal, asal, asas, dasar, dan melekatkan.

Konsep HAM dalam Islam sendiri pada dasarnya terdapat dalam kajian-kajian *fiqh* tentang HAM. Menurut *fiqh*, manusia sejak lahir telah memiliki status yang disebut dengan *Muhtaram*, yang berarti dihargai eksistensinya sebagai makhluk Allah dan untuk itu dilarang bagi setiap makhluk untuk menganiaya apalagi membunuh manusia. Sehingga manusia memiliki status insaniah yang bermartabat tinggi,

⁴⁸Hetty Hasanah, "Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia", artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

dimana manusia memiliki derajat yang tinggi dari makhluk Ciptaan Allah SWT lainnya. Oleh sebab itu HAM Islam bertujuan melindungi berbagai macam kehormatan dan martabat manusia melalui konsep yang disebut dengan *dharuyaiyah al-khams* yang menyatakan dengan tegas bahwa perlindungan HAM hanya akan tercapai bila terdapat perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap keyakinan atau agama, perlindungan terhadap akal dan pikiran, perlindungan terhadap harta benda atau hak milik, dan perlindungan terhadap keturunan.⁴⁹

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban

⁴⁹ Mujaid Kumkelo, Moh. Anash Kolish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, 2015, *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Setara Press, Malang, hal. 31.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari

konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

E. Perjanjian Jual Beli

Perjanjian dalam praktik di masyarakat sering juga disebut dengan “kontrak/*contract*”. *Contract*/Kontrak dalam *Black's Law Dictionary* dijelaskan :⁵⁰ “*A promissory agreement between two or more persons that creates, modifies, or destroys a legal relation*”. Menurut Sudikno Mertokusumo, perjanjian merupakan hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasar kata sepakat untuk menimbulkan suatu akibat hukum”.⁵¹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, berpendapat bahwa perjanjian merupakan perbuatan hukum dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang lain atau lebih.⁵² Selanjutnya Subekti berpendapat bahwa perjanjian merupakan

⁵⁰Henry Campbell Black, 1984, *Black's Law Dictionary*, 4th Edition, Minnesota, USA, West Publishing Co, St. Paul, hal. 394.

⁵¹Sudikno Mertokusumo, 1985, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 97-98.

⁵²Sri Sofwan Masjchoen, 1980, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Kebendaan dan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta, hal. 1.

suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain, atau di mana dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Berdasarkan pengertian-pengertian para ahli tersebut, perjanjian menimbulkan hubungan hukum bagi para pihak yang membuatnya. Hubungan hukum menimbulkan akibat hukum dimana ada hak dan kewajiban yang melekat pada diri pihak-pihak dalam perjanjian.

Dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW), sebagaimana diatur dalam pasal 1320 BW mengenai syarat sahnya suatu perjanjian, disebutkan 4 syarat yaitu :

- 1) Harus dibuat beranjak dari kesepakatan para pihak.
- 2) Pihak yang membuat kontrak harus memiliki kecakapan hukum untuk bertindak.
- 3) Kontrak harus mengenai hal tertentu dan
- 4) Apa yang diperjanjikan tidak boleh sesuatu yang melawan hukum

Apabila suatu perjanjian telah memenuhi unsur tersebut maka perjanjian tersebut sah dan mengikat para pihak dalam perjanjian tersebut. Dalam Teori Perjanjian Klasik (*Classical Contract Theory*), terdapat 3 unsur yang bertalian dalam perjanjian yaitu:⁵³

- 1) *Contract is bargain, which means a reciprocal agreement between the parties, almost invariably an exchange of promises (I promise to do X and you promise to do Y in return).*
(Kontrak/perjanjian adalah kesepakatan, yang dapat diartikan

⁵³ J.A. Sullivan dan Jonathan Hillard, 2014, *The Law of Contract*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford, hal. 2.

persetujuan timbal balik diantara para pihak yang membuatnya, yang hampir tanpa terkecuali saling memberi janji diantara para pihaknya (satu pihak berjanji akan melakukan X, dan sebagai balasannya pihak lain berjanji akan melakukan Y)).

- 2) *Contracts are the product of the will of the parties, so that it is the parties intention to "bind" themselves that justifies legal recognition of enforceable contractual rights and obligations.*

(“Kontrak adalah hasil dari kehendak para pihak, sehingga para pihak bermaksud untuk mengikatkan dirinya yang membenarkan pengakuan hukum agar hak dan kewajiban kontraktual dapat dilaksanakan.”).

- 3) *Freedom of contract is paramount,* (“Kebebasan berkontrak adalah yang utama”).

Berdasarkan unsur dalam teori perjanjian klasik tersebut, perjanjian adalah sebuah kesepakatan timbal balik dimana para pihak dalam perjanjian tersebut saling memberikan janji. Perjanjian dibuat sebagai sebuah alat bukti yang dijadikan dasar agar hak dan kewajiban para pihak dapat dilaksanakan. Dalam perjanjian para pihak bebas menentukan kehendaknya.

Kebebasan para pihak dalam teori perjanjian klasik tersebut bukan bebas dalam arti yang sebebaskan-bebasnya, namun dibatasi pada hukum yang berlaku. Pada prinsipnya apa yang diperjanjikan para pihak tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku. Berdasarkan BW, apabila hal yang diperjanjikan oleh para pihak

melanggar atau bertentangan hukum maka akibat hukumnya adalah perjanjian tersebut batal demi hukum.

Berkaitan dengan syarat keabsahan perjanjian dan teori perjanjian klasik, dalam hukum perjanjian dikenal beberapa asas diantaranya: asas konsensualisme, asas kebebasan berkontrak, asas itikad baik. Moch. Isnaeni berpendapat bahwa asas itikad baik, asas kebebasan berkontrak dan konsensualisme, saling berjaln satu dengan yang lain tanpa dapat dielakkan kalau menginginkan lahirnya suatu kontrak yang sehat (*fair*) demi terbingkainya aktifitas bisnis dalam hidup keseharian.⁵⁴

F. Jual Beli Menurut Islam

Transaksi jual beli merupakan aktifitas yang dibolehkan dalam Islam, baik disebutkan dalam Al-Quran, hadits, maupun Ijma' Ulama. Adapun dasar hukum jual beli adalah sebagai berikut: Sebagaimana disebutkan dalam firman Allah SWT dalam QS. AlBaqarah 2: 275 “Padahal Allah Telah Menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba.” Dalam QS. An-Nisa' 4: 29 “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.” Sama halnya dalam meninjau kegiatan perdagangan atau jual beli yang dijalankan oleh Kejaksaan dalam menjual barang hasil sitaan

⁵⁴ Moch. Isnaeni, 2016, *Perjanjian jual beli*, Refika Aditama, Bandung, hal. 55

kendaraan bermotor. Dalam bentuk kegiatan jual belinya Kejaksaan menggunakan asas atau jual beli lelang. Pasal 45 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Perdagangan dalam semua bentuknya, harus bersih dan jujur. Ayat AlQuran diatas telah menjelaskan prinsip penting tentang perdagangan (al-tijarah). Setiap muslim harus menjalani kehidupannya seolah-olah Allah selalu hadir bersamanya. Kita harus berpikir bahwa semua harta kekayaan yang kita miliki merupakan kepercayaan dari Allah, apakah kekayaan atas nama kita sendiri atau atas nama orang lain atau milik masyarakat. Pernyataan Al-Quran “cara yang salah (bil ibathil)”, berhubungan dengan praktik-praktik yang bertentangan dengan syaria’ah dan secara moral tidak halal. Yang disebut dengan perdagangan merupakan sebuah proses dimana terjadinya pertukaran kepentingan sebagai keuntungan tanpa melakukan penekanan yang tidak dihalalkan atau tindakan penipuan terhadap kelompok lain. Tidak boleh ada suap atau riba dalam perdagangan. Ayat Al-Quran menekankan perbuatan baik dalam perdagangan. Ini berarti bahwa tidak boleh ada rasa tidak senang atau perbedaan antara golongan-golongan dalam hubungan bisnis. Dalam suap atau riba, acapkali orang berpikir bahwa tidak berbahaya melakukan riba dan suap, dengan penuh kesepakatan diantara golongan-golongan.⁵⁵

G. Sertifikat Tanah

⁵⁵F. Rahmatullah, 2018, “Pelaksanaan Jual Beli Barang Sitaan Menurut Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Muamalah*, Vol. 4 No. 1, hal. 56-58.

Dalam Pasal 1 angka 20 PP 24 Tahun 1997 yang dimaksud sertifikat adalah :

Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP 24 Tahun 1997).

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan sertifikat adalah “surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.”⁵⁶

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP 24 Tahun 1997). Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidangbidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 PP 24 Tahun 1997).

Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

⁵⁶Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal.122.

Menurut Bachtiar Effendie, sertifikat tanah adalah: “salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.”⁵⁷

Mengenai jenis sertifikat Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertifikat, yaitu:⁵⁸

- a) Sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut sertifikat.
- b) Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor : 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan sertifikat hyphotheek dan sertifikat credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja.
- c) Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

H. Peran Dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional

Pada awal terbentuknya, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan

⁵⁷Ali Achmad Chomzah, *loc. cit.*

⁵⁸Ali Achmad Chomzah, *loc. cit.*

lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Sementara itu, berkenaan dengan tugas dari BPN tersebut diuraikan berbeda dengan Peraturan baru yang berkaitan dengan BPN.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN memiliki tugas berupa melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN memiliki fungsi berupa:

- a) penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;

- f) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan kepemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i) pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j) pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Upaya Pemberantasan Sertipikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap

1. Kedudukan Sertifikat Tanah dalam Hukum Poistif di

Indonesia

Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa :

- 1) Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- 2) Dalam hal ada suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa “pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian suratsurat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Berdasarkan ketentuan tersebut sertifikat yang berlaku ditujukan sebagai alat bukti yang kuat, bukan suatu alat bukti yang mutlak dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya.

Data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar.

Sebagai alat bukti yang kuat maka sertifikat mempunyai manfaat sebagai berikut :

- a. Menjamin kepastian hukum karena dapat melindungi pemilik sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan sengketa dengan pihak lain.
- b. Mempermudah usaha memperoleh kredit dengan tanah bersertifikat sebagai jaminan.
- c. Dengan adanya surat ukur dalam sertifikat maka luas tanah sudah pasti, sehingga untuk penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) akan lebih adil.

2. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Milik

Sertipikat menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat hak atas tanah membuktikan, bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas suatu bidang tanah dan surat ukur. Sertipikat yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertifikat sementara yang baru dilengkapi gambar situasi sebagai petunjuk objek. Sertipikat hak milik atas satuan rumah

susun terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur atas tanah bersama dilengkapi dengan gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, dan perselaan mengenai besarnya bagian hak atas tanah bersama, bagian bersama dan benda bersama. Sertipikat tanah wakaf adalah sertifikat hak milik atas tanah yang diwakafkan, yang dibubuhi catatan “wakaf” di belakang nomor hak milik yang bersangkutan.

Dasar hukum kekuatan pembuktian sertipikat terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut :

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

Menurut penjelasan pasal tersebut, sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak tersebut, dinyatakan dalam

Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 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 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.

Sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Sistem ini dipilih karena karakter hukum tanah Indonesia yang bersifat komunal dalam arti tanah selain dapat dimiliki secara perseorangan namun peruntukannya tetap harus berfungsi sosial dalam arti seseorang harus benar-benar mengusahakan tanahnya sesuai dengan peruntukan dan pengusahaan tersebut tidak boleh merugikan orang lain. pemerintah melalui Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mulai menerapkan bahwa sertifikat tanah yang telah terbit selama 5 tahun merupakan alat pembuktian yang kuat. Sejalan dengan itu, menurut Urip Santoso, bahwa sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika telah memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :⁵⁹

⁵⁹ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cet. 2, Kencana, Jakarta, hal. 261.

- a. Sertipikat hak milik atas tanah tersebut diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Bahwa tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik;
- c. Bahwa tanah tersebut dikerjakan secara nyata; dan
- d. Bahwa dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/ kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertipikat.

3. Bentuk-Bentuk Sertifikat yang Cacat Hukum

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 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 lain serta badan-badan hukum.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi yaitu sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu,

hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi termasuk di dalamnya bangunan atau bendabenda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Yang dimaksud hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria khususnya hak atas tanah primer. Sertifikat cacat Hukum adalah penerbitan sertifikat yang keliru pada saat penerbitannya.⁶⁰

a. Sertifikat Palsu

⁶⁰ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 1.

Sertifikat disebut sertifikat palsu, apabila :⁶¹

- 1) Data pembuatan sertifikat adalah palsu atau dipalsukan;
- 2) Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan;
- 3) Blanko yang dipergunakan untuk membuat sertifikatnya merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Sebuah sertifikat dinyatakan palsu atau tidak, dapat diketahui dari buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu bahwa data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah. Meskipun jumlah sertifikat palsu pada kenyataannya relatif tidak banyak, namun dengan adanya sertifikat palsu dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan tersendiri dalam bidang pertanahan.⁶²

Umumnya sertifikat palsu ini dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang cukup tinggi, serta terhadap tanah-tanah yang sertifikatnya masih mempergunakan blanko sertifikat lama. Untuk memonitor setiap lembar sertipikat yang telah beredar

⁶¹Ali Achmad Chomzah, *op. cit.*, hal.136.

⁶²*Ibid*, hal. 137.

tidaklah mudah, sehingga masih saja adanya sertipikat palsu meskipun telah ada usaha-usaha pencegahannya.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertipikat palsu ini telah dilakukan dengan:⁶³

- a. Blanko sertipikat dicetak sedemikian rupa dengan teknik pencetakan mutakhir sehingga sulit dipalsukan dan ditunjang dengan pengelolaan yang tertib.
- b. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan.
- c. Upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertipikat palsu.

Apabila pada suatu ketika Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengetahui adanya sertifikat palsu, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertifikat yang dimaksud adalah palsu, maka sertifikat yang sebenarnya palsu tersebut, diteliti, kemudian distempel dengan kata-kata “Sertifikat ini bukan produk Badan Pertanahan Nasional”, dan perlu dilaporkan kepada pihak kepolisian setempat untuk diadakan penelitian lebih lanjut.⁶⁴

b. Sertifikat Asli Tapi Palsu

⁶³Eddy Ruchiyat, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*, Alumni, Bandung, hal. 185

⁶⁴Ali Achmad Chomzah, *op. cit.*, hal. 138.

Sertifikat Asli, tetapi Palsu, yaitu sertifikat secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu. Sertifikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di Pengadilan Negeri, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu.⁶⁵

Termasuk kategori sertifikat asli tetapi palsu, yaitu sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap. Upaya untuk mencegah terjadinya sertifikat asli tetapi palsu ini, yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan dan penerbitan sertifikat.⁶⁶

c. Sertipikat Ganda

Sertifikat Ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.⁶⁷ Hal semacam ini disebut pula “Sertifikat Tumpang Tindih

⁶⁵ *Ibid*, hal. 138.

⁶⁶ Eddy Ruhayat, *op. cit.*, hal. 131.

⁶⁷ Ali Achmad Chomzah, *op. cit.*, hal. 139.

(*overlapping*)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut. Tidak Termasuk Dalam Kategori Sertifikat Ganda, yaitu:⁶⁸

- 1) Sertifikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertifikat yang hilang;
- 2) Sertifikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertifikat yang rusak;
- 3) Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang dibatalkan. Hal ini disebabkan karena sertifikat-sertifikat dimaksud di atas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.
- 4) Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan di daerah perbatasan kota dimana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya. Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut :⁶⁹

- 1) Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja

⁶⁸*Ibid*, hal. 139-140

⁶⁹*Ibid*, hal. 140-141

atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;

- 2) Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;
- 3) Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia Peta Pendaftaran Tanahnya.
- 4) Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan.

Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya menyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat ganda yaitu melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaannya dilakukan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagai tercantum

dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

4. Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap Dalam Pemberantasan Sertifikat Palsu

BPN merupakan satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelolah bidang pertanahan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dasar pembentukan BPN adalah Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini kemudian mengeluarkan SK No. 11/KBPN/1988 jo Keputusan Kepala BPN No. 1 Tahun 1989 tentang Organisasi Dan Tata Kerja BPN di Provinsi Dan Kabupaten/Kotamadya. Sesuai peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputi V yang membawahi:⁷⁰

- a. Direktorat konflik pertanahan
- b. Direktorat sengketa pertanahan
- c. Direktorat perkara pertanahan (Pasal 346 Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006).

Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap Dalam Hal Terdapat Sertifikat Tanah Palsu. BPN juga memiliki

⁷⁰Wawancara pribadi dengan Karsono selaku Kepala Kantor BPN Kabupaten Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022.

mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara atau sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk juga sengketa sertifikat palsu yaitu:⁷¹

- a. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN dari pengaduan.
- b. Pengaduan ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau tidak.
- c. Jika memang kewenangannya, maka BPN meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut.
- d. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*).
- e. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait.
- f. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

⁷¹Wawancara pribadi dengan Karsono selaku Kepala Kantor BPN Kabupaten Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022.

Sekalipun BPN Kabupaten Cilacap memiliki berbagai metode dalam menjalankan perannya terkait pemberantasan sertifikat palsu di Kabupaten Cilacap, namun demikian kasus sertifikat palsu di Cilacap juga masih ada. Hal demikian dapat dilihat dalam kasus jual beli tanah yang dimana sebidang tanah atas nama Saminah dikarenakan kebutuhan telah dijual kepada saudara Inan, jual beli tersebut kemudian melandasi tanah milik Saminah dibalik nama atas nama Inan, satu minggu kemudian diketahui bidang tanah yang dimiliki oleh Saminah yang sama dengan sebidang tanah yang dijualnya kepada saudara Inan dijual kembali kepada Ibu Amanah, belakangan diketahui ternyata sertifikat milik Ibu Saminah yang diserahkan kepada Ibu Amanah ternyata palsu.⁷² Dalam persoalan ini pembuatan akta jual beli dibuat di dua Notaris yang berbeda. Adanya keberadaan dua sertifikat yang sama yaitu milik penjual pada tanah yang diketahui Bersama telah dijualnya dan telah beralih hak kepemilikannya dengan pembeli pertama, jelas menunjukkan bahwasannya Saminah jelas hendak berniat melakukan penipuan dengan sertifikat tanah palsu yang dijualnya kepada saudara Amanah. Pada kasus ini upaya-upaya peran serta BPN dalam menghapuskan sertifikat palsu tidak terlihat. Artinya bahwa selama ini BPN hanya bersikap pasif atau menunggu laporan dari pihak yang dirugikan dengan adanya sertifikat tanah palsu.

⁷²Wawancara Pribadi dengan Amanah Selaku Masyarakat Terdampak Dalam Kasus Pemalsuan Sertipikat Tanah di Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022.

B. Hambatan-Hambatan Dan Solusi Tanggungjawab Kantor Pertanahan Pada Persoalan Peredaran Sertifikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap

1. Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Tanggungjawab Kantor Pertanahan Pada Persoalan Peredaran Sertifikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap

Hambatan-hambatan dalam penyelesaian sertifikat tanah palsu di kabupaten cilacap. Terjadinya sertifikat-sertifikat palsu itu secara tidak langsung telah membuka peluang untuk terjadinya pelanggaran hukum seperti sertifikat palsu, penyalahgunaan sertipikat, sertifikat palsu dipengaruhi oleh faktor-faktor intern dan ekstern yang antara lain:⁷³

a. Faktor Internal:

- 1) Tidak dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsisten, konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi tanpa mempedulikan hak orang lain.
- 2) Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak

⁷³Wawancara pribadi dengan Karsono selaku Kepala Kantor BPN Kabupaten Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022.

melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.

- 3) Ketidaktepatan pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundangundangan yang berlaku.

b. Faktor eksternal antara lain:

Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Kemudian masyarakat dalam menjalankan jual beli kerap juga tidak memperhatikan arti penting dari akta perijinan yang autentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini sebagian besar dikarenakan anggaran yang besar. Padahal akta autentik memiliki fungsi yaitu

memperkuat bukti kepemilikan benda termasuk tanah, dan dapat juga dijadikan alat bukti ketika terjadi sengketa terhadap objek kepemilikan benda, hal ini sesuai dengan Pasal 1867 KUH Perdata yang berbunyi: “Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan (akta) autentik maupun dengan tulisan-tulisan (akta) di bawah tangan”. Jual beli tanah kerap kali dilakukan dengan asas saling percaya sehingga keberadaan akta autentik kerap kali tidak diindahkan.⁷⁴

Selain itu kejujuran dari seorang penjual terhadap objek tanah yang dijualnya juga kerap kali terkesampingkan. Hal ini kerap kali berupa status tanah yang dijual acap kali dalam kondisi sengketa yang sebagian besar berkaitan dengan sengketa waris. Pihak pembeli yang minim pengetahuan terkait upaya mendapatkan informasi tentang tanah sering tertipu dengan membeli tanah sengketa, yang pada akhirnya pihak pembeli juga harus membayar biaya berperkara terkait status tanah yang telah dibelinya.⁷⁵

Kemudian jual beli tanah kerap kali tidak memperhatikan keseimbangan antara hak pembeli dan penjual. Rumusan pasal 1517 KUHPdata menyebutkan :
“ Jika pembeli tidak membayar harga pembelian, maka

12. ⁷⁴ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, hal.

⁷⁵ Urip Santoso, *loc. cit.*

penjual dapat menuntut pembatalan pembelian menurut ketentuan – ketentuan pasal 1266 dan 1267”. Sebagaimana suatu hal yang esensi dalam jual beli maka sejalan dengan hak penjual untuk tidak menyerahkan kebendaan sebelum dibayar, maka kepada pembeli juga selayaknya diberikan hak bahwa dia tidak diwajibkan untuk membayar jika ia tidak dapat memiliki dan menguasai serta memanfaatkan dan menikmati kebendaan yang dibeli tersebut secara aman dan tenteram, kecuali jika hal tersebut telah dilepaskan olehnya.

Sebagaimana yang diatur dalam pasal 1516 KUHPerdara yang menyatakan : “Jika pembeli, dalam penguasaannya, diganggu oleh suatu tuntutan hukum yang berdasarkan hipotek atau suatu tuntutan untuk meminta kembali barangnya, atau jika pembeli mempunyai suatu alasan untuk berkhawatir bahwa ia akan diganggu dalam penguasaannya, maka ia dapat menangguhkan pembayaran harga pembelian, hingga penjual telah menghentikan gangguan tersebut, kecuali jika penjual memilih memberikan jaminan atau jika telah diperjanjikan bahwa pembeli diwajibkan membayar biarpun dengan segala gangguan. Pada pasal 1491 jo pasal 1492 KUHPerdara lebih ditegaskan dan menyatakan

penanggungan yang menjadi kewajiban penjual terhadap pembeli adalah untuk menjamin 2 hal, yaitu:

- a) Dengan adanya putusan Pengadilan Negeri (“PN”) yang menyatakan jual beli batal demi hukum maka, perjanjian jual beli dianggap tidak pernah ada dan tidak memiliki akibat hukum sejak dari awalnya. Apabila putusan PN tersebut telah berkekuatan hukum tetap, maka terhadap putusan tersebut baru dapat dilakukan eksekusi. Dengan demikian, semua kewajiban seperti pembayaran haruslah dikembalikan seutuhnya untuk mengembalikan ke keadaan semula seperti tidak pernah ada jual beli. Untuk itu, uang Anda sudah seharusnya dikembalikan sejumlah yang Anda bayarkan.
- b) Apabila uang yang menjadi hak pembeli tidak dikembalikan, sedangkan telah ada putusan dari PN bahwa jual beli itu batal demi hukum, maka segala bentuk kewajiban (pembayaran) yang telah terjadi juga dibatalkan dan harus dikembalikan. Setelah putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap, langkah yang dapat Anda lakukan adalah dengan mengajukan permohonan eksekusi ke PN yang memutus perkara tersebut.

c) Apabila terhadap putusan tersebut belum juga dilakukan eksekusi, maka penjual dan anak-anaknya yang menyetujui penjualan tersebut dapat Anda laporkan ke polisi berdasarkan Pasal 216 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”). Pejabat yang dimaksud dalam pasal tersebut mengacu pada Pasal 92 KUHP yang salah satunya adalah hakim. Dengan demikian, dikarenakan putusan tersebut adalah putusan hakim, apabila ada pihak-pihak yang tidak menuruti dan melaksanakan putusan tersebut maka dapat dipidana dengan berdasarkan Pasal 216 ayat (1) KUHP.

Sehingga pembeli dapat mengajukan tuntutan pidana terhadap penjual beserta anak-anaknya yang menyetujui penjualan tersebut apabila penjual tetap tidak menjalankan putusan tersebut setelah mengajukan permohonan eksekusi ke PN yang memutus perkara tersebut. Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang dibuat dihadapan notaris merupakan akta otentik (vide: Pasal 1868 KUH Perdata). Dalam kaitannya dengan akta otentik tersebut, Pasal 1870 KUH Perdata telah memberikan penegasan bahwa akta yang dibuat dihadapan notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Adapun, kutipannya sebagai berikut, Pasal 1870 KUH Perdata “suatu akta otentik

memberikan di antara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya.” Sebagai informasi, PPJB adalah suatu perjanjian yang dibuat oleh calon penjual dan calon pembeli suatu tanah/bangunan sebagai pengikatan awal sebelum para pihak membuat Akta Jual Beli (AJB) di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Biasanya PPJB akan dibuat para pihak karena adanya syarat-syarat atau keadaan-keadaan yang harus dilaksanakan terlebih dahulu oleh Para Pihak sebelum melakukan AJB di hadapan PPAT. Dengan demikian PPJB tidak dapat disamakan dengan AJB yang merupakan bukti pengalihan hak atas tanah/bangunan dari penjual kepada pembeli. Hal mana ada pihak yang menggunakan PPJB tersebut sebagai bukti dalam gugatannya setelah 10 (sepuluh) tahun PPJB tersebut dibuat.⁷⁶ Hal tersebut bisa saja dilakukan oleh pihak tersebut apabila memang ada hal yang dipersengketakan oleh para pihak dalam suatu perjanjian atau dengan pihak-pihak lain yang mendapat hak dari PPJB tersebut. Dengan demikian, apabila ada pihak-pihak lain di luar pihak-pihak dalam PPJB, yang digugat dalam perkara tersebut, pihak yang menggugat harus dapat

⁷⁶ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Cetakan ke-11 (edisi revisi), Djambatan, Jakarta, hal. 5.

membuktikan adanya hubungan hukum antara penggugat dengan pihak-pihak di luar PPJB tersebut. Hal ini sejalan dengan Yurisprudensi Tetap Mahkamah Agung melalui Putusan MA No. 4 K/Rup/1958 tertanggal 13 Desember 1958, yang memiliki kaidah hukum sebagai berikut “untuk dapat menuntut seseorang di depan pengadilan adalah syarat mutlak bahwa harus ada perselisihan hukum antara kedua belah pihak yang berperkara”.

Selain itu, mengingat rentang waktu sejak dibuatnya PPJB tersebut sampai dengan perkara tersebut bergulir di pengadilan belumlah melebihi masa Daluwarsa yang ditentukan oleh hukum untuk menuntut, yaitu selama 30 (tiga puluh) tahun, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1967 KUH Perdata, yang berbunyi sebagai berikut:

Segala tuntutan hukum, baik yang bersifat perbendaan maupun yang bersifat perorangan, hapus karena daluwarsa dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun, sedangkan siapa yang menunjukkan adanya daluwarsa itu tidak usah mempertunjukkan suatu alasan, lagipula tak dapatlah dimajukan terhadapnya sesuatu tangkisan yang didasarkan kepada itikadnya yang buruk.

PJB adalah kesepakatan antara penjual untuk menjual properti miliknya kepada pembeli yang dibuat dengan akta notaris. PJB bisa dibuat karena alasan tertentu seperti belum lunasnya pembayaran harga jual beli dan belum dibayarkannya pajak-pajak yang timbul karena jual

beli. PJB ada dua macam yaitu PJB lunas dan PJB tidak lunas. PJB lunas dibuat apabila harga jual beli sudah dibayarkan lunas oleh pembeli kepada penjual tetapi belum bisa dilaksanakan AJB, karena antara lain pajak-pajak jual beli belum dibayarkan, sertifikat masih dalam pengurusan dan lain-lain. Dalam pasal-pasal PJB tersebut dicantumkan kapan AJB akan dilaksanakan dan persyaratannya. Di dalam PJB lunas juga dicantumkan kuasa dari penjual kepada pembeli untuk menandatangani AJB, sehingga penandatanganan AJB tidak memerlukan kehadiran penjual. PJB lunas umum dilakukan untuk transaksi atas objek jual beli yang berada diluar wilayah kerja notaris atau PPAT yang bersangkutan. Berdasarkan PJB lunas bisa dibuatkan AJB di hadapan PPAT di tempat lokasi objek berada. PJB tidak lunas, dibuat apabila pembayaran harga jual beli belum lunas diterima oleh penjual. Di dalam pasal-pasal PJB tidak lunas sekurang-kurangnya dicantumkan jumlah uang muka yang dibayarkan pada saat penandatanganan akta PJB, cara atau termin pembayaran, kapan pelunasan dan sanksi-sanksi yang disepakati apabila salah satu pihak wanprestasi. PJB tidak lunas juga harus ditindaklanjuti dengan AJB pada saat pelunasan.

Berbagai persoalan di atas jelas telah bertentangan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

Perlindungan konsumen bertujuan :

- (1) meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- (2) mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- (3) meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- (4) menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- (5) menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggungjawab dalam berusaha;
- (6) meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Kemudian melanggar pula Pasal 8 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundangundangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam

hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;

- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan

tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.

- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Kemudian melanggar juga Pasal 9 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklan-kan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah :
 - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
 - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
 - d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
 - e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
 - f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;

- h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
 - i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
 - j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
 - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
- (2) Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.
- (3) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Kemudian juga melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

- Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan :
- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
 - b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
 - d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
 - e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
 - f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Selanjutnya juga melanggar Pasal 12 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Kemudian Juga melanggar Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
- (2) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Hal ini juga bertentangan dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan

memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk :

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media masa;
- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Lebih lanjut persoalan ini juga bertentangan dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa “pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen”.

Kemudian hal ini juga bertentangan dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk :

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Kemudian bertentangan juga dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa:

(1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
- c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

(2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Hal ini jelas juga bertentangan dengan amanat Sila Kedua dan Kelima Pancasila serta Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pada dasarnya Pancasila mengamanatkan adanya keseimbangan keadilan dalam politik hukum pertanahan. Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila pada perkembangannya terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan Kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:⁷⁷

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” negara atau “cita-cita” masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Hal tersebut termasuk pada politik hukum pertanahan nasional.

Adanya budaya hukum yang salah dalam jual beli tanah yang pada akhirnya merugikan pembeli tanah telah jauh bertentangan dengan amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

⁷⁷ *Ibid*, hal. 17.

2. Solusi Dalam Mengatasi Hambatan Pada Pelaksanaan Tanggungjawab Kantor Pertanahan Dalam Persoalan Peredaran Sertifikat Tanah Palsu Di Kabupaten Cilacap

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa sertifikat palsu, BPN juga berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak. Kantor wilayah BPN yaitu di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan BPN Pusat. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat palsu, maka peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah:

- a. Menelaah dan mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan;
- b. Menampung pengaduan-pengaduan masyarakat terkait sertifikat palsu;
- c. Menelaah dan menyiapkan kajian hukum terkait pengaduan yang ada;
- d. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi;

- e. Melakukan koordinasi dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan terkait tindakan hukum secara pidana terhadap pelaku penyebar sertifikat palsu;
- f. Mengumpulkan data terkait status kepemilikan pertanahan yang dapat diakses secara digital maupun secara langsung oleh masyarakat;
- g. Membuat dokumentasi yang sesuai dengan eksisting persoalan sertifikat palsu di masyarakat.

C. Contoh Akta

PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)

RUSDIYANTO, SH.,M.Kn

DAERAH KERJA : KABUPATEN CILACAP

SK.Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Nomor : 47/KEP-17.3/III/2014, Tanggal 10 Maret 2014

Jl. Tugu Utara nomor 47 Sampang, Cilacap

Telp.(0282) 697235. Fax.(0282) 697235

UNISSULA

AKTA JUAL BELI

Nomor : 59/2016

Lembar Pertama

Pada hari ini, Senin tanggal 15 (limabelas) bulan Februari tahun 2016 (duaribu enambelas) ; -----

hadir dihadapan Saya RUSDIYANTO, Sarjana Hukum, Magister Kenotariatan yang berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 10 Maret 2014 nomor 47/KEP-17.3/III/2014 diangkat sebagai Pejabat Pembuat

Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, yang dimaksud dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan daerah kerja Kabupaten Cilacap dan berkantor di Jalan Tugu Utara nomor 47 Sampang, Cilacap dengan dihadiri oleh saksi-saksi yang saya kenal dan akan disebut pada bagian akhir akta ini : -----

I. **Tuan MUHAMAD BRIANTAMA ZAMMARI** lahir di Samarinda, pada tanggal 25-04-2001 (duapuluhlima April seribu duaribu satu), pekerjaan Pelajar atau Mahasiswa, bertempat tinggal di Jalan Bung Tomo, Rukun Tetangga 022, Rukun Warga 004, Kelurahan Rapak Dalam, Kecamatan Samarinda Seberang, Kota Samarinda, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 1750032504010002, Warga Negara Indonesia ; -----

-Dalam hal ini penghadap bertindak seorang diri dikarenakan tanah tersebut merupakan harta asal yang diperoleh dengan cara Warisan dengan Nomor : 50/KW/I/2019 tertanggal 16-01-2019 (enambelas Januari duaribu sembilanbelas) yang ditandatangani oleh Kepala Kelurahan Sungai Kledeng, Kecamatan Samarinda Seberang, yang aslinya diperlihatkan kepada saya Notaris di Cilacap ; -----

----- = PIHAK PERTAMA = -----

II - **Tuan IDZAN SYATOTO**, lahir di Banyumas, pada tanggal 06-01-1980 (enam Januari seribu sembilanratus delapanpuluh), pekerjaan Wiraswasta, bertempat tinggal di Rukun Tetangga 004, Rukun Warga 007, Desa Sirau, Kecamatan Kemranjen, Kabupaten Banyumas, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3302060601800001, Warga Negara Indonesia ; -----

-----Dalam hal ini disebut juga sebagai Pihak Pembeli,
selanjutnya dalam akta ini akan disebut sebagai : -----

----- =
PIHAK KEDUA = -----

Penghadap untuk sementara waktu berada di Cilacap ; -----

-Para penghadap dikenal oleh Saya, Pejabat Pembuat Akta Tanah ;

Pihak Pertama menerangkan dengan ini menjual kepada Pihak
Kedua dan Pihak Kedua menerangkan dengan ini membeli dari
Pihak Pertama yaitu ; -----

- Hak Milik Nomor 00441/Pageralang atas sebidang tanah
Sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur Nomor
00006/Pageralang/2014, Tanggal 10/12/2014, seluas 442 M²
(empatatus empatpuluh dua) dan Nomor Surat
Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan
(SPPTPBB) : 33.02.060.011.036-0071.0 , yang digunakan untuk
tanah pekarangan terletak di : -----

Provinsi : Jawa Tengah -----

Kabupaten : Cilacap -----

Kecamatan : Kroya -----

Desa : Bajing Kulon -----

Jual beli ini meliputi pula : -----
-

-Sebidang tanah pekarangan ; -----
-

Selanjutnya semua yang diuraikan diatas dalam Akta ini disebut
“Obyek Jual Beli” ; -----
-

Pihak Pertama dan Pihak Kedua menerangkan bahwa ; -----

a. Jual beli ini dilakukan dengan harga Rp. 270.000.000, -
(duaratus tujuh puluh juta rupiah) ; -----

b. Pihak Pertama mengaku telah menerima sepenuhnya uang tersebut di atas dari Pihak Kedua dan untuk penerimaan uang tersebut akta ini berlaku pula sebagai tanda penerimaan yang sah (kwitansi) ; -----

c. Jual beli ini dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut ; ---

----- Pasal 1 -----

Mulai hari ini obyek jual beli yang diuraikan dalam akta ini telah menjadi milik Pihak Kedua dan karenanya segala keuntungan yang di dapat dari, dan segala kerugian/beban atas obyek jual beli diatas menjadi hak/beban Pihak Kedua ; -----

-

----- Pasal 2 -----

Pihak Pertama menjamin, bahwa objek jual beli tersebut di atas tidak tersangkut dalam suatu sengketa, bebas dari sitaan, tidak terikat sebagai jaminan untuk sesuatu utang yang tidak tercatat dalam sertifikat, dan bebas dari beban-beban lainnya yang berupa apapun ; -----

----- Pasal 3 -----

Pihak Kedua dengan ini menyatakan bahwa dengan jual beli ini kepemilikan tanahnya tidak melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana tercantum dalam pernyataannya tanggal limabelas Februari duaribu enambelas (15-02-2016) ; -----

----- Pasal 4 -----

Dalam hal terdapat perbedaan luas tanah yang menjadi obyek jual

beli dalam akta ini dengan hasil pengukuran oleh instansi Badan Pertanahan Nasional, maka para pihak akan menerima hasil pengukuran instansi Badan Pertanahan Nasional tersebut ; -----

----- Pasal 5 -----

Para pihak menyatakan dengan ini bahwa sesuai dengan tanda pengenal yang disampaikan kepada saya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan dengan ini menjamin akan kebenaran identitas para pihak, selanjutnya memahami serta mengerti sepenuhnya isi dalam Akta Jual Beli ini ; -----

-

----- Pasal 6 -----

Kedua belah pihak dalam hal ini dengan segala akibatnya memilih tempat kediaman hukum yang umum dan tidak berubah pada Kantor Panitera Pengadilan Negeri Kabupaten Banyumas di Banyumas -----

----- Pasal 7 -----

Biaya pembuatan akta ini, uang saksi dan segala biaya peralihan hak ini dibayar oleh Pihak Kedua ; -----

Demikianlah akta ini dibuat para pihak dan : -----

1. **Tuan ALI MA'SUM**, lahir di Cilacap, pada tanggal 24-12-1986 (duapuluh empat Desember seribu sembilanratus delapanpuluh enam), bertempat tinggal di Jalan Jatisari, nomor 02, Rukun Tetangga 004, Rukun Warga 005, Desa Karangtengah, Kecamatan Sampang, Kabupaten Cilacap, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3301172412860002, Warga Negara Indonesia ; -----
2. **Tuan SUYANTO**, lahir di Cilacap, pada tanggal 21-12-1984 (duapuluh satu Desember seribu sembilanratus

delapanpuluh empat), bertempat tinggal di Jalan Jatisari Nomor 36, Rukun Tetangga 003, Rukun Warga 004, Desa Karangtengah, Kecamatan Sampang, Kabupaten Cilacap, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3301172112840001, Warga Negara Indonesia ; -----

--

Sebagai saksi-saksi dan setelah dibacakan serta dijelaskan, maka sebagai bukti kebenaran pernyataan yang dikemukakan oleh Pihak Pertama dan Pihak Kedua tersebut diatas, akta ini ditanda tangani oleh Pihak Pertama, Pihak Kedua, para saksi dan saya, PPAT, sebanyak 2 (dua) rangkap asli, yaitu 1 (satu) rangkap lembar pertama disimpan di kantor saya, dan 1 (satu) rangkap lembar kedua disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap, untuk keperluan pendaftaran peralihan hak akibat jual beli dalam akta ini. -----

Pihak Pertama

Pihak Kedua

MUHAMAD BRIANTAMA ZAMMARI

IDZAN SYATOTO

Saksi

Saksi

ALI MA'SUM

S U Y A N T O

Pejabat Pembuat Akta Tanah

RUSDIYANTO, SH.,M.Kn



BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap belum secara optimal berhasil, hal ini ditunjukkan dengan masih adanya kasus sertifikat palsu di Kabupaten Cilacap.
2. Pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam upaya pemberantasan sertipikat tanah palsu di Kabupaten Cilacap yang belum berhasil secara penuh hal ini kerana adanya kendala yang diakibatkan factor internal yang berangkat dari peran BPN sendiri dan factor eksternal berupa budaya hukum masyarakat dalam hal kesadaran akan pentingnya pembuatan sertifikat atas tanah, sehingga dibutuhkan solusi berupa menelaah dan mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan, menampung pengaduan-pengaduan masyarakat terkait sertifikat palsu, enelaah dan menyiapkan kajian hukum terkait pengaduan yang ada, menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi, melakukan koordinasi dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan terkait tindakan hukum secara pidana terhadap pelaku penyebar sertifikat palsu, mengumpulkan data terkait status kepemilikan pertanahan yang dapat diakses secara digital maupun secara langsung.

B. Saran

1. Bagi masyarakat perlu melakukan pencarian informasi terlebih dahulu terkait dengan kepemilikan tanah yang hendak dibeli dan kelengkapan dokumen kepemilikan tanah dari penjual.
2. Bagi pemerintah perlu dilakukan koordinasi antar lembaga terkait guna melakukan penyuluhan hukum terkait sertifikat palsu, dan membuat media informasi terkait sertifikat palsu yang dapat menjangkau seluruh masyarakat di seluruh wilayah Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, West, St. Paul
- Achmad Chomzah, Ali, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta
- Ali, Achmad, (2009), *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Penerbit Kencana, Jakarta
- Ashshofa, Burhan, (1996), *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at, M., 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta
- Dirdjosisworo, Soedjono, (2008), *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Fajar N.D., Mukti dan Achmad, Yulianto, (2015), *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Harsono, Boedi, (2007), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), Jakarta
- Hanitjo Soemitro, Ronny, (1998), *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta
- Isnaeni, Moch., (2016), *Perjanjian Jual Beli*, Refika Aditama, Bandung
- Kelsen, Hans, (2009), *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Kumkelo, Mujaid, Anash Kolish, Moh., dan Vredian Aulia Ali, Fiqh, (2015), *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Setara Press, Malang

- Marzuki Peter, Mahmud, (2009), *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Mertokusumo, Sudikno, 1985, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Mertokusumo, Sudikno, (1999), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta
- Muchsin, Koeswahyono, Imam, dan Soimin, (2007), *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung
- Nawawi, Hadari, (1993), *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Perangin, Effendi, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- Ridwan Halim, A., (1988), *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2, Jakarta
- Ruchiyat, Eddy, (1995), *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*, Alumni, Bandung
- Santoso, Urip, (2012), *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta
- Shidarta, (2006), *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. REVIKA Aditama, Bandung
- Soesangobeng, Herman, (2012), *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta
- Soekanto, Soerjono, (2010), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Sofwan Masjchoen, Sri, (1980), *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Kebendaan dan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta
- Sugiono, (2009), *Metode Penelitian Kuantitatif*, Alfabeta, Bandung

Sullivan, J.A. dan Hillard, Jonathan, (2014), *The Law of Contract*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford

Supomo dan Djokutono, (1955), *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Djambatan, Cetakan ke-4, Jakarta

Supriadi, (2012), *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan ke-5, Jakarta

van Vollenhoven, Cornelis, (2013), *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, STPN Press, Yogyakarta

Warassih, Esmi, (2011), *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang

Wiradi, Gunawan, (2009), *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, AKATIGA, Edisi Baru, Jakarta

B. JURNAL

Ch. Likadja, Jeffry Alexander, (2015), “Memaknai Hukum Negara (*Law Throught State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*)”, *Hasasnuddin Law Review*, Vol. 1

F. Rahmatullah, (2018), “Pelaksanaan Jual Beli Barang Sitaan Menurut Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Muamalah*, Vol. 4 No. 1,

Joshua Siagian, Edel, (2021), “Kajian Hukum Tindak Pidana Pemalsuan Sertifikat Hak Milik Tanah”, *Lex Crimen*, Vol. X

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

D. WAWANCARA

Wawancara Pribadi dengan Amanah selaku Masyarakat Terdampak Dalam Kasus Pemalsuan Sertipikat Tanah di Cilacap, wawancara dilakukan pada 12 Mei 2022

Wawancara pribadi dengan Karsono selaku Kepala Kantor BPN Kabupaten Cilacap, pada 12 Mei 2022

E. INTERNET

<http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> diakses pada tanggal 15 Juni 2020

<https://bisnis.tempo.co/read/1352697/kominfo-sebut-12-548-desa-belum-tersentuh-sinyal-internet>, diakses pada 10 Agustus 2022

<http://id.shvoong.com/social-sciences/sociology/2205936-pengertian-pelaksanaan-actuating/>, diakses pada 12 Juni 2022

<http://id.shvoong.com/social-sciences/sociology/2205936-pengertian-pelaksanaan-actuating/>, diakses pada 12 Juni 2022

