

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah**

###### **a. Tinjauan Dasar Hukum dan Instrumental Pendaftaran Tanah**

Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan adanya indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi bangsa Indonesia. Tanah sebagai berkah illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan, rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya. Mengatur tanah yang telah dikuasai dan dimiliki sendiri tidak mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan landasan ideal hukum agraria nasional yang menetapkan bahwa: “Bumi, Air, dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan pasal tersebut di atas, jika ditelaah lebih jauh terdapat kata yang menentukan yakni perkataan “dikuasai”. Perkataan “dikuasai” sebagai dasar wewenang negara yang merupakan badan hukum publik yang dapat mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia biasa.<sup>17</sup>

Atas landasan ideal ini, sesuai dengan falsafah Pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang

---

<sup>17</sup> Winahyu Erwiningsih, 2009, Hak Menguasai Negara atas Tanah, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hal. 3

mempunyai sifat magis-religius harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan ataupun golongan melainkan perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena didalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya bahkan politik dan pertahanan-keamanan juga hukum. Serta teoritis sumber daya tanah memiliki (6) enam jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, (5) nilai politik, serta (6) nilai hukum.<sup>18</sup> Negara dapat memberi hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya.<sup>19</sup>

Hak atas tanah adalah hak perorangan atas suatu bidang tanah yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah, baik untuk ditanami maupun untuk dibangun.<sup>20</sup>

Penyelenggaraan pengelolaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*Land Tenure and Land Right*) diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah peralihan hak tanggungan dan lain-lain. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sampai saat ini undang-undang pokok agraria masih merupakan landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Perubahan penyelenggaraan

<sup>18</sup> Modul Pelatihan Pertanahan 2010, Pusdiklat Fak. Hukum UII, hlm. 11.

<sup>19</sup> K. Wantjik Saleh, 1985, Hak Anda Atas Tanah, Cetakan kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.13

<sup>20</sup> Irene Eka Sihombing, 2005. Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Jakarta, Trisakti, hal. 19.

pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang dapat menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dan pendaftarannya.<sup>21</sup>

Pada dasarnya pendaftaran tanah di Indonesia telah terjadi sebelum UUPA lahir, dan sebelum Indonesia merdeka, tepatnya pada zaman pendudukan Hindia Belanda di Indonesia proses pendaftaran tanah telah dilakukan. Dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu dengan digariskan plakat tanggal 18 Agustus 1620 oleh VOC sebagai penguasa pemerintah pada saat itu pendaftaran tanah pada saat itu hanya bersifat administratif, kemudian berkembang menjadi hak-hak yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak itu. Perkembangan tersebut mendapat dasar hukum dalam *Staatblad* 1834 No. 27 tentang *Oversschrijvings ordoantie* atau Ordonansi Balik Nama.<sup>22</sup>

Pendaftaran tanah yang dikenal pada waktu itu hanya pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat (KUHPerdata) yang didalamnya mengatur hak-hak seperti Hak Eigendom, Hak Erfpacht, Hak Opstal, yang disebut tanah-tanah Hak Barat atau tanah-tanah Eropa. Di samping itu terdapat pula tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia seperti tanah-tanah dengan hak adat yang disebut dengan tanah-tanah hak-hak adat. Ada pula tanah-tanah dengan hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti hak *agrarisches eigendom*, *landerijen bezitrecht*, dan hak-hak ciptaan Pemerintahan Swapraja yang bisa disebut tanah-tanah hak Indonesia yang cakupan dan pengertiannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> K. Wantjik Saleh *Op.Cit.*, hlm. 12.

<sup>22</sup> Irawan Soerojo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia* cet. Pertama, Karyaloka, Surabaya, 2003, hlm. 70.

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya*, jilid 1, edisi Revisi, Cetakan kesembilan, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm .53.

Sebagai akibat politik hukum pemerintahan jajahan dahulu, maka dapat dilihat hukum tanah di Indonesia sebelum UUPA lahir memiliki struktur ganda atau dualistik, hal ini terlihat dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum adat, yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdara yang merupakan hukum tertulis. Dalam hukum perdata, pada garis besarnya diadakan perbedaan antara hukum yang berlaku bagi golongan Eropa dan timur asing pada satu pihak dan hukum yang berlaku bagi golongan pribumi di pihak lain. Bagi golongan Eropa dan timur asing Cina berlaku hukum perdata barat yang hampir semuanya merupakan hukum tertulis dan berpokok pada KUHPerdara, KUHDagang serta *Faillissements-verordening*. Bagi golongan timur asing bukan Cina berlaku sebagian hukum perdata barat, yaitu hukum kekayaan dan hukum waris *testamenter*. Mengenai hukum pribadi, hukum keluarga dan hukum waris *abintestato* (hukum waris tanpa wasiat) bagi golongan ini masih berlaku hukum adatnya masing-masing. Bagi golongan pribumi berlaku hukum adat.

Hal ini berarti hubungan-hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa hukum di kalangan orang-orang dari golongan pribumi diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum adatnya masing-masing. Demikian juga di kalangan orang-orang dari golongan yang lain. Hukum yang diterapkan adalah hukum yang berlaku bagi golongan masing-masing.<sup>24</sup>

Berlakunya hukum adat dalam masyarakat merupakan manifestasi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Keberadaan hukum adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat sangat tergantung pada basis sosial yang mendukungnya yaitu masyarakat adat itu sendiri. Namun demikian berlakunya hukum adat tidak terlepas dari berbagai pengaruh dari kekuatan yang ada dalam masyarakat termasuk

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

pengaruh dari berbagai kekuatan politik sebagian diantaranya telah diformulasikan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan.<sup>25</sup> Dalam penyusunan hukum tanah nasional hukum adat diberi kedudukan yang istimewa yaitu dengan menjadikan hukum adat sebagai dasar pembentukannya.

Setelah proklamasi kemerdekaan, berangsur-angsur sistem pendaftaran tanah mulai diseragamkan. Pada tanggal 24 september 1960 telah diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang memiliki tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan sifat dari pendaftaran tanah itu yaitu *recht kadaster*. Sejak itu telah berangsur era baru dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang dulunya dua perangkat hukum menjadi satu perangkat hukum saja dalam hal pengaturannya.

Dimulai dengan diundangkannya PP No. 10 Tahun 1961, maka semua peraturan terdahulu mengenai pendaftaran tanah menjadi hapus, dalam Penjelasan Umum PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah yang dilaksanakan adalah mengenai semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia, jika sebelumnya terutama hanya mengenai tanah-tanah dengan apa yang disebut hak-hak barat saja, maka dengan berlakunya PP No. 10 Tahun 1961, pendaftaran tanah dilakukan baik terhadap hak-hak atas tanah yang tunduk kepada UUPA maupun hak-hak atas tanah yang untuk sementara masih diatur oleh ketentuan yang berada di luar UUPA.

Menurut Pasal 20 UUPA hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Salah satu kekhususan dari Hak Milik ini tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu

---

<sup>25</sup> Abdurrahman, 1994. *Kedudukan hukum adat dalam perundang-undangan agraria Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, hal.10

yang tidak terbatas lamanya yaitu selama hak milik ini masih diakui dalam rangka berlakunya UUPA.<sup>26</sup>

Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu dimaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dimiliki orang, hak miliklah yang mempunyai kekuatan hukum paling kuat dan penuh. Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan kewenangan menguasai yang luas bagi pemilik tersebut untuk menguasai, mengolah dan memilikinya, dengan batasan ketentuan fungsi sosial dari kepemilikan tanah tersebut.<sup>27</sup>

Dalam PP No. 10 Tahun 1961 bidang-bidang tanah yang semula ditujukan untuk didaftar adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha. Namun pada perkembangannya kemudian diperluas mengenai juga Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Berdasarkan PMA No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam PMA No. 9 Tahun 1965 harus pula didaftarkan berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961. Perwakafan Tanah Milik dan Hak Milik diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.<sup>28</sup>

Sifat-sifat dari hak milik atas tanah adalah sebagai berikut: (1) Dapat beralih karena pewarisan, sebab bersifat turun temurun. (2) Penggunaannya tidak terbatas dan tidak dibatasi sepanjang tidak

<sup>26</sup> Muljadi, Kartini dan Widjaja, Gunawan, 2004. *Hak-Hak atas tanah*, Jakarta: Kencana, hal. 29

<sup>27</sup> Eko Yulian Isnur, S.H., 2012. *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Yogyakarta; Pustaka Yustisia, hlm 9

<sup>28</sup> Boedi Harsono *Op.Cit.*, hlm. 73.

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. (3) Dapat diberikan sesuatu hak atas tanah lainnya di atas hak milik oleh pemiliknya kepada pihak lain.<sup>29</sup>

Setelah berangsur lebih dari 3 (tiga) dekade, ternyata PP No. 10 Tahun 1961 dianggap tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan perkembangan dan hasilnya tidak memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi untuk didaftarkan, baru sekitar 16,3 juta bidang tanah yang sudah didaftarkan (Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997). Sehubungan dengan itu, maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada perkembangan nasional yang memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang banyak tersebar pada peraturan perundang-undangan. Peraturan pendaftaran tanah hasil penyempurnaan itu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Dengan demikian pelaksanaan pendaftaran tanah itu harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut.

Hal pendaftaran tanah ini mendapat tempat paling serius dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, hal ini tertuang dalam banyak pasal diantaranya Pasal 19, 23, 32, 38. Pasal 23, 32, 38 ditujukan kepada pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum, sedangkan Pasal 19 ditujukan pada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster*, yang artinya menjamin kepastian hukum.

Sebagai ketentuan-ketentuan lebih lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, juga telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksana lainnya, antara lain Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan

---

<sup>29</sup> Mochtar Wahid, 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*. Jakarta.



Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

Negara Indonesia adalah negara hukum di mana hukum memegang peranan penting bagi setiap jenis kehidupan. Hukum juga yang mengatur dan menetapkan Lembaga Badan Pertanahan Nasional untuk mengurus bidang pertanahan di Indonesia. Negara Indonesia menganut sistem hirarki hukum bahwa hukum yang dianggap paling rendah harus mengikuti atau tunduk pada hukum yang lebih tinggi di atasnya. Hal ini tampak lebih jelas dalam hirarki hukum yang menjadi landasan operasional Badan Pertanahan Nasional dengan kebijakan sistem pertanahan nasional.

Untuk mencapai tujuan dan cita-cita nasional, maka pemerintah menetapkan sistem pertanahan nasional dengan landasan hukum dalam suatu “Instrumental” yang memuat:<sup>30</sup>

1. UUD 1945 (Pasal 33 ayat (3)) dan Pancasila.
2. UUPA (UU No. 5 Tahun 1960).
3. UU No. 41 Tahun 1999 (Undang-Undang Kehutanan).
4. UU No. 11 Tahun 1967 (Undang-Undang Pertambangan).
5. UU No.23 Tahun 1997 (Undang-Undang Lingkungan Hidup).
6. UU No. 24 Tahun 1992 (Undang-Undang Tata Ruang).
7. UU No. 22 Tahun 1999 (Undang-Undang Pemerintahan Daerah).
8. Keppres 34 Tahun 2003.
9. Dan lain-lain.

Mengacu dari beberapa landasan hukum tersebut di atas, maka Program Pembangunan Nasional (UU No. 25 Tahun 2000) akan dicapai melalui suatu proses pembangunan pertanahan. Komponen-komponen yang harus dikembangkan dari proses pembangunan pertanahan, terdiri dari tanah (orientasinya untuk kawasan pedesaan dan perkotaan), kebijakan pertanahan (diutamakan pada penguasaan

---

<sup>30</sup>Pieter Waromi, *Sistem Pertanahan Nasional*, Makalah disampaikan di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2004, hlm. 12-13.



dan penggunaan tanah), dan administrasi pertanahan (mengatur penetapan hak dan kepastian hak).

Ketiga komponen tersebut di atas akan disatukan dan dikelola melalui “Sistem Manajemen Pertanahan” dengan sub komponennya berupa: Sistem kelembagaan (bagaimana kerjasama dan koordinasi antara lembaga pemerintah dalam menentukan suatu kebijakan di bidang pertanahan); Sistem prosedur (bagaimana cara kerja yang berlaku di BPN); Sistem informasi (informasi diperlukan untuk pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah untuk memperoleh data dalam mengadakan perbuatan hukum); Sistem personel (personel sangat dibutuhkan karena masih banyak yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat); dan Sistem sarana dan prasarana (penting bagi pengembangan pekerjaan baik di lapangan maupun di kantor).<sup>31</sup>

Dari semua sistem yang ada dalam instrumental di atas, akan membentuk suatu kelembagaan, yang mana kelembagaan tersebut akan bekerja secara timbal balik dengan melibatkan seluruh unsur atau komponen.

Hasil kerja atau produksi sistem manajemen pertanahan yang diperoleh dapat menggambarkan perbedaan kondisi pertanahan sekarang, dengan kondisi pertanahan yang akan datang serta pengaruh terhadap lingkungan hidup. Hasil kerja dari sistem manajemen pertanahan yang diharapkan adalah untuk melihat kondisi pertanahan yang akan datang, demi mencapai “Catur Tertib Pertanahan”, guna menciptakan “Ketahanan Nasional” agar dapat mencapai “Tujuan dan Cita-Cita Nasional Bangsa Indonesia”.

#### b. Pengertian Pendaftaran Tanah

Dalam UUPA telah ditentukan bahwa tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia harus dilaksanakan pendaftarannya, agar terciptanya suatu kepastian hukum dalam masyarakat yang memperoleh hak-hak

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

atas tanah itu, sehingga benar-benar memberikan rasa aman dan nyaman dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersebut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan keadilan sosial.

Dari pasal-pasal yang mengatur mengenai pendaftaran tanah dapat diketahui bahwa pengertian pendaftaran tanah menurut UUPA adalah suatu kegiatan menuju kearah kepastian hak atas tanah yang dilakukan melalui pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, serta diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya,<sup>32</sup> atau pendaftaran tanah adalah suatu pendaftaran yang melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah, sehingga tidak mungkin awal saja lebih-lebih lagi bukan tujuan pendaftaran tersebut untuk sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja (sertipikat hak atas tanah).<sup>33</sup>

Menurut S. Rowton Simpson, bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu upaya yang tangguh dalam administrasi kenegaraan, sehingga dapat juga dikatakan sebagai bagian dari mekanisme pemerintahan.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 72.

<sup>33</sup> Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Berdasarkan P.P. 24 Tahun 1997*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 8.

<sup>34</sup> S. Rowton Simpson, 1997. *Law Registration*, Cambridge University, hal. 16

Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap. Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap termasuk dalam hukum pertanahan dan bukan bagian dari hukum agraria. Hal ini dapat disimpulkan dari definisi Hukum Pertanahan menurut Herman Soesangobeng yaitu :

Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari pelbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.<sup>35</sup>

Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak- hak seseorang di atas tanah. Pihak ketiga secara mudah dapat melihat hak-hak apa atau beban apa yang terletak di atas bidang tanah. Hal ini berarti terpenuhi syarat-syarat tentang pengumuman (*openbaarked*), yang merupakan salah satu syarat melekat kepada hak-hak yang bersifat kebendaan.<sup>36</sup>

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi pengertian Pendaftaran Tanah, yaitu: Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Soesangobeng, Herman, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hal. 7

<sup>36</sup> Sudargo Gautama. 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung : Citra Aditya, hal. 47

<sup>37</sup> Warta Perundang-Undangan, *Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, LKBN Antara, Jakarta, 1997, hlm. 54.

Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak milik dapat terjadi karena suatu perbuatan hukum oleh pemiliknya atau karena peristiwa hukum tertentu, misalnya kematian pemilik yang menyebabkan terjadinya peralihan hak milik kepada anak-anak selaku ahli waris, yang dikenal dengan pewarisan. Peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.<sup>38</sup>

Pengertian pendaftaran tanah sejalan dengan definisi pendaftaran tanah yang diberikan oleh Boedi Harsono, yaitu: Pendaftaran tanah yaitu suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan perlindungan hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.<sup>39</sup>

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberi jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali di mulai tidak akan ada akhirnya. Data yang terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, sehingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

---

<sup>38</sup> Husni Thamrin, 2011, Pembuatan Akta Pertanahan Oleh Notaris, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal.6

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 72.

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dengan hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikenal pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu: kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana yang dikatakan oleh Douglass J. Willem adalah merupakan pekerjaan yang berkesinambungan dan konsisten atas hak-hak seseorang atas tanah sehingga nantinya akan memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan, lengkapnya disebutkan :<sup>40</sup>

*The register consists of individual grant, certificates of folios contained within it at any given time added to these are documents that may be deemed to be embodied in the register upon registration. Together these indicated the parcel of land in particular title, the person entitled to interest there in and the nature and extent of these interests. There are also ancillary registers which assist in the orderly administration of the system such as a parcel index, a nominal index listing registered proprietors and a day book in which documents are entered pending final registration.*

Apabila diterjemahkan maka maksud dari Douglass J. Whillan mengenai pendaftaran tanah adalah :

Daftar (register) terdiri dari hibah individu, sertifikat folio yang terkandung di dalamnya pada waktu tertentu ditambahkan ke register ini adalah dokumen yang dapat dianggap dapat dimasukkan ke dalam register setelah pendaftaran. Bersama dengan ini menunjukkan sebidang tanah dalam bentuk tertentu, orang tersebut berhak atas hak

---

<sup>40</sup> Douglass J. Whillan, 1982, *The Torren System in Australia*, Sydney, hal. 18

di dalamnya sesuai dengan sifat dan tingkat kepentingan tersebut. Ada juga daftar tambahan yang membantu dalam sistem tertib administrasi seperti indeks bidang, indeks nominal yang mencatat daftar pemilik yang terdaftar dalam buku harian di mana dokumen yang dimasukkan menunggu pendaftaran akhir.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan melalui dua cara yaitu, pertama: secara sistematis yang dilakukan serentak meliputi obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa / Kelurahan terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah, kedua: secara sporadik, yaitu mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa / Kelurahan secara individual atau massal.

#### c. Tujuan, Manfaat dan Asas Pendaftaran Tanah

##### 1) Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah: Agar dari kegiatan pendaftaran dapat diciptakan suatu keadaan di mana, orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai, dan tanah manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan yang ingin memperoleh kepastian apakah keterangan yang diberikan itu benar.<sup>41</sup>

Melalui pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan akan dapat mengetahui status dan kedudukan hukum

---

<sup>41</sup> Hasan Wargakusuma, dkk, *Hukum Agraria I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 80.

tanah-tanah yang dihadapi, letak, luas, batas-batas, siapa pemiliknya dan beban apa yang ada diantaranya.<sup>42</sup>

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan:

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

Dari uraian tersebut, maka pendaftaran tanah itu bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yakni memberikan kemungkinan bagi pemegang hak untuk dengan mudah membuktikan haknya.<sup>43</sup> Adapun fungsi pendaftaran tanah yaitu dengan diselenggarakannya pendaftaran tanahnya adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud adalah sertifikat yang didalamnya disebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang ialah menerima atau yang memperoleh peralihan haknya.<sup>44</sup>

Di samping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah diharapkan dapat tercipta suatu pusat informasi mengenai bidang-

<sup>42</sup> Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, CV. Pancuran Tujuh, Jakarta, 1974, hlm. 5.

<sup>43</sup> Maria Sumardjono, *Hasil Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya*, FH UGM, Yogyakarta, 1992, hlm. 56.

<sup>44</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 22.



bidang tanah, sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai tanah dan rumah susun yang sudah didaftarkan dan sebagai perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

## 2) Manfaat Pendaftaran Tanah

Selain beberapa tujuan di atas, pendaftaran tanah memiliki beberapa manfaat, diantaranya:<sup>45</sup>

- 1) Bagi rakyat/masyarakat, yaitu untuk memberikan rasa aman karena hak atas tanahnya dijamin keberadaannya oleh pemerintah.
- 2) Meningkatkan kesejahteraan dengan menggunakan sertifikat sebagai jaminan kredit untuk usaha.
- 3) Bagi pemerintah, yaitu untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan secara nyata diseluruh wilayah.
- 4) Mencegah kekerasan sosial.

## 3) Asas Pendaftaran Tanah

### a) Pengertian asas

Sebelum membahas asas pendaftaran tanah, terlebih dahulu akan diuraikan istilah "asas". Asas dalam pengertian hukum adalah apa yang menjadi dasar dari suatu norma atau kaidah. Istilah asingnya adalah *beginsel* berasal dari kata kerja *beginnen* yaitu mengawali. Jadi asas adalah apa yang mengawali suatu kaidah atau awal suatu kaidah. Dapat diartikan bahwa asas pendaftaran tanah merupakan suatu dasar yang dijadikan sebagai landasan untuk mengawali pelaksanaan pendaftaran tanah.<sup>46</sup>

### b) Asas Pendaftaran tanah menurut UUPA

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

<sup>45</sup> Modul Pelatihan, *Op.cit.*, hlm. 15.

<sup>46</sup> Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, CV Remadja Karya, Bandung, hlm. 17.

- (1) Asas sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
- (2) Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- (3) Asas terjangkau, dimaksudkan 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 para pihak yang memerlukan.
- (4) Asas mutakhir, 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 dikemudian hari.
- (5) Asas terbuka, menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itu diberlakukan asas terbuka.<sup>47</sup>

Asas umum dari pendaftaran tanah menurut UUPA adalah:

(1) Asas spesialisasi

Asas ini menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknik meliputi pengukuran, pemetaan, dengan hasil-hasil peta pendaftaran tanah dan surat ukur, sehingga penyelenggaraan pendaftaran tanah

<sup>47</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 557.

dapat memberikan kepentingan data fisik mengenai letak, luas dan batas tanah yang dimiliki orang dengan suatu hak.

## (2) Asas publisitas

Asas ini menyatakan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu yang memberikan data yuridis tentang subjek hak, objek hak, jenis hak dan status tanahnya termasuk untuk umum artinya setiap orang dapat melihat data yuridis dan data fisik pada daftar tanah yang ada di Kantor Pertanahan.

### d. Sistem Pendaftaran Tanah

Pendaftaran hak atas tanah adalah bertujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian hak setiap pemegang hak atas tanah di Indonesia. Dengan pelaksanaan pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah diharapkan agar seseorang lebih merasa aman tidak ada gangguan atas tanah yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digantungkan kepada system apakah yang dianut dalam pelaksanaan pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah.

Di bawah ini akan diketengahkan beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh banyak negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, antara lain sebagai berikut:

#### 1) Sistem Torrens

Sistem ini diciptakan oleh Sir Robert Torrens putra dari salah satu pendiri koloni di Australia Selatan. Sistem ini lebih dikenal dengan nama "*The Real Property Act*" atau "*Torrens act*". Sistem ini didapat dari kepulauan Fiji, Canada, Tunisia, Kongo, Spanyol, Denmark, Norwegia, Malaysia. Kelebihan sistem Torrens ini adalah sebagai berikut:

- a) Ketidakpastian diganti dengan kepastian.
- b) Biaya-biaya peralihan dari *Pound* menjadi *Sbilling* dan waktu dari bulan menjadi hari.

- c) Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas.
- d) Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat sendirinya mengurus kepentingannya.
- e) Penipuan sangat dihalangi
- f) Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya.
- g) Sejumlah proses-proses (prosedur) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.<sup>48</sup>

Adapun sertifikat menurut sistem Torrens ini merupakan alat bukti yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak mungkin, kecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan cara penipuan.

Pendaftaran suatu hak atas nama seseorang dalam sistem Torrens menjadikan seseorang (misalnya A) sebagai pemegang yang sah menurut hukum terhadap semua orang termasuk orang (misalnya B) dari siapa A memperoleh hak tersebut. Berhubung dengan itu, apabila pengalihan hak dari B kepada A menjadi batal, B sudah tidak dapat menuntut kembali hak itu dari A apabila hak atas tanah tersebut telah didaftarkan atas nama A.<sup>49</sup>

Ada 3 (tiga) cara pembatalan hak atas tanah, yaitu : 1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan karena permohonan. a. Dasar hukum : Pasal 108 sampai dengan 118 PMNA/KBPN No. 9/1999. b. Pengajuan permohonan pembatalan diajukan secara tertulis, dengan memuat : 1) Keterangan mengenai pemohon, baik pemohon perorangan

<sup>48</sup> Agung Zulyadain, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Sporadic di Desa Umbulmartani, Kec. Ngemplak, Sleman*, Skripsi disampaikan di Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2009, hlm. 39.

<sup>49</sup> Hermanses, 1981, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal. Agraria, hal. 44

maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum. 2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan foto copy surat keputusan dan/atau sertifikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung permohonan pembatalan hak atas tanah. 3) Permohonan disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.<sup>50</sup>

Sertifikat tanah dalam sistem Torrens dengan demikian merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hak tersebut tidak lagi dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertifikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.<sup>51</sup>

## 2) Sistem Positif

Menurut sistem positif ini suatu sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem positif ialah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah adalah menjamin dengan sempurna, bahwa nama

<sup>50</sup> Hasan Basri, Nata Menggala dan Sarjita, 2005. Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah, Yogyakarta ; Tugujogja, , hal. 54-58.

<sup>51</sup> Effendie, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-. Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung.

yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Sistem positif ini memberikan kepercayaan lebih mutlak pada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memerankan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang diisyaratkan untuk itu telah dipenuhi ataukah tidak. Menurut sistem positif ini, hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.

Kelebihan dari sistem positif ini adalah:<sup>52</sup>

- a) Adanya kepastian dari buku tanah
- b) Peranan aktif dari pejabat balik nama
- c) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sistem positif ini memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendatipun ternyata bahwa pemegang sertifikat bukanlah pemilik sebenarnya. Oleh karena itu, pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan bukti tersebut menurut sistem positif ini mendapatkan jaminan mutlak, walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertifikat tanah tersebut adalah tidak benar.

Adapun kelemahan dari sistem positif ini adalah:<sup>53</sup>

- a) Peranan aktif pejabat balik nama tanah akan memakan waktu yang lama.
- b) Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya, oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri.
- c) Wewenang pengadilan ini dilaksanakan dalam wewenang administrasi.

---

<sup>52</sup>*Ibid.*, hlm. 39.

<sup>53</sup> Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 78.

Sistem positif ini dilaksanakan oleh beberapa negara diantaranya yaitu negara Jerman dan Swiss.

### 3) Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, bahwa segala hal apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di sidang pengadilan. Asas peralihan hak atas tanah menurut sistem negatif ini adalah asas *memo plus juris*, yaitu melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya. Ciri pokok dari sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah tidak lah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukan lah pemilik sebenarnya. Hak dari mana yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pembeli hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri pokok lainnya dari sistem ini, bahwa pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya pejabat bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya.

Menurut Tjahjo Arianto, sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah tidak selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikaji dari PP No. 10 Tahun 1961 yang kemudian diperbaharui dengan PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif dengan *registration of title* atau pendaftaran hak.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Arianto, Tjahjo, 2010, *Problematika Hukum Terbitnya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah*, Surabaya: Ringkasan Disertai PPS Universitas 17 Agustus 1954, hal. 16



Kelebihan dari sistem ini adalah adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati, sedangkan kelemahannya adalah sebagai berikut:

- a) Peran pasif dari pejabat balik nama tanah yang menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat tanah.
- b) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat tanah sedemikian rupa, sehingga kurang dimengerti oleh orang awam pada umumnya.

Berdasarkan kelemahan dan kelebihan dari sistem publikasi negatif, Hutagalung menyimpulkan bahwa :

Kelebihan dari sistem publikasi negatif adalah :

- a) Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
- b) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat;
- c) Tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Sedangkan kelemahan sistem publikasi negatif :

- a) Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat/mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
- b) Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum di dalam sertipikat;
- c) Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami oleh masyarakat awam.<sup>55</sup>

Untuk mengetahui sistem apa yang dipakai oleh Negara Indonesia dalam pelaksanaan pendaftaran tanahnya, dapat dilihat dari dasar hukum pendaftaran tanah seperti yang terdapat dalam ketentuan Pasal 19 UUPA yang selengkapnya berbunyi:

---

<sup>55</sup> Hutagalung, Arie. S, 2005, Perlindungan Kepemilikan Tanah Dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional dalam Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia

Ayat 1 “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Ayat 2 “pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:

- a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
- b) Pendaftaran hak-hak atas tanah, dan peralihan hak-hak tersebut.
- c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Ayat 3 “pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat. Keperluan lalu-lintas sosial dan ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria”.

Ayat 4 “dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas. Dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya tersebut”.<sup>56</sup>

Dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA di atas yang merupakan dasar hukum pokok pendaftaran tanah dapat diketahui, bahwa dengan didaftarkan hak-hak atas tanah, maka akan diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat. Kata” kuat” dalam pengertian di sini berarti bahwa sertifikat tanah yang diberikan itu adalah tidak mutlak, yang berarti membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum di dalamnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya yang menyatakan sertifikat itu adalah tidak benar. Dengan kata lain sertifikat tanah menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA adalah dapat digugurkan. Di sini berarti menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menganut “Pendaftaran Sistem Negatif”.

Mahkama Agung Republik Indonesia pun berpendapat demikian dalam yurisprudensinya No. 459/K/SIP/1975 tanggal 18 September 1975 yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa: “mengingat *stelsel negative* tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku diindonesia, maka terdaftarlah nama seseorang di dalam

<sup>56</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

register bukan berarti *absolute* menjadi pemilik tanah tersebut apabila tidak keabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.

Mariam Darus Badruzamam, menyatakan bahwa :

Sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif. Hal ini terlihat dengan adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (sistem negatif) di sini adalah bahwa adanya keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan, sedang pengertian tendensi positif ialah bahwa adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal penelitian terhadap hak-hak atas tanah yang didaftar tersebut.<sup>57</sup>

Sunaryati Hartono berpendapat bahwa :

UUPA berlaku sudah lama, maka tiba saatnya kita memakai sistem pendaftaran positif yang menjadikan sertifikat tanah satu-satunya alat bukti untuk membuktikan hak milik atas tanah dengan pengertian bahwa apabila dapat dibuktikan bahwa sertifikat itu palsu atau dipalsukan atau diperoleh dengan jalan yang tidak sah (karena paksaan atau pungutan liar atau uang sogok, misalnya), maka tentu saja sertifikat itu dianggap tidak sah, sehingga menjadi batal dengan sendirinya.<sup>58</sup>

Berdasarkan kedua tersebut dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif.

#### e. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 meliputi:

- 1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- 2) Tanah hak pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara kepada pemegang haknya.

Hak ini untuk pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara

<sup>57</sup> Mariam Badruzamam, *Perjanjian Kredit Bank*, Mandar Madju, Bandung, 1980, hlm. 45.

<sup>58</sup> Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 95.

dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan-selanjutnya Jo Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversihak-hak penguasaan atau "*beheer*" yang ada pada Departemen-departemen dan daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan hak pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk Keperluan Perusahaan Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelsaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Adanya hak pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam penjelasan umum, bahwa: dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4)). Kemudian eksistensi hak pengelolaan tersebut mendapat pengukuhan oleh Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. (Pasal 7 dan Penjelasannya).<sup>59</sup>

### 3) Tanah Wakaf;

Dasar hukum tentang wakaf diatur dalam:<sup>60</sup>

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960; Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2000; Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf; Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik; Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2001 tentang BPHTB; Peraturan Menteri

<sup>59</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 275-276.

<sup>60</sup> Kian Gunawan, *Panduan Mengurus Tanah dan Property*. Ghratama, Jakarta, 2008, hlm. 83.

Negara Agraria/Kapala BPN No. 3 Tahun 1997; Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002; serta Surat Edaran Kepala BPN No. 600-1900 tanggal 31 Juli 2003.

Berapa dasar hukum di atas menyatakan bahwa, wakaf adalah perbuatan hukum seseorang yang memisahkan dan atau menyerahkan harta miliknya untuk dimanfaatkan sesuai kepentingan khusus dalam jangka waktu tertentu atau malah selamanya, yakni kesejahteraan umum menurut syariah dan keperluan ibadah.

Pihak yang terlibat dalam perbuatan wakaf:<sup>61</sup>

- a) Wakif yakni pihak yang mewakafkan harta benda miliknya.
- b) Nazhir yakni pihak yang menerima harta wakaf dari wakif, bertugas mengelola dan mengembangkan wakaf sesuai peruntukannya.
- c) Saksi. Orang ini harus melakukan hukum sebagai saksi ikrar wakaf
- d) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Pejabat ini ditunjuk khusus oleh menteri untuk menangani pembuatan Akta Ikrar Wakaf.

Hak atas tanah yang bisa diwakafkan:<sup>62</sup>

- a) Hak Milik (HM) atas tanah, baik yang telah didaftarkan maupun belum didaftarkan. Hak Milik (HM) ini juga termasuk dalam hasil pendaftaran peningkatan hak dari HGB, HGU, dan Hak Pakai atas tanah.
- b) Hak Milik (HM) atas satuan rumah susun sesuai aturan yang berlaku.
- c) Tanah Negara yang diatasnya berdiri bangunan masjid atau makam.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 84.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 85.

- d) Segala bentuk hak atas tanah (tidak dalam status sita, sengketa, dan tidak sedang dijaminkan ke bank) dapat diwakafkan apabila dikuasai dan dimiliki oleh seorang wakif.

4) Hak milik atas satuan rumah susun;

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah. HMSRS terdapat pengaturannya dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985. Jika kebetulan anda membeli satuan rumah susun, ada dua jenis hak kepemilikan, yakni kepemilikan perseorangan dan kepemilikan bersama, sebagai berikut:

a) Kepemilikan perseorangan

Kepemilikan perseorangan adalah hak kepemilikan atas unit satuan rumah susun berupa ruangan, berbentuk geometric tiga dimensi, dibatasi oleh dinding dan digunakan secara terpisah, atau tidak secara bersama-sama. Dinding yang menopang bangunan merupakan bangunan bersama.

b) Kepemilikan bersama

Kepemilikan bersama ialah bangunan yang dimiliki secara bersama-sama, secara proporsional dengan para pemilik lainnya dalam bangunan tersebut. Kepemilikan bersama ini terdiri dari:

- (1) Tanah bersama, adalah sebidang tanah yang dipakai atas dasar hak bersama secara tidak terpisah, yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batas-batasnya dalam persyaratan izin bangunan. Tanah yang di atasnya dapat didirikan bangunan harus bersertipikat Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai. Karena penyelenggaraan bangunan (pengembang) berbadan hukum, maka tanah bersama tersebut akan bersertipikat HGB induk (Hak Guna Bangunan Induk). HGB Induk ini tidak bisa dipecah dan hanya diberi keterangan bahwa HGB mengakibatkan terjadinya beberapa Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHMRS), yang dapat dialihkan atau dijaminkan.
- (2) Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang *inheren* atau melekat pada struktur bangunan, yang dimiliki secara tidak terpisah, dan dimaksudkan untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan rumah susun. Bentuk bagian bersama ini diantaranya pondasi, atap, kolom, lobi, lift, jaringan air, listrik, gas, dan telekomunikasi.
- (3) Benda bersama. Benda bersama tidak melekat pada struktur bangunan, namun dimiliki bersama secara terpisah untuk

kepentingan bersama. Bentuknya adalah tanah, tempat parkir, kolam renang yang diluar struktur, dan sebagainya.<sup>63</sup>

Adanya kepemilikan ganda dalam rumah susun ini mengakibatkan pengelolaan rumah susun tidak terbatas pada pemilik atau penghuni unit rumah susun saja, melainkan juga beberapa pihak di bawah ini :

- a) Penghimpunan penghuni, dibentuk oleh para pemilik/penghuni dengan dibantu oleh penyelenggara bangunan. Bentuk kerja sama dalam pengelolaan ini disusun dalam sebuah Anggaran Rumah Tangga dan wajib dipatuhi oleh semua penghuni maupun pemilik (*owner*).
- b) Penyelenggaraan pembangunan rumah susun dalam hal ini biasanya sebuah pengembang.
- c) Badan pengelola, badan pengelola ini akan ditunjuk oleh perhimpunan penghuni untuk mengelola rumah susun dengan upah dan biaya tertentu sesuai dengan kesepakatan dan persetujuan dalam rapat umum anggota perhimpunan penghuni.<sup>64</sup>

Adanya hak bersama tentu saja mengandung kewajiban bersama dalam menjaga, memelihara dan menjalankan bagian bersama ini. Kewajiban para penghuni ini diwujudkan dengan menanggung biaya-biaya sebagai berikut:

- a) Biaya pengelolaan (*service charge*). Nilai nominalnya biasanya ditentukan di awal pembelian oleh pengembang dan dicantumkan dalam surat perjanjian jual beli.
- b) Dana cadangan (*sinking fund*). Dana ini dikumpulkan untuk perbaikan-perbaikan atau renovasi pada bangunan rumah susun, semacam pengecatan, perawatan lift, dan lain-lain.
- c) Rekening yang dibayarkan untuk pemakaian masing-masing unit seperti listrik, air, telepon, dan lain-lain.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Agung Zulyadain., *Op.cit.*, hlm. 19.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 21.

<sup>65</sup> *Ibid*.



Berdasarkan Peraturan Kepala BPN No. 2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun, setiap pemilik satuan rumah susun dimungkinkan mendapat bukti kepemilikan hak berupa Sertipikat Hak Milik (SHM) yang terdiri dari:

- a) Salinan buku tanah dan surat ukur tanah
  - b) Gambaran denah satuan rumah susun yang bersangkutan
  - c) Pertelaan (daftar keterangan) mengenai besarnya hak bersama dan kesemuanya merupakan kesatuan yang tak terpisahkan.
- 5) Hak Tanggungan;

Dasar hukum Hak Tanggungan diatur dalam UUPA Pasal 25, 33, 39, dan 51 mengenai HM, HGU, dan HGB sebagai obyek HT dan perintah pengaturan HT lebih lanjut dengan Undang-Undang; UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT); Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit Tertentu. Sebelum mulai berlakunya Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997 terdapat pengaturan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN; Nomor 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, Akta pemberian Hak Tanggungan, buku-tanah Hak Tanggungan dan Sertipikat Hak Tanggungan; PP Nomor 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit Tertentu; Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Hak Tanggungan; Surat Menteri Negara

Agraria/Kepala BPN tanggal 26 Mei 1996 Nomor 630.1-1826 tentang Pembuatan Buku Tanah dan Sertipikat Hak Tanggungan.

Kecuali Peraturan Nomor 4 Tahun 1996, semuanya telah dinyatakan tidak berlaku lagi, karena telah dimuat ketentuannya dalam Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997 tersebut. Diterbitkan-nya Peraturan Menteri Negara No. 3 Tahun 1996 dicabut dan apa yang diaturnya terdapat ketentuan secara rinci dalam Peraturan Menteri yang baru. Selama belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 14 dinyatakan dalam Pasal 26 UUHT, bahwa peraturan mengenai eksekusi *hypotheek* yang ada pada mulai berlakunya UUHT (tanggal 9 April 1996) berlaku terhadap eksekusi Hak Tanggungan, yaitu Pasal 224 Reglemen Indonesia yang diperbaharui (S. 1941-44) dan Pasal 258 *Recht Reglement Buiten Gewesten* (S. 1927-227).

Pasal 25 UUHT menyatakan, bahwa sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUHT, semua peraturan perundang-undangan mengenai pembebanan HT, kecuali ketentuan mengenai *Credietverband* dan *Hypotheek* sepanjang mengenai pembebanan HT, tetap berlaku sampai ditetapkan-nya peraturan pelaksana UUHT dan dalam penerapannya disesuaikan dengan ketentuan UUHT.<sup>66</sup>

#### 6) Tanah Negara

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49). Untuk menyingkat pemakaian kata-kata, dalam praktek administrasi digunakan sebutan tanah negara. Dalam

<sup>66</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 414-415.

hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, maka pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah

f. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria dengan seperangkat peraturan pelaksanaannya bertujuan untuk terwujudnya jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Dihubungkan dengan usaha-usaha pemerintah dalam rangka penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, maka pendaftaran hak atas tanah merupakan sarana paling penting untuk terwujudnya kepastian hukum di seluruh wilayah Republik Indonesia dan sekaligus turut serta dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.<sup>67</sup>

Membicarakan pendaftaran hak atas tanah, tidak dapat terlepas dari macam-macam hak atas tanah yang mempunyai konsepsi hakiki dalam hukum bahwa bila ada hak di situ ada kewajiban dan sebaliknya, maka dengan adanya hak atas tanah lahir kewajiban atas tanah.<sup>68</sup>

Saat ini terdapat adanya 3 (tiga) jenis sertifikat hak atas tanah yaitu sertifikat hak atas tanah yang biasa disebut sertifikat, sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan Sertifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, penyebutan sertifikat hyphotheek dan sertifikat credietverband sudah tidak dipergunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertifikat Hak Tanggungan saja, dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 5.

<sup>68</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 31.

<sup>69</sup> Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan-I Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertifikat dan Permasalahannya*. Prestasi Pustaka. Jakarta. hal 125

Kewajiban yang dapat dipenuhi dari pemegang hak atas tanah adalah sebagai berikut:

- 1) Tanah yang dikuasainya itu tidak ditelantarkan;
- 2) Tanah yang dikuasainya itu harus selalu ada fungsi sosial, dalam arti selalu dapat juga bermanfaat bagi orang lain atau kepentingan umum bila sewaktu-waktu diperlukan seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- 3) Tanah yang dikuasai atau digunakan itu, tidak digunakan untuk kepentingan apapun juga sifatnya merugikan atau mengganggu kepentingan umum.<sup>70</sup>

Kewajiban-kewajiban yang menjadi beban dari pemegang hak atas tanah seperti yang tersebut di atas, lazim disebut dengan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah:

- 1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk yang pertama kali meliputi: Pengumpulan dan pengolahan data fisik; Pembuktian hak dan pembukuannya; Penerbitan sertipikat; Penyajian data fisik dan data yuridis; serta Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- 2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan tugas pelaksanaan pendaftaran dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di daerah-daerah. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundangan yang bersangkutan.

---

<sup>70</sup> *Ibid*, hlm. 35.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah dikenal dan diawali dari pendaftaran tanah untuk pertama kali. Hal tersebut sekaligus menggambarkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu teratur dan terus menerus berkesinambungan.<sup>71</sup>

## 2. Tinjauan tentang Sertipikat Tanah

### a. Pengertian Sertipikat

Secara etimologi, sertipikat berasal dari bahasa Belanda “*Certificat*” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Sertipikat Tanah dengan demikian adalah surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang untuk membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah.<sup>72</sup>

Pasal 19 ayat (2) UUPA menentukan bahwa kegiatan terakhir dari pendaftaran tanah adalah pemberian surat tanda bukti hak. Hal ini diatur dalam huruf c yang berbunyi : pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) PP No. 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa :

(3) salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak.

(4) Sertipikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat-tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, maka yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit bersama-sama.

Pengertian sertipikat kemudian disederhanakan dalam PP No. 24 Tahun 1997 dimana bentuknya disederhanakan tidak sebagaimana diatur seperti dalam PP No. 10 Tahun 1961 sehingga bentuknya lebih

<sup>71</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007. *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Medan:Multi Grafik, hal. 80.

<sup>72</sup> Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: CV. Mandar Maju, hal. 204

luwes. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagai mana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Menurut Herman Hermit, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah atau satuan rumah susun. Suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah atau satuan rumah susun secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah atau satuan rumah susun tersebut.<sup>73</sup>

Penerbitan sertifikat merupakan hasil akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah. Setelah sertifikat diterbitkan, maka sertifikat kemudian diberikan kepada pihak yang berwenang atas sertifikat tersebut. Pihak yang menerima penyerahan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, adalah :

- 1) Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- 2) Untuk tanah wakaf, sertifikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
- 3) Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- 4) Untuk Hak Tanggungan, sertifikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang

---

<sup>73</sup>Hermit, Herman, 2009, Teknik Penaksiran Harga Tanah. Perkotaan. Bandung: Penerbit: Mandar Maju, hal. 31

bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.<sup>74</sup>

b. Macam Sertipikat

J. Andy Hartanto menyatakan bahwa berdasarkan objek pendaftaran tanah yang diatur dalam 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, maka dihasilkan bermacam-macam sertipikat sebagai berikut :

- 1) Sertipikat Hak Milik
- 2) Sertipikat Hak Guna Usaha
- 3) Sertipikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara
- 4) Sertipikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan
- 5) Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Negara
- 6) Sertipikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan
- 7) Sertipikat Tanah Hak Pengelolaan
- 8) Sertipikat Tanah Wakaf
- 9) Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- 10) Sertipikat Hak Tanggungan.<sup>75</sup>

Selain sertipikat-sertipikat tersebut di atas, dikenal juga adanya sertipikat Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik dan Sertipikat Hak Pakai diatas Tanah Hak Milik. Kedua sertipikat tersebut diterbitkan oleh Kantor Pertanahan apabila ada pendaftaran akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

c. Manfaat Sertipikat

Penerbitan sertipikat sebagai hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kali bertujuan agar pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak. Dengan demikian, penerbitan sertipikat adalah untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan.

<sup>74</sup> Andy, Hartanto J., 2012, Hukum Harta Kekayaan Perkawinan, Cet.2, Yogyakarta: Laksbang Grafika, hal. 22

<sup>75</sup> Ibid., hal. 22



Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, sertipikat hak atas tanah berguna sebagai alat bukti dan jaminan akan eksistensi hak itu. Lebih lanjut, kedua pakar tersebut menyatakan bahwa sertipikat berfungsi dalam menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat.<sup>76</sup>

Adrian Sutedi menyatakan bahwa sertipikat sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, yang tidak tergantikan oleh benda lain, yaitu :

- 1) Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu.
- 2) Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, pemegang hak atas tanah akan lebih mudah mengembangkan usahanya karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.
- 3) Bagi pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Data pendaftaran tanah ini biasanya nanti akan diperlukan oleh pemerintah untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan lain sebagainya.<sup>77</sup>

#### d. Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menentukan bahwa kegiatan terakhir dari pendaftaran tanah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kata “kuat” dalam hubungannya dengan sistem negatif adalah berarti tidak mutlak yang berarti bahwa sertipikat tanah tersebut masih mungkin digugurkan sepanjang ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertipikat tanah tersebut. Sertipikat tanah dengan

<sup>76</sup> Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hal. 204-205

<sup>77</sup> Sutedi, Adrian, 2011. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 57-58

demikian bukanlah satu-satunya surat bukti pemegangan hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada lagi bukti-bukti lain tentang pemegangan hak atas tanah antara lain zegel tanah (surat bukti jual beli tanah adat atau Surat Keterangan Hak Milik Adat).<sup>78</sup>

Pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu (*past event*) sebagai suatu kebenaran (*truth*). Pembuktian merupakan suatu proses bagaimana alat-alat bukti dipergunakan, diajukan ataupun dipertahankan sesuai hukum acara yang berlaku.<sup>79</sup>

Membuktikan berarti memberikan kepastian kepada hakim tentang adanya peristiwa-peristiwa tertentu.<sup>80</sup> Sementara menurut Van Bummelen sebagaimana dikutip oleh Irawan Soerodjo, membuktikan adalah memberikan kepastian yang layak menurut akal (*redlijk*) tentang :

- 1) Apakah hal yang tertentu itu sungguh-sungguh terjadi?
- 2) Apa sebabnya demikian halnya?<sup>81</sup>

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa tujuan pembuktian adalah putusan hakim yang didasarkan atas pembuktian tersebut. Lebih lanjut, menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan pembuktian yuridis berbeda dengan tujuan pembuktian ilmiah. Tujuan pembuktian ilmiah ialah bahwa pembuktian ilmiah adalah suatu konstataasi peristiwa dan bukan semata-mata untuk mengambil kesimpulan atau putusan. Tujuan pembuktian yuridis adalah untuk mengambil putusan yang bersifat definitif, pasti dan tidak meragukan yang mempunyai akibat hukum. Putusan pengadilan harus objektif

<sup>78</sup> Effendie, Bachtar, 1993. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya, Bandung : Alumni, hal. 77

<sup>79</sup> Irawan Soerojo, 2003. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia* cet. Pertama, Karyaloka, Surabaya, hal. 129

<sup>80</sup> Mertokusumo, Sudikno, 2010. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, hal. 188

<sup>81</sup> Soerojo, Op.Cit., hal. 129

dalam arti mengandung unsur kesamaan dalam hukum; kesamaan perlakuan para pihak.<sup>82</sup>

Sifat pembuktian sertifikat sebagai surat tanda bukti hak diatur lebih lanjut dalam PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 32 yang menentukan bahwa :

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUPA, ketentuan Pasal 32 ayat (2) UUPA dan ketentuan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang menentukan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat.<sup>83</sup>

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997

---

<sup>82</sup>Sudikno, Op.Cit., hal. 188

<sup>83</sup>Urip Santoso, Op.Cit., hal. 45

memberikan penegasan mengenai kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Menurut ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan dan menurut ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu, dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapatkan persetujuannya.

### 3. Tinjauan Teori Hukum Sebagai Ketentuan Hukum

Menurut Wuisman, teori diperlukan untuk menerangkan dan menjelaskan secara spesifik suatu proses tertentu yang terjadi, dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidak-benarannya<sup>84</sup>.

Sementara menurut Soetandyo teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa latin yang berarti perenungan, dan kata *theoria* sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa yunani berarti cara atau hasil pandang<sup>85</sup>.

W. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari teori hukum menurut pemikiran Hans Kelsen sebagai berikut:

- a. Tujuan teori hukum, seperti setiap ilmu pengetahuan adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan

<sup>84</sup>J.J.M. Wuisman, 1996, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Jilid I*, Penyunting M. Hisyam, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, hal 203

<sup>85</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, hal.184

- b. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang sebenarnya
  - c. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatife, bukan ilmu alam
  - d. Teori hukum sebagai teori norma-norma tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.<sup>86</sup>
- a. Teori Perlindungan Hukum

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemiliknya, menurut Sir Charles Fortescue-Brickdate dalam Supriadi ada 6 hal yang harus diperhatikan dalam pendaftaran tanah, yaitu:

- 1) *Security*, atau keamanan sehingga seseorang akan merasa aman karena membeli tanah atau mengikatkan tanah tersebut dengan jaminan hutang.
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga dapat dimengerti oleh masyarakat.
- 3) *Accuracy*, ketelitian harus menjadi hal yang utama dalam pendaftaran tanah, agar kebenaran data bisa dipertanggungjawabkan.
- 4) *Expedition*, lancar sehingga menghindari hal yang berbelut-larut dalam pendaftaran tanah.
- 5) *Cheapness*, artinya dengan biaya terjangkau.
- 6) *Suitability to circumstances*, tetap berharga baik sekarang maupun nanti.<sup>87</sup>

Menurut Abdoel Djamali, bahwa hukum itu bertujuan agar mencapai tata tertib antar hubungan manusia dalam kehidupan sosial. Hukum menjaga keutuhan hidup agar terwujud suatu keseimbangan psikis dan fisik dalam kehidupan terutama kehidupan kelompok sosial.<sup>88</sup>

Teori perlindungan hukum menurut Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra yang berpendapat bahwa : "hukum dapat difungsikan untuk

<sup>86</sup>W. Friedmann, 1993, Teori dan Filsafat Hukum : Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (susunan I), Judul asli : Legal Theory, Penerjemah : Mohamad Arifin, PT Rajagrafindo, hal 170

<sup>87</sup>Supriadi. 2008, *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, hal. 166

<sup>88</sup>Abdoel Djamali. 2009. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif”<sup>89</sup>.

Dengan demikian menurut Teori Perlindungan hukum ini bahwa perlindungan hukum harus bersifat adaptif dan fleksibel serta prediktif dan antisipatif. Adaptif dan fleksibel berarti selalu sesuai dengan perkembangan kondisi dan situasi. Prediktif dan antisipatif mengandung arti bahwa hukum harus dapat membuka kemungkinan akan dapat memberikan perlindungan apabila timbul tindakan yang merugikan pihak-pihak tertentu.

Teori perlindungan hukum ini penulis gunakan sebagai acuan untuk membahas permasalahan pertama dalam penelitian ini, yaitu penerapan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali

Perlindungan hukum terhadap adanya sertifikat ini sangat penting sebagai bentuk pemberian kepastian terhadap kepemilikan sertifikat. Sejalan dengan teori perlindungan hukum yang terkandung dalam asas pengayoman sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dan Teori Perlindungan Hukum menurut Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra akan digunakan untuk membahas pokok permasalahan pertama,. Permasalahan yang dimaksud yaitu terkait dengan penerapan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah di kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

#### b. Teori Kepastian Hukum

Hukum dibuat atau diciptakan mempunyai sasaran atau tujuan yang hendak dicapai, itulah tujuan hukum yang intinya mencapai masyarakat yang aman dan damai. Dengan demikian masyarakat akan terhindar dari benturan kepentingan sesama. tujuan hukum adalah cita-cita dari peraturan yang berlaku dan ditaati di masyarakat.

---

<sup>89</sup> Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu System*, Remaja Rusdakarya, Bandung, Hlm. 11

Menurut Gustav Radbruch ada 3 tujuan hukum, yaitu : Keadilan (*Grechtmategheit*), Kepastian (*Doelmatigheit*), dan kemanfaatan (*Rechtmategheit*). Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Kepastian hukum adalah dasar dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.<sup>90</sup>

Menurut Pendapat Soehino dalam Bukunya yang berjudul Ilmu Negara, Kepastian Hukum berkaitan dengan supremasi hukum, karena hukumlah yang berdaulat<sup>91</sup>. Dalam bukunya tersebut Soehino juga mengutip pendapat Krabe yang mengatakan, “bahwa hukumlah memiliki kedaulatan tertinggi. Kekuasaan bukan kedudukan atau pangkat dan jabatan seorang pemimpin melainkan kekuasaan itu dari hukum, karena hukumlah yang memberikan pengakuan hak maupun wewenang”<sup>92</sup>. Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum dapat ditemukan dalam buku M. Yahya Harahap yang menyatakan bahwa kepastian hukum dibutuhkan didalam masyarakat demi terciptanya

<sup>90</sup> Dominikus Rato, 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

<sup>91</sup> Soehino.1998. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, hal. 155

<sup>92</sup> Ibid., hal. 156



ketertiban dan keadilan. “Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri”<sup>93</sup>. “Kepastian hukum, merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu”<sup>94</sup>.

Dalam hal ini kepastian hukumlah yang menjadi bahasan utama, kepastian hukum sangat dekat hubungannya dengan ketaatan kepada hukum. Menurut Utrecht sebab hukum ditaati oleh masyarakat ada beberapa sebab, antara lain:<sup>95</sup>

- 1) Masyarakat beranggapan bahwa hukum adalah kepentingan mereka, bagian dari kelangsungan hidup mereka.
- 2) Hukum dilaksanakan supaya timbul rasa ketentraman.
- 3) Masyarakat menghendaki adanya hukum untuk mengatur kehidupannya.
- 4) Karena adanya sanksi sosial atau daya paksa

Oleh karena itu kepastian hukum harus dibuat secara nyata agar ketaatan masyarakat terhadap hukum menjadi bertambah. Donald Black dalam Salman, Susanto menjelaskan dua model hukum yaitu *Jurisprudentie model* dan *Sociological model*, dimana dalam *Jurisprudentie model* lebih menekankan pada aturan/produk kebijakan (*Rules*). Hukum dilihat sebagai sesuatu yang bersifat mekanis dan mengatur dirinya sendiri melalui rules dan logika, hukum sebagai sistem yang abstrak dalam bentuk keharusan (Das Sollen).<sup>96</sup>

Teori kepastian hukum digunakan untuk membahas permasalahan yang kedua dalam penelitian ini, yaitu mengenai

<sup>93</sup> Harahap, M, Yahya. 2006. *Pembahasan, Permasalahan, dan Penerapan KUHAP*. Jakarta : Sinar Grafika

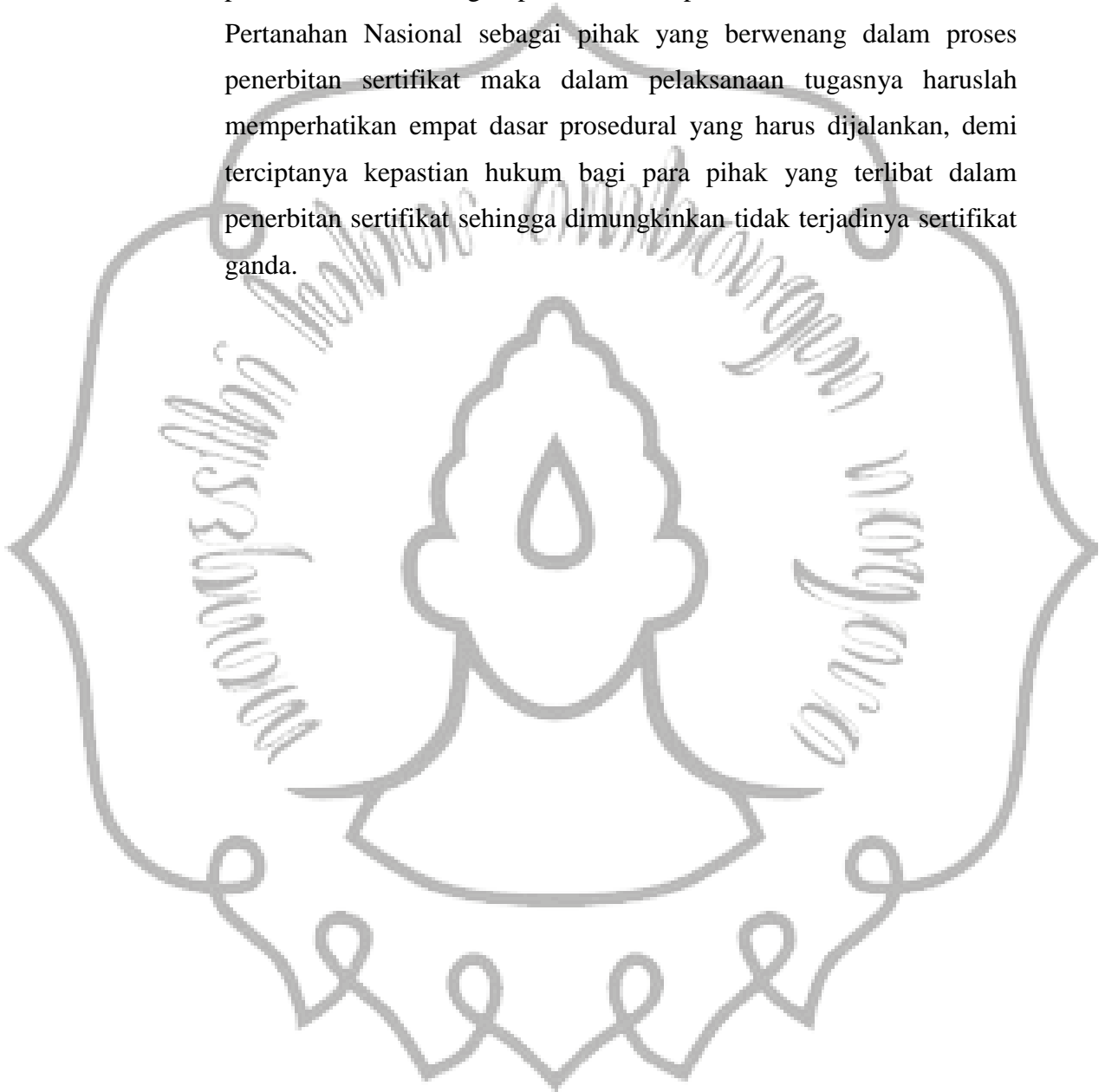
<sup>94</sup> Mertokusumo, Sudikno. 1999, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty

<sup>95</sup> Soeroso, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta. Utomo, hal. 65

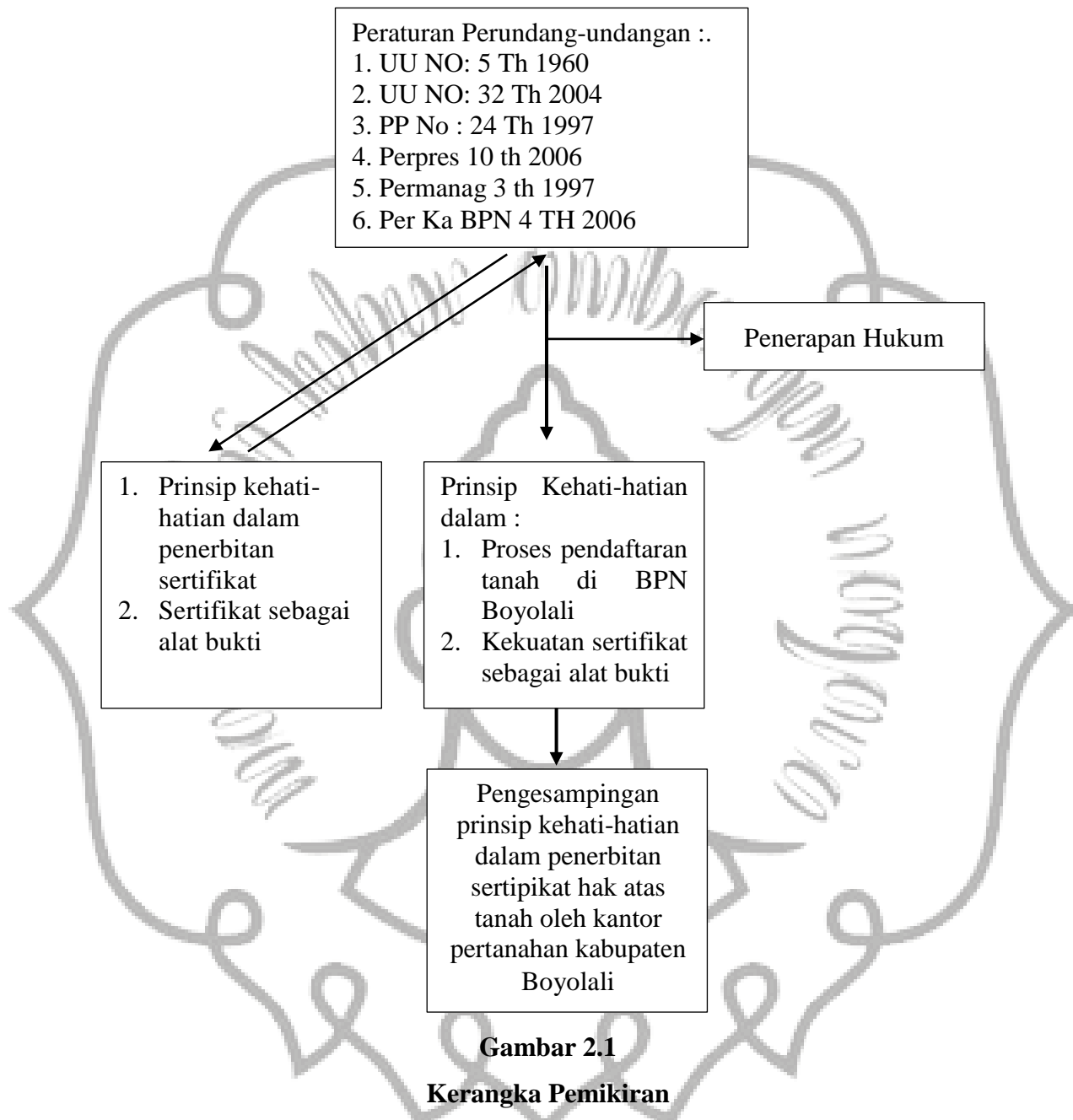
<sup>96</sup> Otje Salman dan Susanto, 2004, *Teori Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, hal. 50.

sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan sudah memberikan jaminan kepastian hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Kepastian hukum akan memberikan kejelasan terhadap adanya peraturan dari berbagai pihak terkait penerbitan sertifikat. Kantor Pertanahan Nasional sebagai pihak yang berwenang dalam proses penerbitan sertifikat maka dalam pelaksanaan tugasnya haruslah memperhatikan empat dasar prosedural yang harus dijalankan, demi terciptanya kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam penerbitan sertifikat sehingga dimungkinkan tidak terjadinya sertifikat ganda.



## B. Kerangka Pemikiran



**Gambar 2.1**

### **Kerangka Pemikiran**

Dari kerangka pemikiran ini, penulis ingin memberikan gambaran guna menjawab perumusan masalah yang telah disebutkan pada awal penulisan hukum ini. Penerapan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali dan kekuatan pembuktian sertifikat sebagai alat bukti bagi pemegangnya sebagai

penerapan dari Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan).

Dari penerapan peraturan perundangan tersebut diinterpretasikan dengan adanya fakta hukum adanya putusan Pengadilan Negeri Boyolali Putusan Nomor : 08/Pdt.G/2015/PN. Byl mengindikasikan bahwa Kantor petanahan mengesampingkan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertifikat dan sebagai alat bukti sertifikat ditentukan kekuatan pembuktian nya dengan adanya gugatan fihak ketiga.

### **C. Penelitian Terdahulu**

Beberapa peneliti terdahulu yang melakukan penelitian dengan topik hak tanggungan, yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Judul : Prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo
- Penulis : Maria Ardita Soemoharmanto
- Tahun : 2008

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan prinsip kehati-hatian Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo sehubungan dengan adanya kasus pembatalan

sertipikaat tanah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan kekuatan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Data penelitian ini menggunakan bahan hukum. Bahan hukum dikumpulkan dengan dengan teknik studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah silogisme deduksi dengan metode interpretasi bahasa (gramatikal) dan Interpretasi sistematis, dengan aturan-aturan hukum mengenai pertanahan dipandang sebagai premis mayor, dan premis minornya berupa fakta yuridis, yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adanya gugatan terhadap sertipikat Hak Milik diatas persil yang sama atas Hak Guna Bangunan .Dari hasil penelitian dan pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo kurang berhati- hati dalam penerbitan sertipikat diatas hak milik, sebagai perbuatan sewenang-wenang yang merugikan pihak lain, karena diatas hak milik tersebut sudah diterbitkan sertipikat Hak Guna Bangunan atas persil yang sama dan kekuatan pembuktian sertipikat mempunyai kekuatan sebagai alat bukti mutlak manakala dalam tenggang waktu 5 tahun sejak diterbitkan tidak ada keberatan dan gugatan pihak lain. Implikasi penelitian yaitu berupa rekomendasi bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo supaya menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menerbitkan sertipikat sesuai Keputusan Menteri Agraria Kepala BPN Nnomer 3 tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

2. Judul : Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Menerbitkan Sertifikat Tanah Yang Memenuhi Azaz Kepastian Hukum

Penulis : Adiatma Pomalingo

Tahun : 2012

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menerbitkan Sertifikat Tanah yang Memenuhi

Azas Kepastian Hukum, Untuk mengetahui dan mencari jawaban yang tepat terhadap hambatan yang di hadapi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menerbitkan Sertifikat Tanah yang memenuhi Azas Kepastian Hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan lokasi penelitian di Kota Gorontalo, khususnya di Badan Pertanahan Kota Gorontalo. Dari hasil penelitian di peroleh bahwa Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sebagai peraturan dasar hukum tanah nasional, telah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah. hambatan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional dan solusinya adalah hambatan eksternal dan hambatan internal, solusi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu dengan cara mediasi sebagai penyelesaian sengketa dan konflik yang terjadi.

3. Judul : Penyelesaian Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Cacad Hukum (Studi di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)

Penulis : Danang Wirahutama

Tahun : 2015

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses penyelesaian hukum terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah yang cacad hukum (Studi di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)

Sertifikat yang cacad hukum adalah sertifikat yang mengandung kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hak, kesalahan obyek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis atau data data fisik tidak benar atau kesalahan lainnya yang bersifat administratif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyelesaian hukum terhadap penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah yang cacad hukum di Kantor Pertanahan Kota Surakarta dan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah yang mengalami cacad hukum.

4. Judul : Tugas Dan Tanggungjawab Kantor Pertanahan Terhadap Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Mencegah Timbulnya Masalah Sertifikat Ganda Di Semarang

Penulis : Nicholas Chandra

Tahun : 2013

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tugas dan tanggungjawab Kantor Pertanahan Terhadap Pentingnya Pendaftaran Tanah untuk mencegah timbulnya masalah sertifikat ganda di Semarang.

tugas dan tanggungjawab kantor pertanahan dalam melakukan pendaftaran tanah, kedua, faktorfaktor terjadinya sertifikat ganda dan ketiga, mekanisme prosedur penyelesaian sertifikat ganda dan dampak yang ditimbulkan bagi pemegang sertifikat ganda. Kantor pertanahan memiliki kewenangan untuk menerbitkan sertifikat, sesuai dengan tugasnya yaitu melakukan prosedur penerbitan sertifikat dengan cara melakukan pemetaan dan pengukuran di lapangan, tanggungjawab kantor pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah harus menjamin kepastian hukum bagi si pemilik sertifikat berupa perlindungan hukum. Dua faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda, faktor internal adalah kesalahan kantor pertanahan dalam prosedur penerbitan sertifikat, lemahnya pengawasan, ketidaktelitian dalam melakukan pengukuran dan pemetaan, dimana sertifikat diterbitkan sebanyak dua kali dengan pemilik tanah yang berbeda. Faktor eksternal adalah kesalahan masyarakat dengan meninggalkan tanah miliknya dalam jangka waktu yang lama dalam keadaan yang tidak terurus, sehingga ada orang lain yang menduduki tanah miliknya secara melawan hukum, faktor administrasi kelurahan, dimana tanah letter c yang telah diterbitkan sertifikat tidak dicoret dari daftar letter c yang ada di kelurahan. Para pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan persengketaan mereka dengan jalur negosiasi di kantor pertanahan dengan cara musyawarah mufakat, apabila para pihak tetap tidak mencapai kesepakatan dalam melakukan negosiasi, maka kantor pertanahan melimpahkan sengketa kedua belah pihak ke PTUN, dimana



Putusan PTUN bersifat mengikat dan salah satu sertifikat harus dicabut secara permanent, dampak yang ditimbulkan adanya ketidakadilan bagi pemegang sertifikat ganda, terutama bagi pihak yang sertifikatnya tidak dicabut, karena harus membayar ganti rugi berupa kompensasi bagi pihak yang sertifikatnya dicabut.

5. Judul : Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah  
Penulis : Lalu Buhari Hamni  
Tahun : 2012

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia dan bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pemegang hak. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu mengkaji asas, prinsip, doktrin dan aturan hukum. Hasil penelitian, diperoleh bahwa sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran tanah adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, dikatakan menganut publikasi negatif karena sertifikat yang sudah diterbitkan masih dapat digugat oleh pihak lain, sedangkan mengandung unsur positif karena pendaftaran tanah melahirkan sertifikat yang kuat. Perlindungan hukum yang dapat diberikan yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Disarankan kedepannya sistem yang dianut yaitu sistem publikasi positif mutlak. Dengan demikian, maka setiap pemegang sertifikat hak yang diperoleh melalui proses yang benar menurut hukum dilindungi hukum.