

## Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Tanah Yang Diterbitkan

Andreas Subiakto\*, Yurisa Martanti\*\*, Andrea Septiyani\*\*\*

\*Universitas Jayabaya

\*\*Universitas Jayabaya

\*\*\*Universitas Jayabaya

### ARTICLE INFO

*Keywords:*  
*Legal protection,*  
*Land certificate,*  
*Land rights*

Corresponding Author:  
asubiakto.mkn@gmail.com

### ABSTRACT

*Land certificate has an important role for the person concerned. The legal certainty of the certificate applicant is based on the state land that was formerly controlled by PT. Kereta Api Indonesia and the concept of legal protection for holders of title certificates issued based on state land rights. The Kebonharjo community as certificate holders have not received legal protection based on Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration. The method used in this research is with socio-legal research approach that comes from collecting data obtained from primary data and secondary data, then analyzed by qualitative analysis method. The research found that the holders of land rights certificates issued based on state land PT. KAI still has not received legal protection because it still uses a negative publicity system (positive elements). Regarding the concept of legal protection for holders of land rights certificates issued based on state land rights, it must be in accordance with the philosophy of Pancasila Law as the basis for realizing the values of justice for the parties and achieving legal protection for land rights holders.*

*Sertifikat tanah mempunyai arti peranan penting bagi yang bersangkutan. Kepastian hukum pemohon sertifikat berdasarkan tanah negara bekas penguasaan PT. Kereta Api Indonesia serta konsep perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas yang diterbitkan berdasar atas hak tanah negara. Masyarakat Kebonharjo selaku pemegang sertifikat belum mendapatkan perlindungan hukum yang berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan socio-legal research yang bersumber dari pengumpulan data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder, kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif. Hasil penelitian menemukan bahwa pemegang sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan berdasar tanah negara PT. KAI masih belum mendapat perlindungan hukum dikarenakan masih menggunakan stelsel publisitas negatif (berunsur positif). Terkait dengan konsep perlindungan hukum pemegang sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan berdasar atas hak tanah negara harus sesuai dengan filsafat Hukum Pancasila dijadikan landasan agar terwujudnya nilai-nilai keadilan bagi para pihak dan tercapainya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.*

## **PENDAHULUAN**

Tanah yang pernah dan telah dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) merupakan peninggalan perusahaan kereta api pada jaman Belanda, dan mereka melakukan penguasaan fisik tanah-tanah dengan menggunakan atas hak yang salah satunya bernama Grondkaart atau peta blok yang mereka gunakan sebagai bukti hukum untuk penguasaan aset-aset PT. Kereta Api Indonesia pada jaman Belanda, tidak jarang juga terjadi hambatan dalam penerbitan aset tersebut dan salah satunya adalah adanya sebuah bukti kepemilikan yang telah mendapat pengakuan oleh negara berdasarkan Undang-undang yaitu sertifikat dan dianggap sah dimata hukum.

Grondkaart adalah sebuah gambar penampang lahan yang dibuat untuk menunjuk suatu objek lahan dengan batas-batas tertentu yang tertera di atasnya. Grondkart adalah final sebagai bukti yang dimiliki oleh BUMN (PT. Kereta Api Indonesia) atas asetnya. Dengan adanya grondkaart maka secara otomatis aset tanah PT. Kereta Api Indonesia (Persero) (selanjutnya disebut dengan PT. KAI) sudah terbebas dari kepemilikan masyarakat, grondkaart memiliki 2 (dua) fungsi yaitu fungsi kepemilikan dan kepentingan. Fungsi kepemilikan menegaskan hak kepemilikan atas lahan tersebut, sementara fungsi kepentingan menunjuk pada tujuan objek yang dimuat dalam grondkart serta pihak-pihak yang berkepentingan atas objek di dalam grondkart.

Bukti kepemilikan ditunjukkan melalui pencantuman dari pejabat Kadaster Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut dengan BPN) bahwa grondkart dibuat berdasarkan hasil pengukuran tanah oleh petugas kadaster (surat ukur tanah). Dengan demikian grondkart memiliki kekuatan legal formal sebagai dokumen yang diterbitkan oleh lembaga pertanahan pada jamannya, yang menyetujui pengesahan grondkart tersebut untuk digunakan sesuai dengan fungsinya. Surat keputusan atau ketetapan pejabat yang berwenang memuat penjelasan tentang riwayat tanah yang tertera dalam grondkart serta proses kepemilikan oleh subjek yang tercatat dalam grondkart terkait.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menerangkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan 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 mewujudkan informasi kepa-

da pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan tindakan hukum mengenai berbagai bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar dan agar terselenggaranya tertib administrasi dalam bidang pertanahan. Pendaftaran tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang umum disebut dengan sertifikat tanah kepada pihak yang bersangkutan dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap Hak Atas Tanah yang dipegangnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ketentuan Pasal 32 ayat (2).

Fakta bahwa PT. KAI dalam hal ini yang mengklaim sebagai pemilik tanah yang menggunakan Grondkaart dan juga sertifikat hak pakai sebagai dasar bukti kepemilikan tanah yang telah dimiliki oleh PT. KAI. Sehubungan dengan hal tersebut, bila mengingat perkembangan zaman dan lajunya pembangunan serta pertumbuhan jumlah penduduk yang semakin meningkat yang mana nilai ekonomis tanah juga semakin tinggi sehingga menyebabkan ketimpangan penguasaan tanah, semakin orang butuh tanah untuk kepentingan pembangunan khususnya tempat tinggal, sedangkan luas tanah relatif tidak bertambah sehingga sangat potensial akan memunculkan sengketa tanah. Bahwa kondisi seperti tersebut di atas merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan masalah, sengketa dan konflik pertanahan semakin meningkat baik kuantitas maupun kualitasnya dewasa ini.

Permasalahan muncul antara PT. KAI dan masyarakat Kebonharjo yang pernah muncul dalam pemberitaan di media massa dan sosial di Indonesia, terutama yang terjadi di Kota Semarang, dalam kasus atau sengketa kepemilikan lahan antara warga kampung Kebonharjo dan PT. KAI, kasus tersebut bermula dari penggusuran yang dilakukan oleh PT. KAI yang didasari dengan Grondkaart dan juga sertifikat hak pakai yang dalam hal ini akan membangun jalur rel kereta api Stasiun Tawang-Pelabuhan Tanjungmas.

BPN menerbitkan 3.360 bidang Sertifikat Hak Milik diatas lahan PT. KAI dengan alas hak Grodkaart dan Sertifikat Hak Pakai, tetapi 50 bidang diantaranya terjadi tumpang tindih (overlapping) dengan tanah milik PT. KAI, tentu saja BPN tidak tanpa alasan menerbitkan Sertifikat Hak milik untuk warga Kebonharjo, ada prosedur bahkan peraturan yang mendasari dikeluarkannya 3.360 bidang Sertifikat Hak Milik tersebut.

Konflik antara PT. KAI dengan warga Kebonharjo mengenai status kepemilikan menjadi lebih memanas, pengusuran yang sedang dilakukan oleh PT. KAI mendapatkan perlawanan masyarakat yang notabene menempati tanah yang telah memiliki sertifikat atas bidang-bidang tanah mereka, dalam hal ini Sertifikat Hak Milik. Adanya gugatan warga Kebonharjo dinilai tepat oleh pakar ahli pertanahan di bidang agraria dan tata ruang Widhi Handoko yang menyatakan kedua belah pihak harus mengetahui status kedudukan dokumen legal masing-masing (Chepy, 2016). Sehingga tidak ada tindakan paksa pengusuran dan anarkis warga secara Undang-undang Pertanahan dan Agraria, surat Hak Milik (HM) adalah sebagai hak mutlak dan hak tertinggi dalam ketentuan sebagai hak individu, mengalahkan status grondkaart dan sertifikat hak pakai. Menurut Widhi Handoko, status Hak Milik (HM) tanah warga Kebonharjo seharusnya sudah tak dipermasalahkan dan sudah jelas, karena setelah adanya penerbitan status tanah Hak Milik oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dimana aturannya jika dalam jangka kurun waktu lima tahun tidak adanya gugatan pihak lain dengan pembuktian kuat, maka status tanah tersebut sudah final menjadi pemilik Hak Milik (Chepy, 2016).

Kasus warga Kebonharjo, Badan Pertanahan Nasional dan PT. KAI (Persero) bergulir ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kota Semarang, sengketa tersebut dimenangkan oleh PT. KAI (Persero) sebagai Penggugat dengan dasar Putusan Nomor 002/G/2017/PTUN.Smg tanggal 30 Mei 2017, atas dasar sengketa lahan antara warga Kebonharjo selaku pemilik tanah dan bangunan yang beralaskan Hak Milik dan PT. KAI tersebut. Berdasarkan hal tersebut maka:

1. Bagaimana kepastian hukum pemegang sertifikat berdasarkan tanah negara bekas penguasaan PT. KAI?
2. Bagaimana konsep perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat yang diterbitkan berdasarkan tanah negara bekas penguasaan PT. KAI?

#### **HAK ATAS TANAH DI INDONESIA**

Dalam pengertian yuridis tanah merupakan permukaan diatas bumi, sedangkan Hak Atas Tanah (selanjutnya disebut dengan HAT) adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar bumi ini. Oleh sebab itu, pengertian HAT lebih banyak menunjuk kepada pemahaman hak terhadap tanah itu sendiri, dalam arti sebagai bagian

tertentu dari permukaan bumi kita. Sedangkan wewenang dalam menggunakan atau mengelola tanah yang bersumber pada hak tersebut bisa diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atas bumi ini.

Pemahaman akan HAT terdapat di dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA), yang menyatakan bahwa "Atas dasar hak menguasai dari negara, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum" dalam negara ini.

Interpretasi terhadap HAT yang diberikan negara tentu saja terbatas pada hak untuk mempergunakan tanahnya tersebut, sedangkan hak untuk mengelola benda-benda lain yang ada di dalam tanah, misalkan bahan-bahan mineral, minyak dan lain-lainnya namun tidak termasuk dalam pengertian hak yang sudah diberikan oleh negara sesuai dengan ketentuan. Hak tersebut diatur secara khusus dalam Undang-undang tentang Ketentuan Pokok Pertambangan (Saleh, 1990).

#### **HAK PERORANGAN ATAS TANAH**

Semua orang diberi kesempatan untuk memperoleh HAT, Pasal 4 UUPA baik itu orang perorangan (sendiri maupun bersama), dan Badan Hukum. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif (Pasal 16 ayat (1) UUPA). Berkaitan dengan HAT, maka dapat dibedakan antara lain (Pasal 16 ayat (1) UUPA):

- a. Hak Milik. Berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan hak milik adalah suatu hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang perorangan atas tanah dengan mengingat fungsi sosialnya.
- b. Hak Guna Usaha. Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah negara minimal 5 (lima) hektar dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam Undang-undang, yaitu maksimal 35 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 25 tahun di bidang pertanian, perikanan atau peternakan. Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha terdapat dalam Pasal 28 UUPA. Peraturan

lebih lanjut tentang Hak Guna Usaha tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.

- c. Hak Guna Bangunan. Yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, dan memiliki waktu terbatas yaitu maksimal 30 tahun, yang dapat diperpanjang dengan maksimal 20 tahun lagi. Pengaturan dan ketentuan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 UUPA.
- d. Hak Pakai. Merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini (Pasal 41 UUPA).
- e. Hak Sewa. Dapat dikatakan suatu hak yang bisa mempergunakan tanah milik orang lain untuk suatu keperluan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemilik lahan atau tanah. Pengaturan mengenai hak sewa sebagaimana tercantum dalam Pasal 44 UUPA. Menurut Daliyo et al., (1983) antara Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa terdapat beberapa kesamaan, dimana hak yang memberi wewenang untuk memakai/ menggunakan tanah yang bukan haknya sendiri, dan selanjutnya dapat dikelompokkan sebagai hak pakai.
- f. Hak Membuka Lahan dan Hak Memungut Hasil Hutan. Hak ini hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah dalam hal ini diatur dalam Pasal 46 UUPA.
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak serta hak-hak lain yang bersifat sementara di atas akan ditetapkan melalui Undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA. Hak-hak yang bersifat sementara yang disebut dalam Pasal 53 UUPA adalah: 1) Hak Gadai; 2) Hak Usaha Bagi Hasil; 3) Hak Menumpang; dan 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Beberapa HAT mempunyai sifat sementara dimaksudkan bila suatu ketika hak-hak tersebut dapat ditiadakan sebagai lembaga hukum, karena UUPA menganggap asas-asas hukum agraria yang baru tidak sesuai saat ini, terutama mengenai pencegahan terjadinya tindakan pemerasan (eksploitasi sesama manusia). Hak gadai, hak usaha bagi hasil, dan hak sewa tanah pertanian merupakan hak yang memungkinkan timbulnya suatu hubungan yang mengandung unsur pemerasan oleh pihak tertentu, mengingat hak tersebut memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai dan mengusahakan tanah kepunyaan orang lain yang bukan hak miliknya.

#### **HAK PENGUSAHAAN ATAS TANAH**

Istilah "hak" selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah "hukum," di dalam literatur Belanda kedua-duanya disebut dengan "recht." Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan istilah "Objektief recht" dan "Subjektief recht." Van ApeIdoorn mengartikan Objektief Recht dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. Subjektief Recht diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum obyektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu (Zein, 1995). Hak absolut memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja (Zein, 1995).

Pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA (Santoso, 2007).

Hak menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 ayat (1), apabila ditinjau dari pengertian berdasarkan UUPA, maka Hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk (Harsono, 1999), mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Dalam menentukan bahkan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-per-

buatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Saly, 2007).

### ASAS-ASAS PENDAFTARAN TANAH

Tugas Pemerintah salah satunya adalah melakukan Pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*) dengan mengutamakan asas-asas pendaftaran tanah yang disebutkan dalam Pasal 2 PP No. 24/1997 yaitu "Pendaftaran dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka." Penjelasan asas-asas pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Asas Sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan terutama para pemegang HAT;
- b. Asas Aman, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu dilenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah tersebut;
- c. Asas Terjangkau, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan sebagai keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan;
- d. Asas Mutakhir, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari;
- e. Asas Terbuka, dalam pendaftaran tanah menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang disimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH SEBAGAI TANDA BUKTI HAK

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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 dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Ketentuan Pasal 19 UUPA, menyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun demikian, UUPA tidak menyebutkan nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftarkan tersebut.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftarkan (Hermit, 2004). Pada Pasal 13 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftarkan adalah sertifikat, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat 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. Data yang dimuat dalam sertifikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftarkan, keterangan mengenai ada atau tidaknya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP Nomor 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang

didaftar, pemegang haknya, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam sertifikat diambil dari buku tanah. Buku tanah menurut Pasal 1 angka 19 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain, yang berupa sertifikat atau selain sertifikat (petuk pajak bumi/kutipan letter c). Dalam hal ini, pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar, maka akan diadakan pembetulan sebagaimana mestinya. Dalam sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan membawa alat bukti lain yang berupa sertifikat atau selain sertifikat (petuk pajak bumi/kutipan letter c), pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Apabila di kemudian hari ternyata data fisik dan/atau data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar, atas dasar putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap, sertifikat tersebut diadakan pembetulan seperlunya. Dengan demikian, sertifikat bukanlah merupakan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Meskipun telah diterbitkan sertifikat, pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanahnya, namun demikian berdasarkan ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP Nomor : 24 Tahun 1997 tidak ada jaminan bagi pemegang hak atas tanah untuk tidak mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut. Demikian pula Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang memuat dalam sertifikat.

Ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif yang bertendensi positif yaitu sertifikat hanya merupakan surat tan-

da bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertifikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat. Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Tanah dikuasai secara nyata;
- d. Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya 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 penerbitan sertifikat.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitive verjaring* atau *adverse possession*. Hukum Tanah kita yang memakai dasar Hukum Adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam Hukum Adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *reschtsverwerking*. Dalam Hukum Adat jika seseorang selama

sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan iktikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, Sumardjono (1997) menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtsverwerking* yang dikenal dalam Hukum Adat.

### TANAH NEGARA

Dalam konsep hukum tanah tidak sekedar permukaan bumi, namun mempunyai tiga dimensi yakni ruang angkasa, permukaan bumi dan di bawah tubuh bumi (lihat Peter butt, 2001). Dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, tanah diartikan sebagai "permukaan bumi" seperti ternyata dalam yang berbunyi: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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 atau badan-badan hukum."

'Tanah Negara' menunjukkan suatu status hubungan hukum tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan. Dalam pengertian tersebut maka jika kita menyebutkan tanah Negara artinya adalah tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya. Adapun hubungan hukum antara subyek dan obyek itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan.

Jika kita menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti "*possession*" makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik dalam arti faktual digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang punya tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut di miliki atau kepunyaan dalam arti "*ownership*" dalam pengertian yuridis maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti juga dia secara fisik menguasai tanah tersebut, karena mungkin adanya hubungan ker-

ja sama atau kontraktual tertentu. Bentuk lain bisa juga bahwa tanah tersebut diduduki oleh orang tanpa ijin yang berhak "okupasi", yang lebih kepada penguasaan secara fisik atau faktual tanpa diikuti hak (right) dalam arti sah secara hukum.

Hal ini diterapkan di Indonesia melalui produk hukum dalam peraturan "agrarisch besluit" yang diundangkan dalam lembaran Negara "Staatblad" No. 118 tahun 1870 (S.1870-118).

Dalam Pasal 1, disebutkan: "*behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is*" [terjemahan: dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) Negara].

Ketentuan Pasal 1 Agrarisch Besluit ini dikenal sebagai pernyataan kepemilikan "*Domein Verklaring*" dari Negara dan dikenal sebagai pernyataan domein umum (*algemene Domein Verklaring*). Disamping itu, dikenal juga adanya pernyataan domein khusus (*speciale Domein Verklaring*) yang tercantum dalam peraturan perundangan tentang pengaturan hak erfpacht yang diundangkan dalam S.1875-94f, S.1877-55 dan S.1888-55. Rumusannya sebagai berikut:

*"alle woeste gronden in de Gouvernementsladen op. behooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche bevolking gene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgeoefend, tot het Staatsdomein. Over dit tot het Staatsdomein behoorende gronden, berust behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking iutluitend bij het Gouvernement"* (engelbrecht, 1960).

[terjemahan: "Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung adalah domein Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya."]

Dalam rangka domein verklaring, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah dan sebagai alat pembuktian pemilikan tanah (Harsono, 2003). Pernyataan domein Negara yang diatur dalam Pasal 1 Agrarisch besluit ini paralel dengan yang diatur dalam BW. Dalam Pasal 519 dan Pasal

520 BW, mengatur bahwa setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki. Kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka negaralah pemiliknya. Atas dasar Pasal 1 Agrarisch besluit ini maka dikenal adanya dua bentuk tanah Negara yakni:

Pertama, tanah-tanah Negara yang disebut dengan tanah Negara bebas “vrij landsdomein” yaitu tanah Negara yang benar-benar bebas artinya bahwa tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apa pun. Pengertian hak di sini harus diartikan yuridis yang diatur dalam ketentuan hukum barat (BW) termasuk di dalamnya hak rakyat atas tanah yang pada waktu itu tanah-tanah yang mendasarkan pada hukum adat setempat. Sepanjang tidak didaftarkan haknya dengan cara menundukkan diri secara suka rela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah Negara yang diistilahkan sebagai tanah Negara yang diduduki oleh rakyat. Contoh dari Tanah Negara Bebas yaitu Kawasan Hutan, menurut Pasal 1 angka 4 Undang-undang nomor 5 tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan menjelaskan jika kawasan hutan merupakan wilayah-wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Menteri untuk dipertahankan sebagai hutan Tetap.

Kedua, tanah Negara yang tidak bebas “onvrij landsdomein” yaitu tanah Negara yang di atasnya ada hak-hak rakyat atas tanah atau tanah yang dikuasai atau diduduki oleh rakyat berdasarkan pada hukum adat mereka ( hak ulayat masyarakat hukum adat). Setelah kemerdekaan, sebelum terbitnya UUPA, pengertian Tanah Negara, ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara bahwa “tanah yang dikuasai penuh oleh negara”. Substansi ini adalah tanah-tanah memang bebas dari hak-hak yang melekat di atas tanah tersebut apakah hak barat maupun hak adat (vrij landsdomein). Jika melihat penjelasan umum II (2) UUPA bahwa pengertian tanah Negara bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, artinya negara di konstruksikan negara bukan pemilik tanah, Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang bertindak selaku badan penguasa, yang diberikan wewenang oleh rakyat:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

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

Atas pemahaman konsep dan peraturan perundangan tentang pengertian tanah Negara dapat ditarik kesimpulan dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori tanah Negara dilihat dari asal usulnya:

1. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Untuk mendapatkan data guna menguraikan tentang analisis hukum tentang kepastian hukum pemegang sertifikat berdasarkan grondkart dan Sertifikat Hak Pakai, maka dengan menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder biasa (Soekanto dan Mamudji, 1995). Peneliti melakukan penelitian terhadap sejarah hukum dan taraf sinkronisasi hukum dengan sifat penelitian berupa penelitian deskriptif. Sumber data diperoleh secara langsung dari perpustakaan dan media online berupa data dari internet baik itu berupa artikel, jurnal, hasil penelitian, putusan dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek Voor Indonesia), Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 (Undang-undang Pokok Agraria), Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahan hukum sekunder (literatur, buku-buku, hasil penelitian, artikel-artikel dan naskah-naskah mengenai pertanahan) dan bahan hukum tersier (kamus-kamus, internet). Data yang penulis peroleh akan disusun secara terstruktur dan sistematis berdasarkan pada metode analisa kualitatif. Analisa kualitatif adalah analisa yang berupa kalimat dan uraian. Metode yang digunakan adalah analisa yuridis, yaitu analisa yang berdasarkan pada teori-teori dan juga konsep peraturan perundang-undangan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG SERTIFIKAT BERDASARKAN TANAH NEGARA BEKAS PENGUASAAN PT. KERETA API INDONESIA (PERSERO)

Dalam menjawab dasar hukum dari penerbitan sertifikat di atas lahan PT. KAI (Persero), maka teori yang digunakan adalah teori Kepastian Hukum dari Gustav Radburch, kepastian hukum dibidang pertanahan dapat diwujudkan dengan diselenggarakannya suatu sistem pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah yang dimaksud adalah suatu proses tata usaha dan tata cara untuk mendapatkan atau mencapai kepastian hukum yang sah tentang hak atas tanah yang merupakan kegiatan administrasi negara dibidang pertanahan sebagai bagian dari tertibnya sebuah administrasi tata usaha negara. Dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan memerlukan perangkat hukum tertulis yang lengkap serta jelas dan dilaksanakan secara konsisten dan juga penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dinilai efektif..

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang wajib dilaksanakan Pemerintah berdasarkan perintah Undang-undang. Salah satu tujuan pokok diberlakukannya UUPA adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia (Fea, 2016). Dengan adanya kepastian hukum maka subjek hak dapat melaksanakan isi hak atas tanahnya dengan aman dari gangguan pihak lain. Dengan kata lain, implikasi dari kepastian hukum tidak lain untuk menghindari sengketa dibidang pertanahan (Kurniati, 2016). Pendaftaran lahan dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau mutakhir dan terbuka sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan untuk menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan dua cara yaitu (Hartanto, 2014).

a. Hak atas tanah yang berasal dari Konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang nilai kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau dikatakan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap telah cukup untuk mendaftarkan haknya, maka pemegang hak dan hak-hak lain yang membebaninya.

b. Dalam hal atau tidak lagi tersedianya secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan kekuatan fisik oleh pemohon pendaftaran dan pendahulunya dengan memenuhi beberapa syarat.

Berhubungan dengan pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Setiap hak atas tanah yang telah didaftarkan, akan diterbitkan sertifikat oleh Kantor Pertanahan yang berada di setiap daerah Kabupaten/Kota, kekuatan hukum sertifikat merupakan alat bukti yang kuat, selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Dalam kasus Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kota Semarang, dalam hal ini memberikan putusan nomor 002/G/2017/PTUN.Smg tertanggal 30 Mei 2017, sengketa antara PT. Kereta Api Indonesia (Persero) selaku Penggugat melawan Kantor Pertanahan Nasional Kota Semarang selaku Tergugat (termasuk tergugat 1 sampai dengan 50 pemegang Sertifikat Hak Milik warga Kebonharjo). Sengketa terjadi pada saat masyarakat Kebonharjo, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, tanpa terasa telah menempati dan menguasai wilayah itu lebih dari 20 tahun, lokasi mana yang merupakan lahan bekas penguasaan pihak BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dalam hal ini adalah PT. Kereta Api Indonesia (Persero), kurangnya informasi tentang pertanahan membuat mereka terlibat sengketa dengan pihak PT. KAI (Persero) yang juga melibatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang yang dalam hal ini ikut dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik warga Kebonharjo, Semarang.

PT. KAI mengklaim bahwa tanah yang dikuasai warga Kebonharjo adalah tanah mereka dengan dasar kepemilikan Grondkaart nomor W.17286B Tahun 1962 Peta Tanah Emplasemen. Sedangkan keputusan untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik Warga Kebonharjo, yang dikeluarkan oleh BPN Kota Semarang tersebut telah merugikan kepentingan hukum PT. KAI (Persero), yaitu tidak ada kepastian hukum terhadap status hak pakai atau hak pengelolaan tanah objek sengketa yang menurut hukum adalah milik PT. KAI (Persero).

Bahwa kepemilikan ganda (tumpang tindih) atas objek sengketa antara PT. KAI (Persero) dan BPN

(Badan Pertanahan Nasional) yang mewakili warga Kebonharjo. Tumpang tindih dengan 8 (delapan) Sertifikat Hak Milik warga Kebonharjo.

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dikatakan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."
2. Sesuai ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang menyebutkan "Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional" dan pasal 6 ayat (1) menyebutkan "Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain;"
3. Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, apabila dihubungkan dengan 50 (lima puluh) Sertifikat Hak Milik objek sengketa yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang memiliki kewenangan didasarkan atas kewenangan atribusi, yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dengan demikian BPN (Badan Pertanahan Nasional) memiliki kewenangan untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik yang menjadi sengketa.
4. Dikarenakan objek sengketa diterbitkan pada tanggal 18 Juni 2001 dan tanggal 11 Desember 2002 sesudah Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997, maka sebagaimana karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara yang menguji dengan berperkara pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat diterbitkannya objek sengketa (bersifat EX-TUNC) yaitu ketentuan yang berlaku adalah Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

#### **KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIFIKAT BERDASARKAN TANAH NEGARA BEKAS PENGUSAHA PT. KAI (PERSERO)**

Menurut Soemardjono (2006) bahwa perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas

tanah. Hal ini berkaitan dengan konsekuensi pengakuan negara terhadap tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib untuk memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan-gangguan dari pihak lain.

PT. KAI (Persero) bersama ini mengajukan permohonan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yang memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara a quo agar menyatakan batal atas terbitnya 50 (lima puluh) Sertifikat Hak Milik yang menjadi objek sengketa, selain sangat merugikan PT. KAI (Persero), penerbitan sertifikat juga telah melanggar ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peneliti mengambil kesimpulan bahwa terdapat cacat yuridis dalam penerbitan sertifikat yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang terkait Sertifikat Hak Milik warga Kebonharjo, hal ini dapat dibuktikan bahwa diterbitkannya Sertifikat Hak Milik pada tanggal 18 Juni 2001 dan 11 Desember 2002 atas nama warga Kebonharjo bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sesuai pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-undang nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

- 1) Asas Kecermatan (*Zorgvuldigheids Beginsel*). Bahwa BPN saat menerbitkan sertifikat tidak cermat, dengan mengumpulkan fakta-fakta keadaan yang terjadi pada saat diterbitkannya sertifikat sudah lazim apabila diperiksa terlebih dahulu dan teliti dengan seksama atas kebenaran serta kelayakan penerbitan sertifikat yang mengakibatkan pelanggaran atas Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) khususnya asas kecermatan, yang mewajibkan kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk bertindak cermat dalam melakukan tindakan hukum dalam menerbitkan produk hukum yaitu sertifikat;
- 2) Asas Keterbukaan. Bahwa perbuatan BPN yang sepihak telah menerbitkan sertifikat tidak didukung dengan alasan-alasan yang sah yang menjadi dasar hukum penerbitan Sertifikat Hak Milik warga Kebonharjo pada tanggal 18 Juni 2001 dan tanggal 11 Desember 2002 tersebut, sebagaimana lazimnya sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang baik harus menjelaskan, setidaknya menjelaskan alasan, dasar fakta yang teguh serta pemberian alasan yang mendukung (Hadjon, 1993).

Sudah merupakan asas dalam pemerintahan yang baik, bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara harus didasari alasan yang sah yang menjadi dasar pertimbangan, memiliki dasar fakta yang teguh yang dapat dibuktikan kebenarannya dan pemberian alasan yang mendukung dan meyakinkan, baik secara rasional dan juga mempunyai kekuatan hukum berdasarkan peraturan yang berlaku;

- 3) Asas Profesionalitas. Badan Pertanahan Nasional dalam memproses penerbitan Sertifikat semestinya terlebih dahulu memeriksa dan meneliti dengan seksama atas kebenaran serta kelayakan diterbitkannya sertifikat tersebut. perbuatan Badan Pertanahan Nasional tersebut diartikan sebagai tindakan yang tidak cermat dan tidak profesional karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a dari Undang-undang nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bila kita melihat prosedur pendaftaran tanah, seharusnya masalah ini tidak akan terjadi, tetapi kenyataannya di lapangan tidaklah demikian, hanya dengan menempati lahan selama kurang lebih 20 (dua puluh) tahun, maka masyarakat bisa mengajukan pendaftaran sertifikat dengan membawa surat-surat yang dikeluarkan oleh kelurahan setempat seperti keterangan tidak sengketa, riwayat tanah dan sporadis (surat penguasaan fisik tanah), dengan demikian siapa pun bisa saja mengajukan pengakuan atau pendaftaran sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional dengan surat-surat seperti tersebut di atas.

Salah satu bentuk patologi pendaftaran tanah adalah adanya kecenderungan mengutamakan diri (self-serving). Penyakit lain mempertahankan status quo, dan resistan terhadap perubahan, cenderung terpusat (centralized), dan dengan kewenangan yang besar itu sering memanfaatkan untuk kepentingan sendiri. Indonesia sebagai negara berkembang oleh Fred W. Riggs digolongkan ke dalam negara yang in-transisional, perlu dibangun (direkonstruksi) kebijakan hukum pertanahan, khususnya pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Pembangunan mana harus berorientasi pada rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan yang berkultur dan terstruktur rasional-egaliter, bukan sistem birokrasi rasional-hierarkis sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi modern Weber.

Kebijakan hukum pertanahan di Indonesia pada umumnya dan di Kota Semarang pada khususnya harus mampu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup da-

lam masyarakat, bukan nilai-nilai kapitalisme atau sekularisme. Kebijakan hukum pertanahan harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan mana pun atau tidak memihak pada kelas apa pun, sehingga kebijakan hukum pertanahan bersifat non-diskriminatif, diakui dan dilindunginya bangsa-bangsa, yang berarti secara implisit diakuinya pula hak komunal (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial).

## SIMPULAN

1. Kepastian Hukum bagi pemegang Sertifikat Hak Milik (SHM) warga Kebonharjo tidak tercapai berdasarkan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 002/G/2017/PTUN.Smg tanggal 30 Mei 2017 dengan alasan cacat yuridis bagi tergugat.
2. Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan berdasar atas hak tanah negara bekas penguasaan PT. KAI tidak tercapai, karena Badan Pertanahan Nasional telah melewati asas umum pada pemerintahan yang baik dan khususnya asas kecermatan, asas keterbukaan dan asas profesionalitas.

## SARAN

1. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai suatu instansi Pemerintah seharusnya mengupayakan perbaikan yang penting pada reformasi hukum pertanahan adalah dengan melakukan rekonstruksi birokrasi dan administrasi tentang kepemilikan dan pendaftaran tanah baik yang berasal dari tanah adat (berupa girik/Letter C) ataupun tanah bekas penguasaan milik negara (Grondkart) yang sudah dikuasai oleh perorangan atau Badan/Instansi Pemerintah. Dengan demikian tidak ada lagi pihak lain yang dirugikan.
2. Bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dalam hal ini adalah PT Kereta Api Indonesia (KAI) yang memiliki aset yang telah di konversi menjadi hak-hak Indonesia maka perlu kiranya mendaftarkan kembali hak pemiliknyanya tersebut dan sedapat mungkin mengelolanya sendiri untuk menghindari konflik di kemudian hari.

## Daftar Pustaka

- Agrarische Wet 1870 (Undang-undang Agraria).
- Chepy, Ari. (Juni, 2016). "Kuasa Hukum Warga Kebonharjo Upayakan Kemenangan SHM Lewat Jalur Hukum." Tersedia di: <http://semarangpedia.com/kuasa-hukum-warga-kebonharjo>

- upayakan-kemenangan-shm-lewat-jalur-hukum/
- Daliyo, J.B. et al. (1983). *Hukum Agraria I*, Buku Panduan Mahasiswa. Jakarta: PT Prenhallindo.
- Fea, Dyra Radhite Oryza, (2016). *Buku Pintar Mengurus Sertifikat Tanah Rumah & Perizinannya*. Yogyakarta: Buku Pintar.
- Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Gadjah Mada University.
- Harsono Boedi. (2003). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Jambatan.
- Harsono, Boedi. (1999). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan.
- Hartanto, Andy. (2014). *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Surabaya: LaksBang Justitia.
- Hermit, Herman. (2004). *Cara memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*. Bandung: Mandar Maju.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (Tanpa Tanggal). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Tersedia pada: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>
- Kurniati, Nia. (2016). *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*. Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 3643.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara*. Lembaran Negara Tahun 1953, Nomor 14. Tambahan Lembaran Negara Nomor 362.
- Republik Indonesia. *Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Tahun 1960, Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
- Republik Indonesia. *Undang-undang nomor 5 tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan*. Lembaran Negara Tahun 1967, Nomor 8. Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823.
- Republik Indonesia. *Undang-undang nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Lembaran Negara Tahun 2004, Nomor 35. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380.
- Saleh, K. Wantjik. (1990). *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Saly, Jeane Neltje. (2007). *Penelitian Hukum Pemanfaatan Hak Atas Tanah Dalam Hubungannya Dengan Usah Tani*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Santoso, Urip. (2007). *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, S. dan Sri Mamudji. (1995). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemardjono, Maria S.W. (2006). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumardjono, Maria S.W. (September 1997). "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah." Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak Yang Terkait: Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional.
- Zein, Ramli. (1995). *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*. Jakarta: Rineka Cipta.