

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan sebagai *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia. Sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, tidak saja sebagai bahan perniagaan tapi juga sebagai obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan di sisi lain harus dijaga kelestariannya.¹

Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan manusia selalu meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan

¹ Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia, hlm. 1

juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.²

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah sebagai berikut:³

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan

² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

³ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sejak berlakunya UUPA, maka telah terjadi perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan, yang disebut Hukum Tanah, yang dikalangan pemerintahan dan umum juga dikenal sebagai Hukum Agraria. Sehingga dapat dikatakan perubahan fundamental karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsinya yang mendasarinya, maupun isinya, yang dinyatakan dalam bagian "Berpendapat" UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.⁴

Semua hak atas tanah itu mempunyai sifat-sifat kebendaan (zakelijk karakter), yaitu: (1) dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, (2) dapat dijadikan jaminan suatu hutang, dan (3) dapat dibebani hak tanggungan.⁵ Pemindahan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan.⁶ Dalam pasal 20 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. "Beralih" maksudnya terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum (kesengajaan) melainkan karena peristiwa hukum (bukan kesengajaan), misalnya diwariskan. Sedangkan "dialihkan" menunjukkan

⁴ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta, hlm 1

⁵ Bachsan Mustafa, 1998, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya Bandung, Bandung, hln. 39.

⁶ Effendi Perangin, 1994. *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali. Jakarta. hlm. 1

adanya kesengajaan sehingga terdapat suatu perbuatan hukum terhadap hak milik tersebut.⁷

Peralihan hak atas tanah yang belum bersertipikat di masyarakat sering terjadi baik karena waris, hibah atau jual beli. Peralihan hak atas tanah yang belum bersertipikat rentan terhadap munculnya sengketa di kemudian hari. Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditegaskan bahwa Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “**Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pengalihan Hak Atas Tanah Yang Belum Bersertipikat Di Kabupaten Cilacap**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁷ John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38.

1. Bagaimanakah peran PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Cilacap?
2. Bagaimanakah kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat ?
3. Bagaimana mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis:

1. Peran PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Cilacap.
2. Kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.
3. Upaya mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai sumbangan pemikiran untuk pengembangan hukum kenotariatan, khususnya tentang pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat untuk mendaftarkan kepemilikan hak atas tanah, sehingga dapat memberikan jaminan hukum kepemilikan hak atas tanah.

E. Kerangka Konseptual

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada Pasal 20 ayat (2) menentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Kata beralih dalam hal ini mempunyai arti bahwa hak milik dapat beralih kepada pihak lain karena adanya peristiwa hukum. Apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak maka hak milik beralih dari pemegang hak ke ahli warisnya, sehingga ahli waris wajib melakukan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan tanah. Adapun kata dialihkan mempunyai arti bahwa hak milik dapat dialihkan karena adanya perbuatan hukum, misalnya jual-beli, tukar-menukar dan hibah.

Ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada Pasal 19 ayat (2) huruf c disebutkan tentang pengertian sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA.

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif yaitu:⁸

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum b. Tanah diperoleh dengan itikad baik
2. Tanah di kuasai secara nyata
3. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbit sertifikat.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Kata menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.⁹

⁸ Urip, Santoso 2012, *Hukum Agraris : Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 319

⁹ Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 49

Hak atas tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu hak atas tanah primer dan hak atas tanah sekunder. Pengertian hak atas tanah primer adalah hak atas tanah yang langsung diberikan oleh negara kepada subyek hak. Adapun yang dimaksud dengan hak atas tanah sekunder adalah hak untuk menggunakan tanah milik pihak lain.¹⁰

Hak atas tanah primer sebagaimana disebutkan pada Pasal 6 UUPA yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh negara, Hak Pakai yang diberikan oleh negara dan Hak Pengelolaan. Adapun yang termasuk dalam hak-hak atas tanah yang sekunder adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Guna Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lain (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA).¹¹ Adapun penjelasan atas hak atas tanah sebagai berikut.

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 ayat (1) UUPA).

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA).

c. Hak Guna Bangunan

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri I*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1-2.

¹¹ Oloan Sitorus dan Nomadyawati, 1994, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, hlm.56.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA).

Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain (Pasal 41 ayat (1) UUPA).

d. Hak Sewa

Hak Sewa adalah hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk suatu keperluan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Pasal 44 ayat (1) UUPA).

e. Hak Membuka Tanah

Hak membuka tanah hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 46 ayat (1) UUPA).

f. Hak Memungut Hasil Hutan

Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu (Pasal 46 ayat (2) UUPA).

g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak seperti tersebut di atas yang akan ditetapkan dalam undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti disebutkan dalam Pasal 53 UUPA yaitu Hak Gadai, Hak-Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA bahwa yang dapat mempunyai hak milik adalah:

1. Warga Negara Indonesia
2. Badan-badan Hukum yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 yaitu:
 - a. Bank-bank Pemerintah
 - b. Bank-bank Negara, seperti Bank Indonesia, Bank Dagang Negara, Bank Negara Indonesia.
 - c. Koperasi Pertanian
 - d. Badan-badan Keagamaan
 - e. Badan-badan Sosial
3. Orang asing atau yang hilang kewarganegaraannya, setelah satu tahun hak milik harus dilepaskan.

Menurut Boedi Harsono, proses terciptanya hak atas tanah (termasuk hak milik), disebabkan oleh:¹²

1. Terjadi karena hukum, yakni perubahan atau konversi hak-hak lama berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi.
2. Karena Pemberian Negara, seperti yang disebut dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Pemberian Hak dilakukan dengan penerbitan suatu surat keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Terjadinya Hak Milik menurut Hukum adat, sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Pasal 22 UUPA mengatur terjadinya hak milik adalah sebagai berikut:

¹² Boedi, Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia*,..... hlm 334

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Hak milik atas tanah yang terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*).

Hak milik ini dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat untuk mendapatkan sertipikat hak milik atas tanah.

2. Selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena:

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah yaitu hak atas tanah yang diproses melalui mekanisme pemberian hak atas tanah.

Hak milik disini, semula berasal dari tanah Negara dan terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Prosedur ini di atur dalam Pasal 8 sampai Pasal 16 Permen Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan hak pengelolaan

- b. Ketentuan undang-undang.

Hak milik atas tanah ini undang-undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan UUPA.

Hak milik hapus apabila:

1. Tanahnya jatuh pada Negara hal ini disebabkan :

- a. Karena pencabutan hak berdasarkan pada Pasal 18 UUPA (untuk kepentingan umum).
 - b. Karena oleh pemiliknya.
 - c. Karena tanah tersebut diterlantarkan penyerahan sukarela.
 - d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
2. Tanahnya musnah artinya, tanah tersebut hilang sifat dan fungsinya.

Pemberian hak atas tanah-tanah pada dasarnya meliputi beberapa unsur, yaitu:¹³

- a. Subjek pemohon, dengan sasaran penelitian berupa data pribadi/warga negara.
- b. Lokasi tanahnya yang menyangkut letak sebenarnya tanah yang diuraikan serta batas-batas yang tegas sesuai dengan prinsip *Contradictoir Delimitatief*.
- c. Bukti-bukti perolehan haknya secara beruntun dan sah menurut hukum.

Pasal 19 ayat (2) UUPA, menyebutkan "Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Pasal 23 ayat (2) UUPA, berbunyi: "Pendaftaran Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut".

Pasal 32 UUPA, berbunyi:

- (1) Hak guna-usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.

¹³ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, hlm.18

- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 UUPA, berbunyi:

- (1) Hak guna-bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna-bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Undang-undang mewajibkan kepada pemegang hak untuk mendaftarkan masing-masing tanahnya. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah.¹⁴

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah merupakan upaya pemerintah dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat atas kepemilikan suatu bidang tanah. Pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu:

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

¹⁴ Supriadi, 2008, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.154

Pendaftaran menurut Harun Al Rashid, berasal dari kata *cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah.¹⁵ Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pemerintah melakukan kegiatan pendaftaran tanah dengan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran selama ini, mulai dari permohonan seorang atau badan, diproses sampai dikeluarkan bukti haknya (sertipikat) dan dipelihara data pendaftarannya dalam buku tanah.¹⁶

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat

¹⁵ Al Rashid Harun, 1986 *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturan)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 82

¹⁶ Lubis Yamin dan Rahim Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 104

pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997).

Penjelasan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau

sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini).

Peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memang tidak ada sanksinya bagi para pihak, namun para pihak akan menemukan kesulitan praktis, yakni penerima hak tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya sehingga tidak akan

mendapatkan sertifikat atas namanya. Oleh karena itu, jalan yang dapat ditempuh adalah dengan mengulangi prosedur peralihan haknya dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Hukum tanah nasional mengakui keberadaan hak ulayat bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Menurut UUPA Pasal 3 bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturanperaturan lain yang yang lebih tinggi.

Hak ulayat menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMA/KBPN No.5 tahun 1999 adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut yang bersangkutan.

Terhadap pelaksanaan hak ulayat ditentukan dalam ketentuan Pasal 2 ayat 1 yaitu: sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan hukum adat menguasai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah Ulayat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan:¹⁷

- a. Oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA.
- b. Oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

¹⁷ Boedi, Harsono 2005. *Hukum Agraria Indonesia*,..... hlm 63-65

Pasal 4 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 ditentukan bahwa;

- a. Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan:
 - 1) oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.
 - 2) Oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.
- b. Pengelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang

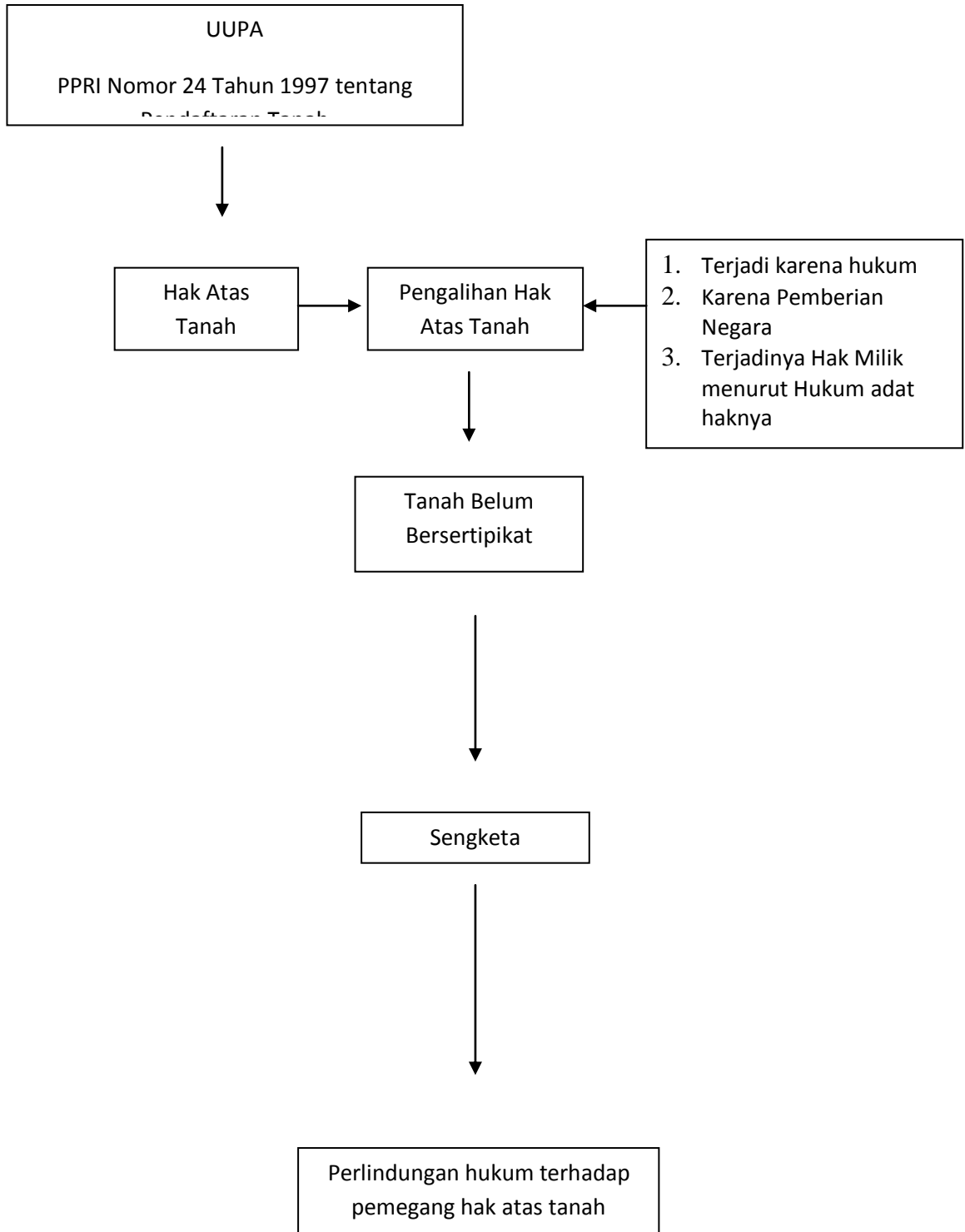
bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

- c. Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat 2 Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Para pencari keadilan dapat menuntut dari negara dan alatnya agar mereka berkelakuan normal. Setiap kelakuan yang merubah kelakuan yang normal dan melahirkan kerugian-kerugian, dapat digugat.¹⁸

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.108

Kerangka konseptual tersebut dapat dibuat dalam bagan berikut ini.



Gambar 1. Kerangka Konseptual

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.¹⁹ Oleh karena metode penelitian yang digunakan metode penelitian kualitatif, maka data yang diperlukan berupa data sekunder seperti data kepustakaan dan dokumen hukum yang berupa bahan-bahan hukum.²⁰

Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan sebagai penerapan dan pengkajian hubungan aspek hukum dengan aspek non hukum dalam bekerjanya hukum di masyarakat. Penelitian hukum yang sosiologis mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi sehingga penelitian ini disebut *sociological research*.²¹ Penelitian ini untuk mengungkap prosedur peralihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah eksplanatif yakni penelitian yang bertujuan menjelaskan bagaimana sebuah fenomena sosial terjadi dan

¹⁹ Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* Rajawali Press. Jakarta. hlm. 51

²⁰ *Ibid.* hlm. 52

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 35.

berusaha membuat penjelasan mengenai kemunculan suatu permasalahan atau gejala. Tujuan penelitian eksplanatif ini adalah untuk menganalisis:

- a. Peran PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Cilacap.
- b. Kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.
- c. Upaya mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis sosiologis, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan tersier sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
- 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 6) Yurisprudensi.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi:

- 1) Hasil-hasil penelitian di bidang Hukum Kenotariatan.
- 2) Buku-buku yang berkaitan dengan Hukum Kenotariatan.
- 3) Putusan MA RI Nomor 1923.K/Pdt/2003
- 4) Putusan MA RI Nomor 422.K/Pdt/2007

c. Bahan Hukum Tersier

Kamus terdiri dari kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan dokumentasi, wawancara dan studi kepustakaan yang dirinci sebagai berikut.

- a. Teknik pengumpulan bahan hukum primer, dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mencatat ke dalam kartu penelitian

tentang asas-asas dan norma hukum yang menjadi objek permasalahan ataupun yang dapat dijadikan alat analisis pada masalah penelitian.

- b. Teknik pengumpulan data sekunder berupa bahan-bahan hukum sekunder, dilakukan dengan cara menelusuri literatur-literatur ilmu hukum ataupun hasil-hasil penelitian hukum yang relevan dengan masalah penelitian.
- c. Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum tersier, dilakukan dengan cara menelusuri kamus-kamus hukum, kamus bahasa dan dokumen tertulis lainnya yang dapat memperjelas suatu persoalan atau suatu istilah yang ditemukan pada bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

5. Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif ini, pengolahan data hanya ditujukan pada analisis data secara preskriptif kualitatif, di mana materi atau bahan-bahan hukum tersebut untuk selanjutnya akan dipelajari dan dianalisis muatannya, sehingga dapat diketahui taraf sinkronisasinya, kelayakan norma, dan pengajuan gagasan-gagasan normatif baru. Kualitatif dimaksudkan yaitu analisis yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas dari informasi yang bersifat monografis dari informan, memahami kebenaran yang diperoleh dari hasil pengamatan dari pertanyaan kepada sejumlah informan baik secara lisan maupun tertulis selama dalam melakukan kegiatan penelitian.

6. Validitas Data

Untuk menjamin validitas data, digunakan teknik triangulasi data, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memandang sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan.²² Triangulasi data merujuk pada pendapat Patton yang dapat dilakukan dengan triangulasi data (sumber), yaitu penelitian dengan memakai sumber data yang berbeda untuk mengumpulkan data yang sejenis atau sama.²³

Dalam penelitian ini untuk uji validitas ditempuh dengan cara membandingkan data-data sekunder yang diperoleh selama penelitian berupa putusan pengadilan, peraturan perundang-undangan, teori hukum, konsep hukum dan pendapat para ahli hukum. Penggunaan teknik di atas didasarkan pada pemikiran bahwa dengan menempuh tahapan-tahapan tersebut validitas data akan lebih terjamin. Penggunaan teknik tersebut diharapkan akan memperoleh hasil penelitian yang komprehensif dan mengungkap permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, pada bab ini menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

²² Miles, Matthew B., Huberman, A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta : Universitas Indonesia Press. Hlm. 434.

²³ Mollong Lexi J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya. Hlm. 178

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini menjelaskan mengenai Tinjauan Umum Hak Atas Tanah yang meliputi : Pengertian Hak Atas Tanah, Jenis-Jenis Hak Atas Tanah, Perolehan Hak Atas Tanah, Tinjauan Pendaftaran Tanah yang meliputi: Pengertian Pendaftaran Tanah, Objek dan subjek Pendaftaran Tanah, Tata Cara Pendaftaran Tanah dan Permasalahan Pendaftaran Tanah, Tinjauan Sertipikat Tanah yang meliputi: Pengertian Sertipikat dan Tujuan serta Manfaat Kepemilikan Sertipikat. Pejabat Pembuat Akta Tanah meliputi: Pengertian PPAT, Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT serta Wilayah Kerja PPAT. Kepastian Hukum, Konsep Keadilan, Peralihan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Islam

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, pada bab ini menguraikan Deskripsi Kabupaten Cilacap, Pelaksanaan pengalihan hak atas tanah oleh PPAT yang belum bersertipikat di Kabupaten Cilacap, Kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat serta Upaya mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam pengalihan hak atas tanah yang belum bersertipikat.

BAB IV PENUTUP, pada bab terakhir tulisan ini akan diakhiri dengan Kesimpulan dan Saran-saran yang akan menjawab setiap pokok permasalahan yang ada.