

**TINJAUAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS
TANAH SEBAGAI TANDA BUKTI HAK
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 24 TAHUN 1997¹
Oleh : Muhammad R. Hamdiansyah Hunowu²
Dientje Rumimpunu³
Selviani Sambali⁴**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimanakah hak menguasai negara dalam hukum agraria dan bagaimanakah sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 45 sebagai ketentuan dasar “ Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal penguasaan negara dalam hukum agrarian atas bumi atau tanah, mengandung pengertian negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan segenap sumber daya agrarian yang terdapat dalam wilayah hukum negara Indonesia. Pengertian demikian, sejalan dengan maksud istilah dikuasai oleh negara yang ditujukan kepada obyek-obyek penguasaan yang diatur dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945. 2. Atas dasar ketentuan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, telah terwujud jaminan kepastian hukum

terhadap hak atas tanah, namun belum memberikan perlindungan hukum yang sepenuhnya kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah karena sewaktu-waktu dapat digunakan oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Pemilik atau pemegang hak atas tanah belum memberikan rasa aman meskipun telah memiliki sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah. Guna memberikan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat atas gugatan dari pihak lain, maka ditetapkanlah Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Kata kunci: sertifikat; tanda bukti hak;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penulisan

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, maka dalam Penjelasan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diberikan penjelasan resmi mengenai arti alat pembuktian yang kuat bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 17071101304

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar.⁵

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah hak menguasai negara dalam hukum agraria ?
2. Bagaimanakah sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan bagian dari penelitian hukum kepustakaan.

PEMBAHASAN

A. Hak menguasai negara dalam Hukum Agraria

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai ketentuan dasar “ Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁶

Istilah dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak diuraikan secara jelas, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan arti, maksud dan tujuannya. Untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan penafsiran oleh penafsir UUD 1945. Setelah UUD 1945 di amandemen, penafsirnya ialah oleh Mahkamah Konstitusi. Pengertian dikuasai oleh negara mempunyai persamaan arti dengan negara menguasai atau penguasaan negara. Pengertian kata “menguasai” ialah berkuasa atas (sesuatu), sedangkan

pengertian kata “penguasaan” berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan”.⁷

Dalam hal penguasaan negara dalam hukum agrarian atas bumi atau tanah, mengandung pengertian negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan segenap sumber daya agrarian yang terdapat dalam wilayah hukum negara Indonesia. Pengertian demikian, sejalan dengan maksud istilah dikuasai oleh negara yang ditujukan kepada obyek-obyek penguasaan yang diatur dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945.

Dalam kepustakaan ilmu negara asal-usul kekuasaan negara selalu dikaitkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty atau souveriniteit*), dengan soal siapa yang berdaulat dan siapa pemegang kekuasaan dalam suatu negara⁸. Menurut Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Notonagoro, negara sebagai organisasi tertinggi dari suatu bangsa diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki bidang kuasa untuk membuat peraturan hukum.⁹

Istilah dikuasai oleh negara dapat dibaca dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan : “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam penjelesan Pasal 33 ayat 3 tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan istilah dikuasai tersebut dan sejauhmana cakupannya.

Di dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria telah mengembangkan pengertian hak menguasai oleh negara, sehingga dirasakan sebagai suatu perubahan keseluruhan dari pernyataan domain yang pernah dikenal di Indonesia sejak tahun 1870 yang bagi

⁵ Urip Santoso, *Ibid*, hal 167..

⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta, UII Press, 2004, hal 21

⁷ Balai Pustaka, Kamus Besar Bahasa Indonesia Jakarta, 2004, hal 533.

⁸ Umar Said Sugiharto dkk, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Malang, 2015, hal 2..

⁹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal 99.

Belanda adalah untuk membenarkan penjajahannya dan menguasai tanah-tanah di Indonesia.

Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan : “ Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia”.

Di dalam Pasal 2 ayat 2 berbunyi : hak menguasai oleh negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi kekuasaan untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi,air dan ruang angkasa.

Dalam memori penjelasan, ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar Nasional Hukum Agraria yang baru. Kewenangan dari negara itu tidak saja didasarkan kepada ketentuan Pasal 1 dimana negara dianggap sebagai organisasi rakyat, sebagai alat bangsa tetapi dirujuk juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.¹⁰

Dengan demikian, maka Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria memberikan sekaligus tafsiran interpretasi autentik mengenai arti perkataan dikuasai yang digunakan di dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 itu. Sebelum UUPA ada setengah orang yang mentafsirkan perkataan dikuasai sebagai dimiliki, tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan bermakna dimiliki. Bahkan pengertian domain negara dihapuskan oleh UUPA.

A.P Parlindungan berpendapat bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan harus mengatur wujudnya adalah membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan yang berarti melaksanakan (*execution*) atas penggunaan atau peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewajiban negara juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) apa saja hak-hak yang dapat dikembangkan dari hak menguasai negara tersebut.¹¹

Sikap ini jelaslah bahwa kekuasaan agrarian dalam sistem UUPA adalah pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agrarian jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom, ataupun lembaga pemerintahan atau institusi tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat sebagaimana dijelaskan oleh Pasal 2 ayat 4 ini dan semuanya akan dituangkan dalam peraturan tertentu.

Berdasarkan asas pemikiran di atas, memberikan petunjuk mengenai pengartian, makna dan substantif istilah dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak penguasaan negara seperti yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 berimplikasi kepada :

1. Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
2. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (bahan galian) dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak negara menguasai atau hak penguasaan negara merupakan konsep yang didasarkan pada organisasi kekuasaan dari rakyat dan untuk rakyat.¹²

Makna dan fungsi penguasaan negara terhadap pengelolaan ekonomi, secara substantif disesuaikan dan harus sejalan

¹⁰ A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal 39.

¹¹ A.P Parlindungan, *Ibid*, hal 42.

¹² A.P Parlindungan, *Ibid*, hal 42.

dengan hak penguasaan negara menurut Pasal 33 UUD 1945. Makna hak penguasaan negara berarti negara diberikan kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang ramai serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sedangkan substantifnya, dibalik hak dan kekuasaan itu terdapat kewajiban umum untuk menggunakan dan memanfaatkan segala potensi tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

Pasal 33 UUD 1945 mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian atau tata susunan perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Republik Indonesia. Perekonomian negara disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Pada hakikatnya, secara nyata memberikan hak kepada negara untuk mengatur perekonomian negara. Komitmen tersebut lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen)

Pasal 33 ayat 1 dan penjelasannya berbicara tentang perusahaan, sekaligus memberikan legitimasi dan batas hak-hak korporat dan koperasi serta semangat yang mendasari proses produksi. Semangatnya adalah kekeluargaan dan bangun usahanya adalah perusahaan dan koperasi, sedangkan proses produksi dikerjakan oleh semua dalam arti rakyat melalui mekanisme perwakilan. Rakyatlah (melalui lembaga perwakilan) yang menentukan arah, mengawasi dan melakukan evaluasi proses produksi termasuk menentukan penggunaan objek penguasaan negara.¹³

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengandung makna bahwa penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, dalam rangka hak menguasai negara, tidak berarti dikelola atau diusahakan langsung oleh negara atau pemerintah yang birokratik, tetapi dapat menyerahkan kepada usaha swasta, asalkan tetap di bawah

penguasaan negara atau pemerintah.¹⁴ Makna penguasaan sumber daya alam yang berkaitan dengan hajat hidup kebanyakan orang dan perwujudan pelayanan umum, seharusnya diusahakan oleh negara dengan cara penyertaan modal usaha. Dari dasar pikiran ini, maka terwujudnya adalah Perusahaan Negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Makna bahwa tanah sebagai faktor produksi yang penting bagi kehidupan manusia, dikuasai oleh negara, dalam arti negara yang mempunyai kewenangan untuk menentukan pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya serta hubungan hukum dengan manusia.

Berdasarkan dasar pemikiran di atas, memberikan petunjuk mengenai pengertian, makna dan substantif kata-kata (istilah) dikuasai oleh negara atau hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyebutkan “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Isi pasal tersebut, mempunyai implikasi kepada :

1. Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
2. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (bahan galian atau pertambangan) dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak negara menguasai atau hak menguasai oleh negara merupakan konsep yang didasarkan kepada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, hak menguasai oleh negara selain mengandung kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, juga mengandung kewajiban untuk mempergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan dari setiap pengelolaan

¹³ Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, Djambatan, Jakarta, 1977, hal 46

¹⁴ Mohammad Hatta, *Ibid*, hal 47.

dan penggunaan sumber alam nasional. Tujuan ini dipandang sebagai kepentingan yang tidak dapat diabaikan, karena selain sebagai amanat konstitusi, ia juga didambakan oleh setiap warga negara dan menjadi tanggungjawab negara sebagai konsekuensi dari hak menguasai oleh negara itu sendiri. Oleh karena itu, hak penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada hakikatnya merupakan suatu perlindungan dan jaminan akan wujud sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, apabila makna hak menguasai oleh negara bergeser dari “*beheerdaad*” (pengelolaan) menjadi “*eigendaad*” (pemilikan), maka tidak akan ada jaminan penggunaan objek penguasaan kepada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁵ Jika dilihat dari kajian teoritis dengan berbagai-bagai keistimewaan yang terdapat pada negara, maka dalam hak menguasai oleh negara terdapat unsur pemilikan atau semacam pemilikan, terutama jika hak menguasai negara dikaitkan dengan objek pemilikan.

Berdasarkan korelasi tersebut, hak menguasai oleh negara mengandung arti :¹⁶

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan objek pemilikan;
- b. menentukan dan mengatur hubungan antara orang dengan objek pemilikan;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara beberapa orang dan perbuatan hukum atas objek pemilikan.

Atas dasar hubungan hak menguasai negara dengan objek pemilikan atau juga merupakan objek hak menguasai negara, maka hak menguasai oleh negara harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaaterechtelijk*). Pemahaman yang demikian bermakna bahwa kewenangan yang dipunyai negara berfungsi sebagai pengawas pengelolaan,

penggunaan dan pemanfaatan sumber alam nasional.¹⁷

Dalam menjalankan fungsinya itu, negara harus menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan negara itu sendiri adalah salah satu institusi yang bercirikan keadilan. Adanya hak menguasai negara dalam ekonomi pada hakikatnya bertujuan untuk melayani kepentingan warganya.¹⁸ Hal inilah yang menyebabkan posisi sektor negara yang menjadi penting disamping sektor koperasi yang dasar dan sentral dalam sistem perekonomian.

Pengaturan hak menguasai negara atas tanah dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3. Pasal 33 ayat 2 menyatakan bahwa : “ cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat orang ramai dikuasai oleh negara”. Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat 3 dinyatakan bahwa “ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 tersebut terdapat tiga makna utama yaitu :

1. negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
2. bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
3. tanah memiliki arti yang strategi bagi kehidupan bangsa karena tanah merupakan cabang produksi negara yang menguasai hajat hidup orang ramai.

Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang didasarkan pada pemahaman bahwa negara atau kerajaan adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, usaha mempengaruhi pihak lain menjadi perkara utama yang dalam hal ini dipegang oleh negara. Dalam kekuasaannya sebagai badan penguasa,

¹⁵ Umar Said Sugiharto dkk. *Op-cit* hal 14-15

¹⁶ Umar Said Sugiharto, *Ibid*, hal 15.

¹⁷ Rusli Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Tiara Kencana, Yogyakarta,, 2007, hal 28 .

¹⁸ Rusli Karim, *Ibid*, hal 30.

negara diberi tugas untuk menjalankan kewajiban terciptanya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, negara diberikan kuasa yang bersifat “dapat dipaksakan” untuk mengatur penguasaan hak atas tanah.¹⁹

Pengelolaan sumber alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara bermuara pada satu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggungjawab negara sebagai bentuk konsekuensi dari hak penguasaan negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Hak menguasai negara merupakan limpahan dari tugas bangsa yang disampaikan oleh para pendiri negara (*founding father*) pada masa itu. Limpahan tugas tersebut dalam kedudukannya sebagai negara maka negara mempunyai peranan:²⁰

- a. Sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang tertinggi. Negara tersebut bertindak sebagai badan penguasa,
- b. Sifatnya sebagai badan penguasa, negara diberi bidang tugas oleh undang-undang untuk menjalankan tugasnya yang dapat dipaksakan kepada pemilik tanah, mengikut Undang-Undang Dasar 1945, dan
- c. Kewujudannya sebagai negara maka negara tersebut adalah pemegang kedaulatan atas tanah seluruh wilayah negara karena sifatnya sebagai “negara”.

Dalam hal ini negara tidak bertindak sebagai pihak yang memiliki tanah (pemilik tanah), tetapi negara diberi kuasa atau wewenang yang pada hakikatnya merupakan pembatasan kekuasaan negara atas tanah yang diberikan oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini disebutkan dalam Pasal 12 ayat 2 UUPA yang menyatakan bahwa negara bersama pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam bidang agrarian atau pertanahan. Kuasa negara dalam bidang pertanahan tersebut dilakukan oleh badan

penyelenggara negara yaitu badan-badan pemerintahan dari pusat hingga ke daerah sedangkan sifat kekuasaannya adalah bersifat umum semata-mata. Beberapa prinsip pelaksanaan delegasi kekuasaan adalah prinsip keadilan, kecakapan dan pelaksanaan, penyampaian aspirasi, dan prinsip mempertimbangkan keadaan dan situasi daerah. Kesemua prinsip tersebut dilakukan sebagai upaya pencapaian tugas-tugas negara kepada masyarakat.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan; “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat”. Perwujudan istilah sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat 3 ialah sebagai konsekuensi dari istilah dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Meskipun kedua kata tersebut mempunyai arti yang berbeda, tetapi memiliki maksud dan tujuan yang sama dan saling berhubungan karena kata dipergunakan merupakan tujuan dari kata dikuasai, sehingga kedua-duanya mempunyai hubungan sebab dan akibat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kata dipergunakan sebagai akibat adanya penguasaan negara.²¹

Kedua aspek norma tersebut tidak dapat dipisahkan antara satu sama lain karena kedua-duanya merupakan satu kesatuan sistematis. Hak menguasai oleh negara merupakan instrument, sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan.

B. Sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pasal 19 ayat 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menetapkan bahwa salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah pemberian surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa pendaftaran Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan

¹⁹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal 205-206.

²⁰ Umar Said Sugiharto, *Op-cit*, hal 16-17.

²¹ Abrar Saleng, *Op-cit*, hal 37

merupakan alat pembuktian yang kuat. Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23, dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud alat pembuktian yang kuat.

Surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria dijabarkan dalam Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.”

Sehubungan dengan sertifikat sebagai tanda bukti yang kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut.²²

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain yaitu sertifikat atau petuk pajak bumi. Kalau dalam satu bidang tanah terdapat dua atau lebih tanda bukti hak dan disengketakan oleh para pihak, maka pengadilanlah yang akan memutuskan tanda bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat tidak benar, maka akan diadakan pembetulan sebagaimana mestinya.

²² Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1971, hal 295.

Berkaitan dengan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat, sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota masih dapat diganggu gugat oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat. Gugatan tersebut diajukan ke Pengadilan Negeri kalau sengketa perdata, sedangkan gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara kalau sengketa tata usaha negara. Gugatan tersebut dimaksudkan agar sertifikat dinyatakan tidak sah atau batal.

Dalam sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat, pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan membawa tanda bukti hak yang lain yang bukan sertifikat, yaitu petuk pajak bumi atau kutipan *letter c*. Pengadilan yang akan memutuskan tanda 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 telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sertifikat tersebut diadakan pembetulan seperlunya. Dengan demikian, sertifikat bukanlah merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah.

Dengan demikian, meskipun telah diterbitkan sertifikat tetapi belum memberikan rasa aman dan tenang kepada pemilik sertifikat disebabkan sewaktu-waktu pemilik sertifikat digugat oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat. Dengan kata lain, pemilik sertifikat belum mendapatkan perlindungan hukum yang sepenuhnya atas sertifikat yang dimilikinya karena sewaktu-waktu masih dapat digugat oleh pihak lain.

Meskipun sertifikat telah diterbitkan, pemegang hak atas tanah dengan mudah dapat membuktikan hak atas tanah yang dimilikinya atau dikuasainya, namun berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak ada jaminan bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah tidak mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut. Demikian pula, Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat.

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat merupakan penerapan dari sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam sistem negatif, sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.²³ Lebih lanjut dinyatakan oleh Boedi Harsono, dalam pendaftaran tanah yang menganut publikasi negatif, negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindah hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.²⁴

Sependapat dengan Boedi Harsono, Arie S Hutagalung menyatakan bahwa dalam sistem publikasi negatif ini, negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang minta pendaftaran. Karena itu, dia sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan iktikad baik.²⁵

Dalam sistem publikasi negatif, jaminan perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Pihak ketiga masih selalu harus

berhati-hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat tanda bukti hak yang dikeluarkannya.²⁶

Dalam sistem publikasi negatif sudah terwujud jaminan kepastian hukum yang meliputi kepastian status hak, subjek hak, dan objek hak, namun belum terwujud perlindungan hukum yang sepenuhnya kepada pemilik sertifikat disebabkan data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat dinyatakan benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh tanda bukti yang lain, negara tidak menjamin data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar, dan pihak yang dirugikan atas diterbitkan sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat tidak sah.

Sistem publikasi pendaftaran tanah apa yang dianut tidak disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA dinyatakan bahwa salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah adalah diberikannya surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk pertama kali sistem publikasi dalam pendaftaran tanah disebutkan dalam Penjelasan Umum pada Huruf B Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu : “Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, orang tersebut dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak.²⁷ Jadi cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidak positif, tetapi negatif.

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah ditegaskan lagi dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24

²³ Sudikno Mertokusumo dkk, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka-Karunika, Jakarta, hal 97..

²⁴ Boedi Harsono, *Op-cit*, hal 81-82.

²⁵ Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hal 86 -87.

²⁶ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1990, 92

²⁷ Lihat, Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Tahun 1997, yaitu : "... pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian di bidang pertanahan dan sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang dikuatkan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, Pasal 32 ayat 2, dan Pasal 38 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Selanjutnya, dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 32 ayat 2 nya, yaitu " Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem negatif. Di dalam publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi, walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah tidak hanya memberikan jaminan kepastian hukum, tetapi juga memberikan perlindungan hukum kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Atas dasar ketentuan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, telah terwujud jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, namun belum memberikan perlindungan hukum yang sepenuhnya kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah karena sewaktu-waktu dapat digunakan oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Pemilik atau pemegang hak atas tanah belum memberikan rasa aman meskipun telah memiliki sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah.

Guna memberikan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat atas gugatan dari pihak lain, maka ditetapkanlah Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu : " Dalam hal atas suatu

bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut ".

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 45 sebagai ketentuan dasar "Hak Menguasai oleh Negara" mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal penguasaan negara dalam hukum agrarian atas bumi atau tanah, mengandung pengertian negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan segenap sumber daya agrarian yang terdapat dalam wilayah hukum negara Indonesia. Pengertian demikian, sejalan dengan maksud istilah dikuasai oleh negara yang ditujukan kepada obyek-obyek penguasaan yang diatur dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945.

2. Atas dasar ketentuan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, telah terwujud jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, namun belum memberikan perlindungan hukum yang sepenuhnya kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah karena sewaktu-waktu dapat digunakan oleh pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Pemilik atau pemegang hak atas tanah belum memberikan rasa aman meskipun telah memiliki sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah. Guna memberikan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat atas gugatan dari pihak lain, maka ditetapkanlah Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

B. Saran

1. Hendaknya negara dalam mengussai tanah terutama tanah yang dipakai oleh rakyat lebih mementingkan kepentingan sosial dan sesuai dengan prinsip keadilan dan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

2. Perlunya sosialisasi yang lebih intensif dari pemerintah terhadap upaya perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat atas gugatan dari pihak lain seperti yang ditetapkan dalam Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, agar calon pembeli atau calon kreditur dapat mengetahui/informasi mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan dialihkan dapat dilindungi serta mempunyai kepastian hukum sehingga terhindar dari sengketa di bidang pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- _____, *Komentar atas UUPA*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Effendie Bachtiar, *Pendaftaran tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1983.
- Erwiningsih Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Dewantoro Cyintia, *Kasus Hukum & Solusi Pengalihan Hak Tanah & Properti*, PT Gramedia, Jakarta, 2009.
- Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2008.
- Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Hadikusuma Hilman, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, 1982.
- Hutagalung Arie S, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Penerbit PT Raja Grafindo, Jakarta, 2008.
- Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan UUPA bagi keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1984.
- Kurniati Nia, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016.
- Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Mhd Yamin, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Mertokusumo, Soedikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, 1988.

- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Penerbit PT Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Pramukti A.S dan Widayanto Erdha, *Awas jangan beli Tanah Sengketa*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- M. Rayes Lutfi, *Metode Inventarisasi Sumber Daya Lahan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2006.
- Saleng Abrar , *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta, UII Press, 2004.
- Said Umar Sugiharto dkk, *Hukum Pengadaan Tanah, Pengadaan hak atas tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015.
- Soetiknjo Iman, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 1994.
- Santoso Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2011.