

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Kebutuhan akan lahan atau tanah penduduk Indonesia sangat besar seiring dengan banyaknya jumlah penduduk Indonesia. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengemukakan bahwa jumlah penduduk Indonesia per juni 2021 mencapai 272.229.372 Jiwa.<sup>1</sup> Hubungan manusia dengan tanah itu sendiri terbilang sangat erat mengingat manusia sangat bergantung pada tanah. Setiap kali manusia melakukan aktivitas pasti bersinggungan dengan tanah, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Selain itu, tanah juga merupakan benda yang bersifat ekonomis. Lalu seiring dengan laju ekonomi yang pesat, tanah telah berkembang menjadi salah satu objek investasi, objek jual beli, dan jaminan utang.

Maka sebagai bentuk perlindungan pemerintah terhadap rakyatnya terkait pertanahan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang jaminan kepastian hukum hak atas tanah dari negara untuk rakyat. Disebutkan dalam Pasal 3 bahwa tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum itu terdiri dari dengan obyek, subjek, dan hukumnya yang berkaitan dengan konstruksi hukum.<sup>2</sup> Jaminan kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak), kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta

---

<sup>1</sup> <https://dukcapil.kemendagri.go.id/berita/baca/809/distribusi-penduduk-indonesia-per-juni-2021-jabar-terbanyak-kaltara-paling-sedikit> diakses pada tanggal 16 Desember pukul 18.00 WIB.

<sup>2</sup> Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, and Anggita Doramia Lumbanraja, 2020, ‘*Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*’, *Notarius*, 13, 642–54 <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.14710/nts.v13i2.31085>.

luas suatu bidang tanah hak (subjek hak), dan kepastian hukum mengenai haknya.<sup>3</sup> Namun agar dapat terwujudnya kepastian hukum, Jan Michael Otto yang dikutip dalam buku Adrian Sutedi, menyebutkan bahwa harus dipenuhinya syarat-syarat berupa: mempunyai aturan hukum yang jelas dan konsisten, aturan hukum yang berada pada instansi pemerintahannya juga sudah konsisten, seluruh elemen masyarakat dan pemerintah telah tunduk dan patuh terhadap aturan hukum tersebut, hakim yang independen, tidak berpihak, dan menegakkan hukum dan memutus perkara dengan adil dan konkret, dari sisi masyarakatnya pun harus sudah terbiasa akan aturan hukum itu.<sup>4</sup>

Terkait kasus pertanahan ini, pada tahun 2020 terdapat sejumlah 1.201 kasus sengketa pertanahan yang masih diproses penanganannya oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Negara (ATR/BPN).<sup>5</sup> Timbulnya sengketa pertanahan berawal dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah maupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>6</sup> Masing-masing pihak yang bersengketa harus membuktikan bentuk kepemilikannya atas tanah yang menjadi objek sengketa. Salah satu bukti kepemilikan hak atas tanah tersebut yaitu sertifikat tanah. Disebutkan pada Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya,

---

<sup>3</sup> Bachtiar Effendie, 1980, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, hal. 9.

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 12.

<sup>5</sup> <https://nasional.kontan.co.id/news/tahun-ini-kementerian-atr-fokus-tangani-1201-sengketa-pertanahan> diakses pada tanggal 20 Agustus 2021 pukul 13.00 WIB.

<sup>6</sup> Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung.

sepanjang data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Sertifikat hak atas tanah diperoleh melalui pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemiliknya. Sesuai dengan bunyi Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat. Sertifikat hak atas tanah ini harus dianggap benar di pengadilan sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya dengan bukti yang lain.<sup>7</sup> Dampak lain dari aturan tersebut adalah sertifikat hak atas tanah masih dapat digugat oleh pihak lain yang merasa bahwa ia memiliki hak atas tanah tersebut, sehingga apabila dapat dibuktikan ia adalah pemilik yang sebenarnya, maka sertifikat hak atas tanah dapat dibatalkan.<sup>8</sup>

Salah satu contoh sengketa pertanahan mengenai bukti hak atas tanah yang akan penulis jadikan sebagai studi kasus dalam penelitian ini adalah sengketa pertanahan tentang pembuktian di Pengadilan Tata Usaha Negara atas kepemilikan suatu bidang tanah pada kasus perkara Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT. Bahwa bidang tanah milik Para Penggugat tersebut dikuasai oleh pihak lain yang mengaku memiliki hak atas dasar sertifikat yang diterbitkan oleh Tergugat. Namun pada kenyataannya Para Penggugat belum pernah mengalihkan bidang tanah tersebut dan penguasaan atas tanah tersebut baru diketahui saat Para Penggugat meminta pengukuran kepada Tergugat. Tergugat menyampaikan yang intinya bahwa di atas lahan bidang tanah milik Para Penggugat tersebut telah ada 2 (dua) sertifikat, yaitu Sertifikat Hak Pakai No. 38/ Rawa Buaya atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq Kementerian Pekerjaan Umum dan

---

<sup>7</sup> Bronto Susanto, 2014, ‘*Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*’, 10.20 <https://doi.org/https://doi.org/10.30996/dih.v10i20.359>.

<sup>8</sup> Budi Harsono, 2002, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Cetakan Kelima Belas, Edisi Revisi*, Djambatan, Jakarta, hal. 398.

Sertipikat Hak Milik No. 10218/Rawa Buaya atas nama Rudy Karnadi. Sedangkan Para Penggugat mempunyai bukti berupa Girik atas bidang tanah tersebut atas nama Almarhum H. Sabeni dan belum pernah memperjualbelikannya maupun dialihkan dalam bentuk apapun baik oleh Almarhum H. Sabeni maupun Para Penggugat sebagai Ahli Waris yang sah sesuai keterangan Lurah Rawa Buaya.

Hal ini tentu melanggar Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebab terdapat alas hak lain berupa Girik milik almarhum H. Sabeni di atas tanah milik negara yang dikelola dengan hak pakai no.38. Tanah negara dalam perkara ini termasuk ke dalam golongan tanah negara tidak bebas, karena telah terbit alas hak milik pihak lain yaitu Kementerian Pekerjaan Umum di atasnya. Tanah tidak bebas ini baru dapat dimiliki oleh perorangan apabila telah terjadi peralihan atau pemindahtanganan atas tanah negara dan hak-hak di atas tanah negara tersebut telah dicabut.

Kemudian Girik merupakan salah satu tanda bukti hak atas tanah adat yang disebutkan pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Namun setelah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria yang kemudian diperjelas lagi dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 34/K/Sip/1960 yang berbunyi bahwa surat petuk/girik (bukti penerimaan PBB) bukan tanda bukti hak atas tanah.<sup>9</sup> Pasal 24 Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 mengemukakan bahwa Girik dapat dijadikan tanda bukti dan tidak perlu didaftarkan apabila dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Maka, agar girik dapat secara pasti bisa berfungsi sebagai tanda bukti kepemilikan tanah, pemegang girik harus mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan setempat. Girik lalu dijadikan salah

---

<sup>9</sup> Desy Nurkristia, 2021, ‘Asas Kepastian Hukum Dalam Kedudukan Girik Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah’, *Suara Hukum*, 3 No.2, 251–72  
<https://doi.org/https://doi.org/10.26740/jsh.v3n2.p351-273>.

satu data dasar dalam proses penerbitan sertifikat bersama dengan data-data lainnya.

Pada kasus perkara Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT, Pengadilan menjatuhkan putusan untuk memenangkan seluruh gugatan yang diajukan oleh Para penggugat, mengeluarkan pernyataan pembatalan atas Sertifikat Hak Pakai No. 38/Rawa Buaya milik Tergugat Intervensi I dan Sertifikat Hak Milik No 10218/Rawa Buaya milik Tergugat Intervensi II, membebankan kewajiban kepada Tergugat I untuk mencabut kedua sertifikat sengketa, serta Tergugat, Tergugat II Intervensi 1 dan Tergugat II Intervensi 2 secara tanggung renteng dihukum untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 2.637.000. Seperti yang penulis jabarkan di atas, bahwa Girik lemah kekuatan hukumnya jika dibandingkan dengan Sertifikat hak atas tanah setelah munculnya Undang-Undang Pokok Agraria. Kemudian muncul pertanyaan bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang menerbitkan Sertifikat tanah jika terdapat bukti Girik? Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penerbitan Sertifikat Tanah Jika Terdapat Bukti Girik (Studi Putusan Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT).”

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang diteliti, yaitu:

1. Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional Kota Jakarta Barat terhadap penerbitan sertifikat tanah pada Putusan Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT?
2. Apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT terhadap pembatalan Sertifikat Hak Pakai No. 38/Rawa Buaya dan Sertifikat Hak Milik No 10218/Rawa Buaya?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan judul tugas akhir yang telah penulis tentukan tersebut diatas, penulis ingin memberikan gambaran dan uraian secara sistematis mengenai sertifikat tanah, bukti kepemilikan hak atas tanah pada persidangan, dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan Sertifikat tanah jika terdapat bukti Girik.

### **D. Tujuan Penelitian:**

- a. Untuk mengetahui pertanggungjawaban hukum pihak yang mengeluarkan sertifikat tanah pada Putusan Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT;
- b. Untuk mengetahui apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT terhadap pembatalan Sertifikat Hak Pakai No. 38/Rawa Buaya dan Sertifikat Hak Milik No 10218/Rawa Buaya sudah sesuai.

#### 1. Manfaat penelitian:

##### a. Manfaat teoritis:

- 1) Sebagai bahan kajian bagi para praktisi maupun akademis hukum khususnya bagi seluruh masyarakat pada umumnya.
- 2) Menambah wawasan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya mengenai sertifikat tanah, bentuk-bentuk bukti kepemilikan atas tanah, Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan Sertifikat tanah jika terdapat bukti Girik.
- 3) Sebagai tambahan informasi mengenai penerapan Peraturan Pemerintah No. 24 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Apa saja bentuk-bentuk kepemilikan hak atas tanah, hingga

Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan Sertifikat tanah jika terdapat bukti Girik.

- b. Manfaat Praktis dari penulisan Tugas Akhir ini yakni sebagai bahan masukan bagi lembaga-lembaga pemerintah maupun lembaga Non-Departemen yang terkait dalam sertifikat tanah.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam menjabarkan permasalahan dan pembahasan yang berkaitan dengan materi penulisan dan penelitian, data atau informasi yang akurat, penulis menggunakan sarana penelitian ilmiah yang berdasarkan pada metode penelitian. Penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### 1) Jenis Penelitian

Penulis memakai jenis penelitian yuridis normatif yaitu meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder dan mengutip teori-teori yang ada.

### 2) Pendekatan Masalah

Berdasarkan jenis penelitian yang dilakukan, maka pendekatan yang dilakukan dalam penulisan Tugas Akhir ini yaitu pendekatan perundang-undang (statue approach) dan pendekatan kasus (case approach).

### 3) Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan Tugas Akhir ini yaitu data sekunder. Menurut kekuatan mengikatnya, data sekunder dapat digolongkan menjadi tiga golongan, yaitu:

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penulisan yaitu bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber bahan hukum primer yang mengikat berupa Putusan Nomor 256/G/2019/PTUN-JKT, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, , Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku teks, jurnal hukum, majalah hukum, pendapat para pakar serta referensi lainnya yang berkaitan dengan sertifikat tanah, pendaftaran tanah, kekuatan hukum sertifikat tanah, dan bukti dalam sengketa pertanahan.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan adalah bahan-bahan penunjang berupa bahan hukum sekunder berupa kamus-kamus hukum, media internet, buku petunjuk, atau buku pegangan, ensiklopedia serta buku referensi lainnya terkait sertifikat tanah, pendaftaran tanah, kekuatan hukum sertifikat tanah, dan bukti dalam sengketa pertanahan.

4) Cara Pengumpulan Data

Dalam Tugas Akhir ini, penulis akan meneliti data sekunder. Oleh karena itu aktivitas utama yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan mengenai sertifikat tanah. Pengumpulan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum berupa perundang-undangan, buku tentang sertifikat tanah, karangan ilmiah, jurnal, artikel, dan tulisan yang terkait dengan tema Tugas Akhir penulis.

5) Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan oleh penulis adalah kualitatif. Teknik analisis data secara kualitatif yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang

diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya kemudian disusun secara sistematis, yang selanjutnya dikaji dengan metode berfikir secara deduktif dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan (data sekunder), kemudian dibuat kesimpulan yang berguna untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Hasil dari teknik analisis data tersebut kemudian dilakukan analisis menurut isinya (content analysis), yang merupakan analisis isi dengan upaya untuk memilah-milah dan memilih data dari berbagai bahan pustaka yang ada serta searah dengan objek penelitian yang dimaksud. Analisis konten adalah suatu teknik penelitian untuk menghasilkan deskripsi yang obyektif, sistematis dan bersifat kualitatif mengenai substansi dari penelitian itu sendiri.<sup>10</sup> Teknik penulisan dalam Tugas Akhir ini adalah deskriptif, yaitu menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat perihal fenomena tertentu terkait dengan penulisan hukum ini.

---

<sup>10</sup> Darmayati Zuhdi, 1993, *Panduan Penelitian Analisis Konten*, Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta, Yogyakarta, hal. 1.