

**ANALISIS PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH DI
KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

O L E H

MUHAMMAD TAHIR HARAHAAP

171803016



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2 0 1 9**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 20/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)20/1/20

**ANALISIS PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana
Universitas Medan Area

OLEH

**MUHAMMAD TAHIR HARAHAP
NPM. 171803016**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 20/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)20/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Analisis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24
Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah di Kabupaten Deli
Serdang
N a m a : Muhammad Tahir Harahap
N P M : 171803016

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Dayat Limbong., SH., M.Hum

Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Ketua Program Studi
Magister Hukum

Direktur

Dr. Marlon., SH., M.Hum

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 25 April 2019

Nama : Muhammad Tahir Harahap

NPM : 171803016



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Marlina., SH., M.Hum

Sekretaris : Anggreni A. Lubis., SH., M.Hum

Pembimbing I : Dr. Dayat Limbong., SH., M.Hum

Pembimbing II : Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Pengji Sa ma Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 20/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)20/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari di temukan adanya plagiat tesis ini.

Medan, 25 April 2019

Yang menyatakan,



Muhammad Tahr Harahap

ABSTRAK

ANALISIS PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN DELI SERDANG

MUHAMMAD TAHIR HARAHAHAP

Pelaksanaan pendaftaran tanah amat sangat penting dalam kaitannya dengan tertib administrasi pertanahan. Pendaftaran tanah Sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, diselenggarakannya dalam rangka menjamin kepastian hukum (*rechtskadaster/legal cadastre*), kemanfaatan dan keadilan. Secara lebih rinci tujuan pendaftaran tanah diuraikan dalam Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997. Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini meliputi: bagaimana pengaturan hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah, bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak tanah dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah dan bagaimana hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Sesuai dengan karakteristik perumusan masalah yang diajukan maka metode penelitian yang diterapkan adalah pendekatan yuridis normatif. Dimana Pendekatan terhadap permasalahan dilakukan dengan mengkaji berbagai aspek hukum. Pendekatan yuridis normatif dipergunakan dengan melihat peraturan perundang-perundangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah di Kabupaten Deli Serdang dikaitkan dengan peraturan terkait di bidang pertanahan khususnya Peraturan Pemerintah Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan pengaturan hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah ditemukan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana pengaturan tersebut dibuat untuk menciptakan kepastian hukum atas hak yang ada, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kaitannya dengan pemilikan tanah serta kemanfaatan bagi pemilik tanah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pendaftaran tanah. Perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak tanah dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah adalah merupakan tujuan pendaftaran tanah tersebut karena dengan dilakukannya pendaftaran tanah berarti akan tercipta kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan sehingga semua pihak terlindungi dengan baik, baik pemegang sertifikat, pemegang hak atas tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah sebagai penasejahtera negara. Hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah meliputi: Faktor masyarakat, Kurangnya proses sosialisasi dan penyuluhan hukum kepada masyarakat, faktor birokrasi dan faktor sarana dan prasarana.

Kata Kunci: Peraturan Pemerintah, Pendaftaran Tanah

ABSTRACT

ANALYSIS OF GOVERNMENT REGULATION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 24 OF 1997 CONCERNING LAND REGISTRATION IN DELI SERDANG DISTRICT

MUHAMMAD TAHIR HARAHAHAP

The implementation of land registration is very very important in relation to orderly land administration. Registration of tanags As stipulated in Article 19 of the LoGA, it is held in the framework of guaranteeing legal certainty (rechtskadaster / legal cadastre), benefit and justice. In more detail the purpose of land registration is described in Article 3 PP No. 24 of 1997. The problems raised in this study include: how the legal regulation regarding the implementation of land registration, how to protect the law for holders of land rights in relation to land registration and how obstacles in implementing land registration through Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration .

In accordance with the problem formulation characteristics proposed, the research method applied is a normative juridical approach. Where the approach to the problem is done by examining various legal aspects. The normative juridical approach is used by looking at the laws and regulations governing land registration in Deli Serdang Regency, which are associated with related regulations in the land sector, especially Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration.

The results of the study and discussion explaining the legal arrangements regarding the implementation of land registration were found in Article 19 of Law Number 5 Year 1960 concerning Basic Agrarian Principles Regulations and stipulated in Government Regulation No. 10 of 1961 which was changed to Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration, where the arrangement was made to create legal certainty over existing rights, justice for all Indonesian people in relation to land ownership and benefits for landowners in relation to the implementation of land registration. Legal protection for holders of land rights certificates in relation to land registration is the purpose of land registration because land registration means legal certainty, certainty of rights and orderly land administration so that all parties are well protected, both certificate holders and land rights holders. , third parties that obtain land rights and the government as the state government. Obstacles in the implementation of land registration through Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration include: Community factors, Lack of socialization and legal counseling processes to the public, bureaucratic factors and facilities and infrastructure factors.

Keywords: Government Regulation, Land Registration

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkah dan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk tesis ini.

Tesis ini berjudul “Analisis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Deli Serdang”, yang disusun untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana di Universitas Medan Area.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak terutama yang terhormat Bapak **Dr. Dayat Limbong, SH, M.Hum** selaku Dosen Pembimbing I, dan Bapak **Dr. Isnaini, SH., M.Hum** selaku Dosen Pembimbing II, yang telah memberikan curahan ilmu yang tak bernilai harganya selama penulisan tesis ini.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

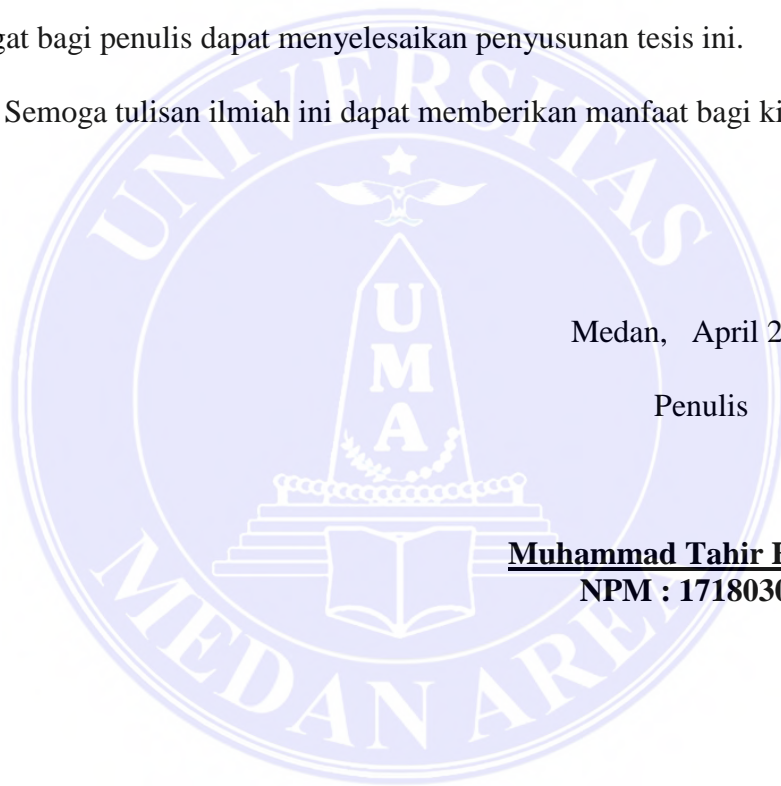
1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc., selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K, MS, selaku Direktur Program Pasca sarjana Universitas Medan Area.
3. Ibu Dr. Marlina, SH., M.Hum selaku Ketua program Studi Magister Hukum Universitas Medan Area.
4. Para staf pengajar dan Pegawai Administrasi Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Medan Area.

5. Para sahabat senasib sepenanggungan angkatan pertama Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan rasa hormat dan perasaan penuh penghargaan dan terima-kasih yang tidak terhingga penulis sampaikan kepada Ayahanda dan Ibunda.

Demikian juga buat semua pihak yang selalu memberikan dorongan semangat bagi penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Semoga tulisan ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.



Medan, April 2019

Penulis

Muhammad Tahir Harahap
NPM : 171803012

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian	15
E. Keaslian Penelitian.....	15
F. Kerangka Teori dan Konsep	16
1. Kerangka Teori	16
2. Kerangka Konsep	26
G. Metode Penelitian	27
1. Spesifikasi Penelitian	27
2. Metode Pendekatan	28
3. Lokasi Penelitian	28
4. Alat Pengumpulan Data	28
5. Metode Pengumpulan Data	29

6. Analisa Data.....	29
BAB II. PENGATURAN HUKUM TENTANG PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH.....	31
A. Pengertian Tanah	31
B. Hak Atas Tanah.....	32
C. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah	34
D. Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah di Indonesia	43
BAB III. PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIFIKAT HAK TANAH DALAM KAITANNYA DENGAN PENDAFTARAN TANAH	62
A. Fungsi dan Peranan Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Kepastian Hukum	62
B. Peranan Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi Pemegang Sertifikat Hak Tanah.....	67
BAB IV. HAMBATAN DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH MELALUI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH.....	78
A. Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang Dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	78
B. Penyebab Rendahnya Tingkat Pendaftaran Hak Atas Tanah di Wilayah Kabupaten Deli Serdang.....	90
C. Upaya Yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang Untuk Mengatasi Minimnya Pendaftaran Hak Atas tanah.....	101

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	110
A. Kesimpulan	110
B. Saran	111

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan kekayaan alam yang mempunyai arti sangat penting dalam kehidupan manusia. Hal ini dapat dimaklumi karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Tanah sebagai suatu benda yang dapat memenuhi kebutuhan manusia sudah lama dirasakan orang. Dalam berbagai aspek kehidupan orang membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Ketentuan tersebut juga sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: “bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Namun lajunya pertumbuhan penduduk khususnya di daerah perkotaan tidak diimbangi dengan jumlah lahan yang tersedia, sehingga menyebabkan tanah-tanah yang tersedia tidak cukup luas untuk menampung orang-orang yang ingin tinggal di atasnya.

Selain itu untuk mendapatkan tanah sangatlah sulit, karena tanah mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, di samping nilai kultural atau sosial politik lainnya. Jadi tidak mengherankan bahwa persoalan tanah selalu terjadi dalam masyarakat.

Peralihan hak atas tanah merupakan salah satu peristiwa dan/atau perbuatan hukum yang mengakibatkan terjadinya pemindahan hak atas tanah dari pemilik kepada pihak lainnya. Peralihan tersebut bisa disengaja oleh karena

adanya perbuatan hukum seperti jual beli, sewa-menyewa dan sebagainya, dan juga tidak disengaja karena adanya peristiwa hukum seperti peralihan karena warisan.

Muhammad Yamin Lubis menyebutkan bila ada kehendak yang disengaja dan disepakati atas sebidang tanah milik, maka didalamnya ada pengalihan hak atas tanah tersebut. Bila pengalihan tersebut dipaksakan oleh kewenangan dan kekuasaan Negara maka disebut dicabut atau mungkin dinasionalisasikan. Dan ini pun harus dengan menempuh persyaratan, sebab terjadi pemutusan hubungan hukum kepemilikan di dalamnya.¹

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang terjadi sebagai akibat laju pembangunan meningkatkan kebutuhan akan tanah baik untuk kepentingan industri, jasa maupun pemukiman seperti perumahan dan perkantoran. Oleh karena itu keberadaan tanah terkait dengan kehidupan manusia, maka secara alamiah setiap orang akan berusaha keras untuk mendapatkan tanah dan berupaya memperjuangkannya untuk mempertahankan kehidupan.

Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 Pasal 19 mengharuskan pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk melaksanakan ketentuan ini, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang kemudian pada tanggal 8 Juli 1997 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹ Mhd Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2008, halaman 27.

Menurut Boedi Harsono, "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 yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya".²

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam ketentuan umum pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa "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.

Kata-kata "rangkaiannya" menunjukkan adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berturut-turut menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kata-kata "terus menerus berkesinambungan", menunjukkan kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada

² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: "Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya", Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005, halaman 72.

akhirnya sampai persoalan itu selesai. Data yang telah terkumpul dan tersedia harus disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, sehingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) meliputi tiga bidang kegiatan yaitu bidang fisik atau teknis kadaster, bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Kegiatan di bidang fisik dimaksudkan untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya dan lain-lain yang berkenaan dengan bangunan dan tanaman-tanaman yang ada di atas tanah itu. Kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya, dan atau tidak adanya hak pihak lain yang membebaniya sedang kegiatan yang ketiga adalah penerbitan surat tanda bukti halnya.

Surat tanda bukti hak atas tanah yang sudah didaftar tersebut disebut sertifikat. Pendaftaran tanah adalah merupakan upaya yang diadakan pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang hak-hak atas tanah. Pendaftaran tanah akan menghasilkan kepastian bukti hak atas tanah yang merupakan alat yang mutlak ada, sebagai dasar status kepemilikan tanah. Dengan adanya bukti hak atas tanah, maka seseorang dapat mempertahankan haknya dan mempergunakan hak tersebut sesuai dengan kepentingannya, misalnya dalam melakukan peralihan hak atas tanah seperti hibah, Wasiat, jual beli maupun untuk keperluan pemasangan hak tanggungan atas tanah tersebut.

Bukti hak atas tanah disebut juga dengan sertifikat. Jadi sertifikat merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan realisasi dari tujuan Undang-Undang Pokok Agraria, dimana "kegiatan pendaftaran tanah akan

menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut dengan sertifikat”.³

Dengan adanya sertifikat, maka pada bidang tanah dapat diketahui kepastian letak tanah, batas-batas tanah, luas tanah, bangunan dan jenis tanaman apa yang ada di atasnya. Demikian pula ”untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain”.⁴

Selama tidak dapat pembuktian yang lain, maka data yang terdapat dalam buku tanah dan yang ada pada peta pendaftaran merupakan data yang dianggap benar dan dinyatakan sah.

Pihak Kantor Pertanahan dalam hal pelayanan masih terkesan tidak transparan dan terbuka dalam melayani masyarakat atau pemohon yang datang dan ingin mengetahui serta memohon suatu penjelasan dibidang pertanahan agar ada suatu kejelasan dan ketegasan dari pihak Kantor Pertanahan tentang suatu prosedur permohonan pendaftaran tanah atas haknya hingga akhirnya diterbitkan suatu keputusan berupa sertipikat kepemilikan atas tanah yang dimiliki. Sehingga dengan demikian, atas dasar tersebut maka Prinsip Transparansi dalam pendaftaran tanah di Indonesia, sangat diperlukan dalam upaya mempermudah masyarakat dalam mendaftarkan hak atas tanahnya. Dengan demikian perlu adanya suatu Keterbukaan/Tranparansi yang dilakukan oleh pihak Kantor Pertanahan agar masyarakat dapat mengakses informasi publik soal biaya dan prosedur, dan akses informasi publik dapat memberdayakan masyarakat untuk

³ Maria SW. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Buku Kompas, 2001, halaman 81.

⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit*, halaman 72.

menuntut pejabat publik yang terkait untuk meningkatkan kinerjanya, agar masyarakat dapat mengetahui lebih jelas, transparan, akurat, cepat dan tepat dengan biaya yang ringan.

Kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi manusia yang bersifat fundamental dan universal, hal ini berarti setiap individu punya hak tanpa kecuali untuk memperoleh informasi dan kebebasan memperoleh informasi mendapat jaminan secara international , terutama dalam pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration Of Human Rights*) PBB, dimana disebutkan bahwa ”Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat dan ekspresinya, hak ini mencakup kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa adanya campur tangan, dan juga hak untuk mencari, menerima dan menyebarkan informasi dan ide melalui media apapun dan tidak boleh dihalangi”.

Sistem dualisme dalam hukum tanah pada jaman Hindia Belanda mengakibatkan timbulnya dua penggolongan tanah. Ada tanah dengan hak-hak barat seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak opstal yang disebut dengan tanah-tanah hak barat yang tunduk pada KUHPerdara dan tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat yang tunduk pada hukum tanah adat, misalnya tanah millik, tanah usaha dan lain-lain.

Tanah-tanah barat hampir semuanya terdaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah menurut *Overschryivings Ordonantie* atau ordonansi balik nama (Stb.1834-27). Tanah-tanah barat ini tunduk pada ketentuan hukum agraria barat, misalnya mengenai cara memperolehnya, peralihan, hapus, pembebanannya dengan hak-hak lain dan wewenang serta kewajiban-kewajiban yang punya hak.

Tanah-tanah Indonesia yaitu tanah-tanah dengan hak Indonesia hampir semuanya belum terdaftar dan tunduk pada hukum agraria barat. Sehubungan dengan hal ini Boedi Harsono menjelaskan:

Tanah-tanah hak barat dapat dikatakan hampir semuanya terdaftar menurut peraturan-peraturan kadaster sedang tanah-tanah hak adat hampir semuanya belum terdaftar. Tanah-tanah hak adat yang terdiri atas apa yang disebut tanah ulayat masyarakat hukum adat dan tanah hak perorangan seperti tanah hak milik adat merupakan sebagian terbesar tanah di Hindia Belanda.⁵

Dari uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa sebelum berlakunya UUPA hukum tanah yang berlaku di Indonesia adalah hukum yang bersumber dari hukum perdata barat dan hukum yang bersumber dari hukum adat, demikian juga dalam hal terjadinya jual beli tanah. Jual beli tanah-tanah barat seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak opstal tunduk pada KUHPerdata dan terhadap tanah-tanah adat seperti tanah hak milik adat tunduk pada hukum adat.

Dalam jual beli ada dua subjek yaitu penjual dan pembeli, yang masing-masing mempunyai kewajiban dan berbagai hak, maka mereka masing-masing dalam beberapa hal merupakan pihak yang berwajib dan dalam hal-hal lain merupakan pihak yang berhak. Ini berhubungan dengan sifat timbal balik dari persetujuan jual beli (*Werdering overenkomst*).⁶

Objek dari jual beli disini adalah hak atas tanah yang akan dijual. Dalam praktek disebut jual beli tanah. Hak atas tanah yang dijual, bukan tanahnya. Memang benar dengan tujuan membeli hak atas tanah ialah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan mempergunakan tanah tersebut, tetapi yang dibeli

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1994, halaman 48.

⁶ Idris Zainal, *Ketentuan Jual Beli Menurut Hukum Perdata*, Medan: Fakultas Hukum USU, Tanpa Tahun, halaman 36.

(dijual) bukan tanahnya, tetapi hak atas tanahnya.⁷

Dari pengertian hak milik tersebut di atas tergambar bahwa meskipun pemilik tanah berkuasa penuh terhadap sebidang tanah, namun masih terikat beberapa hak masyarakat. Adapun hak-hak masyarakat yang dimaksud adalah seperti memberikan hak pengembalaan ternak atau membolehkan sedikit tanahnya dibuat jalan yang semuanya merupakan untuk kepentingan umum.

Hal tersebut di atas sesuai dengan ketentuan dalam UUPA, di mana dalam UUPA setiap hak milik selalu terkandung hak masyarakat sehingga tidak ada kemutlakan hak sebagaimana terdapat dalam hak eigendom sebelum berlakunya UUPA. Dalam Pasal 20 ayat (1) menyebutkan: “Hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Dalam Pasal tersebut telah mengandung makna seseorang dalam memiliki dan mempergunakan tanah harus mengingat kepentingan umum.

Selain dengan membuka hutan atau belukar, hak milik atas tanah bisa di dapat dengan cara-cara lain. Wiryono Prodjodikoro dalam hal ini menyebutkan bahwa: Dalam hukum adat ada berbagai cara untuk mendapatkan hak milik atas tanah yaitu:

- a. Membuka hutan atau belukar
- b. Mewaris tanah
- c. Penerimaan tanah secara pembelian, penukaran, penerimaan hadiah, dan lain-lain sebagainya

⁷ Effendi Perangin-angin, *Praktek Jual Beli Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994, halaman 8.

d. Mendapatkan hak milik atas tanah karena lampau waktu (*verjaring*).⁸

”Di dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan setiap peralihan hak atas tanah melalui jual-beli, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, hanya dapat didaftarkan jika dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT). “Dalam UUPA juga menentukan bahwa setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang merupakan pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak konsumen dari masyarakat”.⁹

Dari ketentuan di atas, dapat ditarik suatu pengertian bahwa setiap dilakukan peralihan hak atas tanah harus dibuat akta oleh dan di hadapan PPAT. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak. Bila suatu perjanjian jual beli tidak dilakukan di hadapan PPAT perjanjian jual beli tersebut tetap sah bagi para pihak, namun bila tanpa akta jual beli, tanah tersebut tidak dapat didaftarkan atau dibalik nama ke atas nama pemilik yang baru di kantor pertanahan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, di dalam Pasal 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akte Tanah, menetapkan PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atau

⁸ Wirdjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Tanah*, Jakarta: Soeroengan Kwitang 8, 1989, halaman 141.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1982, halaman 117.

satuan rumah susun. Subjek yang diangkat sebagai PPAT berdasarkan Pasal tersebut di atas adalah para Notaris yang telah lulus ujian yang diadakan oleh BPN dan para Camat yang ditunjuk karena jabatannya sebagai PPAT sementara, hal tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum terdapat PPAT.

Dari ketentuan Pasal di atas, dapat kita lihat bahwa Camat selain berfungsi sebagai Kepala Wilayah suatu Kecamatan juga berfungsi sebagai pejabat yang berwenang dalam membuat akta PPAT di daerah yang belum terdapat PPAT. Dan jika suatu Kecamatan telah diangkat seorang PPAT, maka Kepala Kecamatan yang bersangkutan tetap menjadi PPAT sampai dia berhenti menjadi Kepala dari Kecamatan itu.

Sehubungan pengertian PPAT di atas menurut Effendi Perangin-angin Pejabat Pembuat Akte Tanah adalah pejabat umum yang diberi tugas dan ditunjuk oleh Menteri Agraria dalam rangka pembuatan akta pemindahan hak atas tanah.¹⁰

Dalam hal pengertian akta, Subekti dalam buku Sudikno Mertokusumo mengatakan akta adalah suatu tulisan yang memang sengaja dibuat untuk dijadikan sebagai bukti tentang suatu peristiwa dan di tanda tangani.¹¹

Selanjutnya dalam Pasal 1868 KUH Perdata menyebutkan: “.. Akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu dan di tempat di mana akta itu

¹⁰ Effendi Perangin-angin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, halaman 3.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993, halaman 101.

dibuatnya.”

Dengan demikian akta mengenai perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah seperti akta jual beli tanah milik adat yang dibuat oleh PPAT yang menggunakan form yang sesuai dengan bentuk yang telah ditetapkan oleh Kepala Pertanahan Nasional (BPN), merupakan data otentik, sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal tersebut di atas.

Dalam hal-hal tertentu, berdasarkan Pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditetapkan bahwa PPAT menolak untuk membuat akta jika :

- a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.
- b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar kepadanya tidak disampaikan sebagai berikut :
 1. Surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa tanah yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2)
 2. Surat Keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari Kantor Pertanahan surat keterangan dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala

Desa/Kelurahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas dapat dijelaskan bahwa objek dari perbuatan hukum peralihan hak atas tanah dalam hal ini adalah jual beli tanah. Objek tanah dapat berupa tanah yang sudah bersertifikat dan tanah yang belum bersertifikat, misalnya tanah hak milik adat yang belum dimohonkan konversi oleh pemegang haknya menjadi hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA.

Di dalam tata cara jual beli tanah sebagai salah satu bentuk peralihan hak atas tanah, haruslah dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT, baik Notaris sebagai PPAT maupun Camat sebagai PPAT sementara, dengan suatu akta otentik berupa akta jual beli tanah. Untuk mendapatkan bukti yang kuat dan lebih luas daya pembuktiannya, jual beli tanah haruslah di daftarkan pada Kantor Pertanahan.

Masyarakat Adat di Kabupaten Deli Serdang dalam melaksanakan jual beli tanahnya, sebahagian besar tanah tersebut belum bersertifikat, bahkan dalam kenyataan masih ditemukan juga transaksi jual beli tanah dilakukan dihadapan Kepala Desa yang disaksikan oleh saksi dari pihak keluarga. Sudah menjadi kebiasaan dalam masyarakat Deli Serdang setiap terjadinya jual beli tanah saksi yang hadir biasanya mempunyai hubungan kekerabatan, adapun tujuannya adalah untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan karena mereka lebih mengetahui akan keberadaan tanah/objek yang akan diperjual belikan.

Dari kenyataan tersebut dapat diasumsikan bahwa pelaksanaan jual beli dalam masyarakat di Kabupaten Deli Serdang, masih jauh dari ketentuan yang berlaku dan ini tidak terlepas dari tanggung jawab pejabat yang berwenang, yang

secara tidak langsung mendukung terjadinya jual beli tersebut di atas.

Soerjono Soekanto, menjelaskan:

Pentingnya peranan di dalam suatu kehidupan kemasyarakatan, baik pada masyarakat adat (informal atau formal). Bahwa hal ini mengatur perilaku seseorang pada batas-batas tertentu dapat diramalkan perbuatan-perbuatan orang lain, sehingga dengan demikian orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan perilaku dengan kelompoknya. Oleh karena itu seseorang yang memegang pimpinannya atas wewenang dan kekuasaan yang dipegangnya merupakan faktor yang menentukan dalam kehidupan suatu organisasi formal dan informal karena mengatur warga masyarakat atau anggotanya.¹²

Di dalam lalu lintas hukum, maka yang menjadi permasalahan adalah sejak kapan hak seseorang secara sah, untuk menjadi pemilik sementara hak atas tanah dan atau sejak kapan secara sah semua hak beralih kepada seseorang yang kewenangan sesuai struktur agraria / pertanahan di Indonesia sekarang ini.¹³

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan tujuan pendaftaran adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah. Dalam peraturan tentang pendaftaran tanah dan aturan pelaksanaannya diatur tentang proses peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya, yang berakhir dengan terbitnya sertipikat. Oleh karena itu kekuatan sertipikat akan tergantung dari keabsahan perbuatan hukumnya.

Perbuatan hukum yang melandasi peralihan hak cacat maka akan berakibat cacat pula kekuatan hukum sertipikatnya. Jual beli tanah hak ulayat dengan pelepasan adat sering dilakukan dengan tidak sesuai hukum adat dan peraturan

¹² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: CV. Rajawali, 1986, halaman 220.

¹³ Ali Achmad Chamzah, *Hukum Agraria, Pertanahan Jilid 2*, Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2004, halaman 61-63.

perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti sebagai tugas akhir dalam bentuk tesis dengan judul "Analisis Peraturan Pemerintah Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Deli Serdang".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahannya dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak tanah dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah?
3. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada topik penelitian dan permasalahan yang diajukan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dengan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak tanah dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah.
3. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain :

- a. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dan saran dalam Ilmu Hukum Perdata khususnya bagi Hukum Agraria dan Hukum Perjanjian.
- b. Untuk memberikan suatu pemahaman yang mendalam serta bahan pegangan bagi masyarakat khususnya masyarakat Deli Serdang tentang pentingnya suatu pendaftaran tanah dalam upaya mendapatkan perlindungan dan jaminan kepastian hukum.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengamatan serta penelusuran kepustakaan yang dilakukan di perpustakaan Pascasarjana Universitas Medan Area, dan sepanjang yang diketahui belum ada penelitian yang mengangkat judul "Analisis Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Deli Serdang".

Penelitian tentang pendaftaran tanah ini pernah juga dilakukan oleh beberapa peneliti, tetapi disamping lokasi, objek dan cakupan penelitiannya berbeda:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Saudara Anggasan Siboro, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Sumatera Utara, dengan judul Kebijakan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Perspektif Otonomi Daerah (Studi Pemko Medan), penelitian ini menitikberatkan pembahasannya

mengenai bagaimana pemberian Hak Pengelolaan atas tanah di lingkungan Pemko Medan sedangkan penelitian tesis ini membahas tentang pendaftaran tanah.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Saudari Efrina Nofiyanti Kadayu, Mahasiswi Program Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, dengan judul Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah yang Berasal dari Tanah Negara di Kecamatan Labuhan Deli Kabupaten Deli Serdang, Penelitian ini menitikberatkan pembahasannya mengenai bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah yang berasal dari tanah Negara di Kecamatan Labuhan Kabupaten Deli Serdang, sedangkan pembahasan tesis ini membahas masalah pendaftaran tanah hak milik yang bukan berasal dari tanah negara.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Saudari Santi Octavia, Mahasiswi Program Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, dengan judul Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Dikaitkan dengan Penggunaan Blanko Akta Pertanahan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, penelitian ini menitikberatkan pembahasannya mengenai Blanko akta pertanahan yang digunakan oleh PPAT memenuhi syarat otensitas dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, sedangkan pembahasan tesis lebih ke arah pemanfaatan pendaftaran tanah.

F. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik untuk

proses tertentu terjadi,¹⁴ dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidak benarannya.¹⁵

Menetapkan landasan teori pada waktu diadakan penelitian ini tidak salah arah. Sebelumnya diambil rumusan landasan teori seperti yang dikemukakan M. Solly Lubis, yang menyebutkan :

“Bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin disetujui atau pun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan”.¹⁶

Teori ini sendiri adalah serangkaian preposisi atau keterangan yang saling berhubungan dengan dan tersusun dalam sistem deduksi yang mengemukakan suatu penjelasan atau suatu gejala.

Adapun teori menurut Maria S.W. Sumardjono adalah :

“Seperangkat preposisi yang berisi konsep abstrak atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan antar *variable* sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh suatu *variable* dengan *variable* lainnya dan menjelaskan bagaimana hubungan antar *variable* tersebut”.¹⁷

Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan ramalan serta menjelaskan gejala yang diamati. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, kerangka teori diarahkan secara khas Ilmu Hukum. Maksudnya adalah penelitian ini berusaha untuk

¹⁴ J.J M. Wuisman, dengan penyunting M. Hisman. *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid. 1, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1996, halaman 203

¹⁵ *Ibid*, halaman 216

¹⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung: Mandar Madju, 1994, halaman 80

¹⁷ Maria S. W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Gramedia, 1989, halaman 12.

memahami keberadaan Peraturan Pemerintah Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Deli Serdang sebagai kaidah hukum atau sebagai isi kaidah hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Teori yang dipakai dalam penulisan tesis ini dan sebagai *grand teori* adalah teori kepastian hukum. Asas kepastian hukum adalah asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara sehingga dengan asas kepastian hukum tersebut maka hukum dapat dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun, hukum harus bisa menjadi pedoman, mengayomi dan melindungi masyarakat dan menempatkan hak-hak seseorang maupun badan hukum pada tempatnya.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁸

Diterapkannya *grand teori* berupa teori kepastian hukum dalam penelitian ini adalah untuk menempatkan hal-hal yang berhubungan dengan keberadaan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hal.158.

tanah kas desa pada tempatnya yaitu sebagai tanah yang dikuasai oleh pemerintahan desa, dan semata-mata diperuntukkan bagi kepentingan pemerintahan desa itu sendiri. Sehingga dengan adanya upaya pengembalian tanah kas desa tersebut maka akan didapatkan kepastian hukum atas tanah kas desa yang dikuasai oleh masyarakat desa secara sepihak tersebut.

Asas kepastian hukum atau disebut juga dengan asas *pacta sunt servanda* merupakan asas yang berhubungan dengan akibat perjanjian. Asas *pacta sunt servanda* merupakan asas bahwa hakim atau pihak ketiga harus menghormati substansi kontrak yang dibuat oleh para pihak, sebagaimana layaknya sebuah undang-undang. Mereka tidak boleh melakukan intervensi terhadap substansi kontrak yang dibuat oleh para pihak. Asas *pacta sunt servanda* dapat disimpulkan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHP. Asas ini pada mulanya dikenal dalam hukum gereja.¹⁹

Dalam hukum gereja itu disebutkan bahwa terjadinya suatu perjanjian bila ada kesepakatan antar pihak yang melakukannya dan dikuatkan dengan sumpah. Hal ini mengandung makna bahwa setiap perjanjian yang diadakan oleh kedua pihak merupakan perbuatan yang sakral dan dikaitkan dengan unsur keagamaan. Namun, dalam perkembangan selanjutnya asas *pacta sunt servanda* diberi arti sebagai *pactum*, yang berarti sepakat yang tidak perlu dikuatkan dengan sumpah dan tindakan formalitas lainnya. Sedangkan istilah *nudus pactum* sudah cukup dengan kata sepakat saja.²⁰

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan

¹⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dalam Masyarakat*, Surabaya: Bayu Media, 2008, hal. 35.

diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.²¹

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, padangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan. Barangkali juga pernah dilakukan untuk mengelola keberingasan para koboy Amerika ratusan tahun lalu.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu *permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali*. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut :

”Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah,

²⁰ *Ibid.*, hal. 46.

²¹ Manuel G, Velasques, *Etika Bisnis, Konsep dan Kasus*, Yogyakarta: Andi, 2005, hal. 111.

yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan bumi.²²

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah terkadang tidak menguntungkan dari segi ekonomis. Kecuali itu, adalah suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, memberikan penghidupan, merupakan tempat di mana para warga yang meninggal dunia dikuburkan; dan sesuai dengan kepercayaan merupakan pula tempat tinggal para dewa-dewa pelindung dan tempat roh para leluhur bersemayam. Di dalam hukum adat, antara masyarakat hukum merupakan kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang sangat erat sekali; hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis.

Pasal 5 UUPA yang menyatakan sebagai berikut :

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatunya dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar kepada hukum agama”.

Ketentuan Pasal 5 dapat disimpulkan bahwa hukum adat yang merupakan

²² Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal. 3.

dasar hukum agraria itu haruslah hukum adat yang:

- a. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa.
- b. Tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia
- c. Tidak bertentangan dengan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya
- d. Mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama

Menilai secara khusus kedudukan tanah dan hak seseorang yang terkait pada tanah haknya, bagaimana kuat hubungan hukum antara keduanya serta pengaruh hubungan *kosmis-magis-religius* menurut hukum adat bangsa kita Dapat diketahui bahwa pada dasarnya hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum asing, baik yang didirikan di Indonesia maupun yang didirikan di luar negeri dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 yang terdiri dari :²³

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-undang No.79 Tahun 1985 (Lembaran Negara Tahun 1985 No.139)
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
- d. Badan-badan sosial yang di tunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Tidak ada pihak lain yang dapat menjadi pemegang hak milik atas tanah di Indonesia, dengan ketentuan yang demikian berarti setiap orang tidak dapat dengan begitu saja melakukan pengalihan hak milik atas tanah. Ini berarti undang-

²³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2004, hal. 31-32.

undang pokok agraria memberikan pembatasan peralihan hak milik atas tanah. Agar hak milik atas tanah dapat dialihkan, maka pihak terhadap siapa hak milik atas tanah tersebut hendak dialihkan haruslah merupakan orang perorangan Warga Negara Indonesia, atau badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tersebut.²⁴

Dapat dikatakan bahwa pendaftaran hak milik atas tanah merupakan suatu yang mutlak dilakukan bahkan terhadap setiap bentuk peralihan, hapusnya maupun pembebanan terhadap hak milik juga wajib didaftarkan. Sehubungan dengan pendaftaran tanah ini perlu diketahui bahwa sebelum berlakunya undang-undang pokok agraria, sistem pendaftaran tanah yang diberlakukan adalah *registration of deed*. Dengan pendaftaran tanah (*registration of deed*) dimaksudkan bahwa yang didaftarkan adalah akta yang membuat perbuatan hukum yang melahirkan hak atas tanah (hak kebendaan atas tanah, termasuk didalamnya hak milik sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata). Pada dasarnya setiap orang maupun badan hukum membutuhkan tanah, karena tidak ada aktivitas orang ataupun badan hukum yang tidak membutuhkan tanah. Pihak swasta yang melaksanakan upaya pengembangan dan peningkatan usahanya yang membutuhkan tanah dan belum lagi banyaknya anggota masyarakat yang melakukan pendudukan (*okupasi ilegal*) dan menguasai tanah tanpa alas hak yang sah bahkan dengan cara-cara yang terencana dan sengaja melakukan kekerasan untuk memenuhi kebutuhannya.

Untuk mendukung teori utama (*grand theory*) pada penelitian ini

²⁴ *Ibid.*

digunakan Teori Keadilan sebagai *middle theory*. Menurut Aristoteles, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*), sedangkan Jhon Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* berpendapat bahwa “keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi social, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran, dan sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat”.²⁵ Lebih lanjut, Rawls mengatakan bahwa perlu adanya keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan (*harmony*) antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat termasuk di dalamnya Negara. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan kestabilan dan ketentraman dalam hidup manusia²⁶ termasuk halnya dengan status tanah kas desa yang dikuasai oleh masyarakat harus dikembalikan kepada pemerintahan desa sehingga dapat dipergunakan sebagai fungsi dan manfaatnya.

Selain teori kepastian hukum dan teori keadilan maka teori lainnya yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah teori kemanfaatan hukum (Utilitarian Theory). Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748-1831). Persoalan yang di hadapi oleh Bentham pada zaman itu adalah bagaimana menilai baik Buruknya suatu kebijakan social politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan public yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari tesis tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan

²⁵ Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hal. 3.

²⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hal. 78.

melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.²⁷

Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan Negara.²⁸

Teori kemanfaatan ini dipakai dalam penelitian tesis ini untuk menilai manfaat dari pelaksanaan pendaftaran tersebut dilakukan. Teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum). Pada dasarnya

²⁷ Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 93-94.

²⁸ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993, hal. 79-80.

peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

2. Kerangka Konsep

Konsep adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan *operational definition*.²⁹ Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai.³⁰

Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, yaitu :

1. Analisis diambil dari bahasa Yunani Kuno yakni “analisis”. Arti dari kata analisis adalah melepaskan. Jadi bisa diketahui bahwa analisa adalah suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan untuk mengamati suatu objek dengan detail dan rinci.
2. Peraturan Pemerintah disingkat PP adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik

²⁹ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1997, halaman 10

³⁰ Tan Kamelo, *Perkembangan Lembaga Jaminan Fiducia : Suatu Tinjauan Putusan Pengadilan dan Perjanjian di Sumatera Utara*, Medan: Disertasi, PPs-USU, 2002, halaman 35.

Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

3. Tanah adalah tanah yang dikuasai oleh seseorang masyarakat adat yang diperoleh berdasarkan garapan ataupun warisan.
4. 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.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Sesuai dengan karakteristik perumusan masalah yang ditujukan untuk menganalisis perihal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Deli Serdang maka penelitian ini bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis, yang merupakan suatu pendekatan dengan membahas kaidah-kaidah hukum yang terdiri dari hukum positif dan hukum yang berlaku dalam masyarakat yang diperoleh di lapangan secara langsung dari

responden.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Dimana Pendekatan terhadap permasalahan dilakukan dengan mengkaji berbagai aspek hukum. Pendekatan yuridis normatif dipergunakan dengan melihat peraturan perundang-perundangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah di Kabupaten Deli Serdang dikaitkan dengan peraturan terkait di bidang pertanahan khususnya Peraturan Pemerintah Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Lokasi Penelitian

Berdasarkan judul yang diajukan yaitu pendaftaran tanah di Kabupaten Deli Serdang, maka penelitian ini akan mengambil lokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang.

4. Alat Pengumpulan Data

Agar dapat diperoleh hasil yang baik yang bersifat objektif ilmiah maka dibutuhkan data-data yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenaran akan hasilnya, maka dalam hal ini peneliti memperoleh data dalam penelitian dengan menggunakan alat pengumpulan data, yaitu :

1. Studi Dokumen, yaitu berupa penelitian yang mempelajari dan memahami bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan objek penelitian ini. Studi dokumen dari literatur yang berasal dari kepustakaan ataupun yang diperoleh dari lapangan yang berkaitan dengan jual beli tanah.

2. Studi Lapangan, yang dilakukan dengan pedoman wawancara terstruktur dengan responden serta dengan narasumber :
 - a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang.
 - b. Tokoh masyarakat Kabupaten Deli Serdang

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini adalah mempergunakan penelitian dengan menggunakan penelusuran kepustakaan yang berupa literatur dan dokumen-dokumen yang ada dibantu dengan data yang diperoleh dilapangan yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

Sumber-sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa:

1. Data Sekunder, dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai data sekunder adalah berupa bahan-bahan kepustakaan hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.
2. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dengan wawancara langsung dengan responden.

6. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurut data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.³¹

Setelah data primer diperoleh, selanjutnya data tersebut diidentifikasi dan

³¹ Lexy, J. Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1994, halaman 103.

di klasifikasi serta di susun dalam bentuk tabel frekuensi, dianalisis secara kualitatif dengan mempelajari seluruh jawaban dari responden, membandingkan dengan data sekunder dengan menggunakan metode berfikir secara induktif dan deduktif.

Pada proses induktif, proses berasal dari proposisi khusus (sebagai hasil pengamatan dan berakhir pada kesimpulan pengetahuan baru) berupa asas umum. Sedangkan pada prosedur deduktif, bertolak dari suatu proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat lebih khusus.

Dengan demikian data yang di kumpulkan kemudian diedit dengan cara mengelompokkan, menganalisis dengan metode kualitatif kemudian ditarik kesimpulan dengan cara berfikir yang menggunakan metode deduktif atau induktif.

BAB II

PENGATURAN HUKUM TENTANG PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH

A. Pengertian Tanah

Menarik pengertian hak atas tanah maka kita akan berkisar dari ketentuan Undang-Undang No. 5 tahun 1960, hanya saja secara rinci pada ketentuan perundang-undangan tersebut tidak disebutkan pengertian tentang tanah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 pada pasal 1 nya hanya menyebutkan tentang Bumi, air dan ruang angkasa adalah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan yang juga diketahui sebagai suatu konsep pemahaman akan pengertian Wawasan Nusantara.

Perihal diberinya pengertian atas tanah dalam pembahasan tulisan ilmiah ini adalah penting dikarenakan dasar utama atau sebagai objek tulisan ini adalah tanah yang dihubungkan dengan perlakuan administrasi di atasnya yaitu berlaku dalam memberikan sertifikat.

Oleh salah satu sarjana di bidang pertanahan yaitu A.P. Parlindungan, mengatakan bahwa tanah mempunyai arti "Permukaan bumi".³²

Pengertian yang demikian dapat dilihat sangat dekat dengan apa yang dimaksudkan oleh penulis dalam pembahasan ini karena dengan menyebutkan permukaan bumi tersebut maka di atasnya tercakup air dan daratan dan sekaligus ruang angkasa dan juga apa yang ada di dalam tanah tersebut. Hal

³² AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1998, hal. 68.

ini diuraikan karena tanah sebagai objek diberikan sertifikat di atasnya tidak saja terbatas atas pengertian tanah yang sebenarnya tetapi juga mencakup air yang dapat dilihat dari kolam-kolam yang dimiliki seseorang ruang di atasnya dan apa yang menjadi isi tanah tersebut adalah dimiliki oleh orang yang memiliki hak atas tanah yang berada di atas permukaan bumi tersebut.

Pengertian yang diberikan oleh A.P. Parlindungan, di atas juga sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh Muhammad Ali, yaitu :

“ Tanah adalah bumi, dalam arti permukaan bumi, atau lapisan bumi, yang di atas sekali, daratan, air, dan tempat kelahiran serta lain sebagainya “. ³³

Dengan uraian di atas maka dapatlah dimengerti perihal pengertian akan tanah ini yaitu bumi dalam arti permukaan bumi.

B. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat 1 UUPA terdiri dari hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan, dan hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak di atas yang ditetapkan melalui undang-undang sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil dan hak menumpang hak sewa tanah pertanian¹⁵, sebagai hak tekuat dan terpenuh yang dipunyai oleh orang atas tanah maka hak milik memiliki suatu syarat khusus untuk mendapatkan hak milik.

Suatu hak milik didapatkan oleh suatu pihak dengan melalui:

³³ Muhammad Ali, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Modern*, Jakarta: Pustaka Amani, 2006, hal. 490.

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat.

Sesuai dengan salah satu prinsip dasar UUPA, bahwa UUPA merupakan perangkat hukum yang berdasarkan atas hukum adat. Walaupun kedudukan, pengertian, dan ruang lingkup dari hukum adat yang dimaksud disini berbeda dengan kedudukan, pengertian dan ruang lingkup hukum adat tradisional yang kita kenal sebelumnya. Sehingga adalah wajar bilamana UUPA juga memberikan kemungkinan terjadinya hak milik menurut ketentuan yang dahulunya dikenal dalam hukum adat yang berlaku dalam masyarakat Indonesia 16 . dapat diartikan bahwa suatu hak milik itu dapat muncul dari sebelum di berlakukannya UUPA yaitu masih menggunakan hukum adat untuk menentukan kepemilikan atas suatu tanah. Pada umumnya dalam hukum adat hak milik didapat dengan pembukaan lahan. Hal mana menunjukkan bahwa hukum adat pada dasarnya tidak mengenal konsep hak milik, sehingga secara otomatis juga tidak mengenal mengenai terjadinya hak milik tersebut. Dan hak milik juga dapat diberikan kepada seseorang dengan ketetapan pemerintah.

2. Terjadinya hak milik karena ketetapan pemerintah.

Secara umum mengenai pemeberian hak milik atas tana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemebrian hak atas tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tatacara pemberian hak atas tanah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972,

kewenangan untuk pemberian hak milik dilakukan oleh gubernur³⁴.

3. Terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria dijumpai beberapa ketentuan yang menetapkan terjadinya hak milik atas tanah karena undang-undang, yaitu yang termuat dalam dictum kedua ketentuan-ketentuan konversi. Berdasarkan ketentuan konversi ini, ada beberapa hak yang setelah berlakunya UUPA dikonversi menjadi hak milik, yaitu:

- a. hak eigendom atas tanah yang ada.
- b. hak agrarisch eigendom, milik, yayasan, andarbeni, hak atas dua desa, pesini, grandsultan, *landerijrn bezitrecht*, *altiddurende*, erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir.
- c. hak gogolan, pekulen, atau sanggan yang bersifat tetap.³⁵

Untuk dapat menjadi suatu bukti kepemilikan yang sah bagi setiap pihak yang merasa memiliki hak atas tanahnya tersebut maka undang-undang mengeluarkan suatu sertifikat dengan suatu sistem pendaftaran tanah.

C. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu

³⁴ Florianus SP Sanggun, *Tatacara Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, 2007, hal. 16.

³⁵ *Ibid*, hal. 19.

kejelasan status terhadap tanah.³⁶ Untuk dapat menunjang kinerja dari suatu sistem pendaftaran tanah diperlukan lah suatu landasan yang dapat dipegang didalam suatu pendaftaran tanah agar tidak melenceng dari tujuan atau fungsi dari pendaftaran tanah itu sendiri landasan tersebut berupa asas-asas pendaftaran tanah.

Asas-asas dalam pendaftaran tanah:

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman menunjukkan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, menunjuk pada keterjangkauan bagi pihak yang memeluk, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah pelayanan yang diberikan dalam penyelenggaraannya pendaftaran tanah harus bisa terjangkau para pihak yang memerlukanya.
- d. Asas mutakhir menunjuk pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungannya 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.
- e. Asas mutakhir/terbuka menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor

³⁶ Hadi Setia Tunggal, *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Harvindo, 2008, hal. 1.

pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan , dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setaiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.³⁷

Untuk dapat menjalankan asas-asas dari pendafran tanah maka pemerintah membuat suatu sistem pendaftaran tanah yang sesuai dengn undang-undang dan menghasilkan beberapa sistem pendaftaran tanah.

2. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah membahas serta mempermasalahakan mengenai segala sesuatu hal apa yang didaftarkan, bagaimana bentuk penyimpanan datanya, serta bentuk penyajian data yuridis dan yang terpenting lagi menganai bentuk tanda bukti haknya.

Sistem pendaftaran tanah baik, pendaftaran akta maupun pendaftaran hak, dalam setiap kejadian, perbuatan, maupun peristiwa yang menyebabkan terjadinya pemberian, penciptaan, peralihan/pemindahan serta pembebanan dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Karena di dalam akta tersebut memuat data/informasi yang berwujud data yuridis dari tanah yang bersangkutan, termasuk perbutan hukum, hak, penerima hak serta hak apa yang dibebankan.

Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia sejak penjajahan Belanda telah ada khususnya untuk mengelola hak-hak barat dan pada zaman awal kemerdekaan pendaftaran tanah di Indonesia berada di Departemen Kehakiman yang bertujuan untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah yang meliputi:

³⁷ Florianus SP Sanggun, *Op.Cit*, hal 18.

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia
- b. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

Melihat bentuk kegiatan pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas dapat dikatakan bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat itu adalah sistem pendaftaran akte (*regristration of deeds*) dimana Jawatan Pendaftaran Tanah pada saat itu hanya bertugas dan berkewenangan membukukan hak-hak tanah dan mencatat akte peralihan / pemindahan hak, tidak menerbitkan surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat tanah. Alat bukti kepemilikan tanah pada saat itu berupa akte (akte eigendom dan lain-lain).

Dengan lahirnya UUPA pada tanggal 24 september 1960 maka sistem pendaftaran tanah berupa menjadi sistem pendaftaran hak (*registration of title*) dimana hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA yang antara lain berbunyi:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
- 2) Pendaftaran tanah 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

Perbedaan kewenangan dalam sistem pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas jelas tertuang dalam ketentuan angka 2 b dan c dimana pendaftaran tanah melakukan pendaftaran hak termasuk peralihan dan pembebanannya serta pemberian surat-surat tanda bukti termasuk sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan angka 2 huruf c di atas disebutkan surat tanda bukti yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat bukan terkuat atau mutlak, hal ini berarti pendaftaran tanah di Indonesia menganut stelsel negatif dimana apabila sertifikat tanah telah diterbitkan atas nama seseorang dan ada pihak lain yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang lebih berhak melalui putusan lembaga peradilan maka sertifikat tanah tersebut dapat dibatalkan yang kemudian diberikan kepada pihak yang lebih berhak.

Dalam penjelasan UUPA dikatakan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan petuk sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan petuk tersebut secara prinsip sudah tidak ada.

Dalam penjelasan UUPA angka IV dikatakan bahwa usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah yaitu: Pasal 23, 32 dan 38 yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya.

Sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah yang dipakai suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut. Pada umumnya sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah diadakan dengan dua sistem, yaitu :

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, suatu sertipikat hak atas tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem publikasi positif ini adalah pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, meskipun ternyata ia bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut, sistem publikasi positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak orang-orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.³⁸

Kebaikan sistem publikasi positif yaitu:³⁹

- 1) Menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia ternyata bukan pemilik yang berhak;
- 2) Pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki bahwa hak yang didaftar itu dapat didaftar, apakah formalitas-formalitas yang diperlukan telah dipenuhi atau tidak, serta identitas para pihak memang orang yang berwenang.

Adapun kelemahan sistem publikasi positif, yaitu:⁴⁰

- 1) Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama akan memakan waktu lama;
- 2) Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar kesalahannya dan di luar perbuatannya;
- 3) Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

³⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung: Alumni, 1997, hal. 58.

³⁹ *Ibid*, hal. 59.

⁴⁰ *Ibid*

b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem publikasi negatif bahwa Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat mutlak sebagai pemiliknya. Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat di bantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya. Perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya.

Kebaikan sistem publikasi negatif, yaitu adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (pemegang hak sejati). Adapun kelemahan sistem publikasi negatif, yaitu :⁴¹

- 1) Buku tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak;
- 2) Peranan yang pasif dari pejabat balik nama yang menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat hak atas tanah;
- 3) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah sedemikian rupa sehingga sulit dan sukar dimengerti oleh orang awam.

c. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Sistem pendaftaran hak atas tanah yang digunakan Indonesia tetap menggunakan sistem seperti dalam pendaftaran hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah,

⁴¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan PeraturanPelaksanaannya*, Bandung : Alumni, 1993, hal. 32.

yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, maksudnya Negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, maka data dalam sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dalam penjelasannya, dipertegas bahwa Pasal 23, 32 dan 38 ditunjukkan kepada para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum tentang haknya tersebut. Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran hak atas tanah yang bersifat *rechts cadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Suatu bukti bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak milik, hak guna bangunan, dan hak pakai) dan Panitia B (untuk hak guna usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran hak atas tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah menerima permohonan pendaftaran hak atas tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.⁴²

Apabila telah dilakukan suatu pemeriksaan, maka akan jelas bahwa pemegang hak (subyek) maupun tanahnya (obyek) telah terdaftar dan pemegang hak

⁴² A. P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 2002, hal. 116.

tersebut benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah dengan pemberian sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan adanya pendaftaran hak atas tanah dan penerbitan sertipikat hak atas tanah, maka tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah tersebut di terima sebagai data yang benar baik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran hak atas tanah adalah Pemerintah menjamin bahwa pemegang hak (subyek) benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya (obyeknya), dibuktikan dengan adanya pembukuan data yuridis dan data fisik bidang tanah yang diterima sebagai data yang benar dan didukung dengan tersedianya peta hasil pengukuran secara kadasteral, daftar umum bidang-bidang tanah yang terdaftar dan terpeliharanya daftar umum tersebut dengan data yang mutakhir serta kepada pemegang hak diberikan tanda bukti hak yang berupa sertipikat hak atas tanah, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah, sebenarnya tidak semata-mata akan mewujudkan jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum, melainkan seorang pemilik akan mendapatkan

kesempurnaan dari haknya, karena :⁴³

- 1) *Security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas hutang;
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- 3) *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari pada sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- 4) *Expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tersebut;
- 5) *Cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin
- 6) *Suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak dikemudian hari pendaftaran tersebut;
- 7) *Completeness of the record* :
 - a) Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
 - b) Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

D. Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah di Indonesia

1. UUPA

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa tanah adalah karunia tuhan yang maha esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan permukaan bumi, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut peraturan perundang-undangan⁴⁴. Karena tanah merupakan karunia dari tuhan yang maha esa maka haruslah kita dapat menjaga dan memanfaatkan sebaik mungkin, oleh karena itu haruslah ada suatu aturan mengenai hal tersebut.

⁴³ S. Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976, hal. 260 dalam A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Op. Cit., hal. 9.

⁴⁴ Wahid Muchtar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta: 2008, hal

Guna mewujudkan hal tersebut, melalui pasal 19 UUPA telah ditetapkan ketentuan dasar, sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat 1 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.

Dengan demikian pendaftaran tanah dalam rangka kepastian hukum bertujuan untuk menjamin kepastian hak atas tanah yaitu :

- Agar para pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang bersangkutan yaitu dengan penerbitan surat-surat tanda bukti hak oleh pemerintah;
- Agar para pihak yang memerlukan informasi dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah tersebut yaitu dengan cara menentukan bahwa keterangan yang dihimpun dalam rangka pendaftaran tanah adalah benar adanya yaitu keterangan yang dihimpun dalam rangka pendaftaran tanah yang bersifat terbuka untuk umum;
- Untuk adanya suatu tertib administrasi pertanahan bagi pemerintah sehingga dapat memberikan suatu tata pelaksanaan yang efektif dan efisien bagi terselenggaranya pendaftaran tanah yang dapat memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi warga negara indonesia.

Pasal 19 ayat 2 huruf c tersebut dengan jelas disebutkan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang berarti bahwa suatu rangkaian pendaftaran tanah yang harus dilalui oleh

seseorang untuk dapat memiliki suatu hak atas tanah akan menghasilkan hasil akhir yaitu surat tanda bukti yang berupa sertifikat yang menjadi alat pembuktian yang kuat. Didalam pasal ini terdapat suatu ketidak harmonisan hukum yaitu didalam Pasal 19 ayat 1 dengan jelas disebutkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap subyek hukum yang memilikinya tetapi didalam ayat 2 butir c disebutkan bahwa suatu rangkaian pendaftaan tanah tersebut akan menghasilkan suatu surat bukti yaitu sertifikat yang hanya menjadi alat pembuktian yang kuat tidak mutlak oleh karena itu didalam unsur pasal ini tidak terpenuhinya fungsi kepastian hukum karena sertifikat yang telah diterbitkan dan orang yang memiliki sertifikat tersebut belum memiliki kepastian hukum karena masih bisa kehilangan hak nya.

UUPA memang tidak dijelaskan secara terperinci bagaimana seseorang dapat kehilangan hak nya, namun dengan disebutkan bahwa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang hanya menjadi alat pembuktian yang kuat bukan mutlak hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.pendaftaran tanah semacam ini menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam hal ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu ,sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu.

Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak

dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik⁴⁵. Hal ini memperlihatkan bahwa subyek hukum yang memiliki hak atas suatu obyek tanah yang nyata-nyata telah didaftarkan sebagai satu-satunya cara untuk mendapatkan hak milik atas suatu obyek tanah masih dapat kehilangan haknya dengan cara bila ada yang dapat membuktikan yang sebaliknya. Ini berarti pemerintah sendiri yang membuat suatu celah terhadap timbulnya ketidakpastian hukum didalam pasal tersebut sudah seharusnya suatu peraturan perundang-undangan dibuat agar dapat memberikan suatu kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum bagi setiap subyek hukum, karena ketidakpastian hukum yang tidak terpenuhi dapat menimbulkan suatu konflik dan banyaknya benturan kepentingan.

Dengan demikian pendaftaran tanah dengan publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan⁴⁶ namun untuk sistem hukum indonesia tidak menganut sistem publikasi negatif murni, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat 2 huruf c yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian”. Pernyataan yang demikian tidak lah mungkin terdapat didalam sistem publikasi yang murni⁴⁷. Sehingga sistem indonesia tidak dapat dikatakan sebagai sistem negatif murni ataupun sistem positif murni karena tidak melengkapi segala unsur yang terdapat didalam sistem publikasi murni maupun

⁴⁵ Adrian sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hal 112.

⁴⁶ *Ibid* hal.113

⁴⁷ *Ibid* hal.115.

sistem negatif murni dengan isi dari beberapa peraturan mengenai pertanahan di Indonesia dapat terlihat bahwa Indonesia menganut sistem negatif bertendensi positif.

Sebenarnya dapat dilihat bahwa Indonesia berupaya menggabungkan antara sistem publikasi negatif dengan sistem publikasi positif terlihat dengan adanya unsur positif dalam bentuk pengeluaran sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun hal ini tetap tidak dapat memberikan kepastian hukum bagi kepemilikan hak atas suatu obyek tanah.

Dalam Pasal 23,32 dan 38 UUPA juga dinyatakan bahwa “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”⁴⁸. Seperti dalam Pasal 23 yang berbunyi:

- a. Hak milik demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain harus didaftarkan sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA
- b. Pendaftaran dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta syahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Dalam pasal-pasal tersebut telah nyata-nyata juga memiliki celah yang dapat memunculkan suatu ketidakpastian hukum karena disana hanya ditegaskan bahwa pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta syahnya peralihan dan pembebanan hal tersebut, dalam pasal ini terdapat suatu celah yang sangat memungkinkan seseorang yang telah membeli atau mendapatkan hak atas suatu obyek tanah meskipun dengan itikad baik dan memenuhi segala prosedur tetap tidak mendapatkan suatu kepastian hukum yang mutlak karena masih tetap dapat kehilangan hak nya bila ada

⁴⁸ *Ibid* hal.121.

sesorang yang dapat membuktikan sebaliknya sama seperti pendaftaran untuk pertama kalinya peralihan hak pun hanya menghasilkan surat-surat bukti kepemilikan sebagai alat pembuktian yang kuat tetapi tidak mutlak.

Hal-hal tersebut memperlihatkan bahwa pasal-pasal tersebut merumuskan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif sehingga tetap tidak dapat memenuhi unsur kepastian hukum yang seharusnya dimiliki oleh suatu peraturan perundang-undangan karena tidak dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum kepada subyek hukum yang berkepentingan didalam hal tersebut terutama masalah kepemilikan tanah.

2. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 yang telah dipergunakan selama 36 tahun dirasakan kurang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan kehidupan masyarakat di Indonesia khususnya dalam bidang pendaftaran tanah. Oleh karena itu diperlukan suatu pembaharuan untuk menyempurnakan peraturan pemerintah tersebut. Dapat dikira bahwa Tujuan pembaharuan pemerintah tersebut adalah untuk menunjang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pada tanggal 8 Juli 1997 dimulai pembaharuan dibidang pendaftaran tanah, dengan diundangkannya PP no 24 Tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961 sedangkan pemberlakuannya dimulai tanggal 8 Oktober 1997. Penyempurnaan peraturan tersebut menurut dapat dijabarkan didalam beberapa bagian penyempurnaan, antara lain.

Dalam PP No. 10 Tahun 1961 tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai pendaftaran tanah. Pasal 1 PP 1 No.10 Tahun 1961 hanya menyebutkan

bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh jawatan pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan dalam PP ini dan mulai pada tanggal yang ditetapkan oleh Menteri Agraria untuk masing-masing daerah. Sedangkan PP No. 24 Tahun 1997 menerangkan pengertian pendaftaran tanah secara rinci beserta tahapan-tahapannya.

Dalam pengertian baru tersebut, diperkenalkan istilah-istilah baru yang pada hakikatnya berusaha menjelaskan dan menegaskan aspek-aspek dalam pendaftaran tanah sehingga dapat menunjang pelaksanaan pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tidak merumuskan tujuan dari pelaksanaan pendaftaran tanah baik secara eksplisit maupun secara implisit. Sementara itu, PP No.24 Tahun 1997 pada pasal tiga secara jelas menetapkan tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah, yang intinya adalah memberikan kepastian hukum, menyediakan informasi dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Jadi tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah selain untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum juga dimaksudkan untuk menyediakan informasi mengenai bidang-bidang tanah dan untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan.

Peraturan pemerintah No. 10 tahun 1961 tidak memuat asas-asas dari pelaksanaan pendaftaran tanah. Sedangkan PP No. 24 Tahun 1997 menegaskan beberapa asas dari pendaftaran tanah yaitu: sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

1. Asas sederhana

Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun

prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Melalui data yang diperoleh dari penelitian, pelaksanaan pendaftaran tanah dilapangan seringkali terhambat oleh panjangnya birokrasi dan berbelit-belit. Asas sederhana ini sebenarnya merupakan jawaban yang dicari dari masalah-masalah pendaftaran tanah yang kerap timbul akibat birokrasi yang berbei-berbelit yang mengesankan bahwa pendaftaran tanah membutuhkan suatu proses yang rumit sehingga menimbulkan ketidaknyamanan para pengguna atau para subyek hukum yang berkepentingan didalamnya.

2. Asas aman.

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya. Dengan adanya asas ini berbagai kegiatan yang dapat menimbulkan masalah yang tidak diinginkan dapat diperkecil.

3. Asas terjangkau.

Asas terjangkau dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukannya, terutama golongan ekonomi lemah dapat terjangkau pelayanan pendaftaran tanah. Dengan adanya asas ini, pelayanan yang melalui birokrasi panjang , berbelit-belit dan sudah barang tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit dapat diminimalisir. Dengan semakin banyaknya pihak yang dapat mendaftarkan dirinya sebagai pemilik atau pemegang hak atas suatu obyek tanah tertentu maka akan semakin memperkecil kemungkinan dari suatu

obyek tanah yang tak bertuan yang sangat berpotensi dapat menimbulkan suatu konflik dimasyarakat.

4. Asas mutakhir.

Asas mutakhir dimaksudkan untuk tersedianya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir / paling baru sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu up to date, sesuai dengan kenyataan di lapangan. Dengan adanya asas mutakhir ini juga dibuka kemungkinan penggunaan teknologi modern yang dimaksudkan untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat dan sekaligus mempercepat inventarisasi bidang-bidang tanah yang sangat berguna untuk semua pihak.

Dengan adanya asas-asas yang jelas ini diharapkan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat mencapai hasil yang maksimal dan sesuai dengan tujuannya suatu pendaftaran tanah harus dapat memberikan suatu kepastian hukum terhadap subyek-subyek hukum.

Namun sangat disayangkan bahwa PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah sebagai penyempurnaan dari PP no 10 tahun 1961 masih memiliki celah hukum yang tidak dapat memberikan suatu kepastian hukum, PP no 24 tahun 1997 sudah pasti tidak dapat dipisahkan dari UUPA terutama pada pasal 19,23,32 dan 38 UUPA mengenai pendaftaran tanah. Didalam peraturan-

peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif yang bertendensi positif dan sertifikat sebagai hasil akhirnya dan menjadi suatu alat pembuktian yang kuat tetapi tidak mutlak.

Kepastian hukum hak atas tanah pada dasarnya dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tercakup dalam sistem hukum pendaftaran tanah :

- a. substansi hukum yang terdiri dari tujuan, sistem, dan tata laksana pendaftaran tanah.
- b. struktur hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait.
- c. kultur hukum, terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.⁴⁹

Jika faktor-faktor tersebut secara langsung telah terpenuhi maka masyarakat akan mendapatkan suatu kepastian hukum, karena faktor-faktor tersebut secara teoritis akan memberikan perannya masing-masing dalam proses penetapan hak, penertbitan Buku tanah dan sertifikat atas tanah, yang merupakan produk hukum pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang sudah diubah dengan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa diterbitkannya sertifikat atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Di zaman informasi ini maka kantor pertanahan sebagai kantor digaris depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk

⁴⁹ Wahid Muchtar, *Op.Cit*, hal. 115.

dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait dengan tanah. Informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah bangunan yang ada, untuk itu perlu-lah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hak yang wajar.

Hal-hal tersebut ditunjukkan untuk dapat memberikan suatu kepastian hukum tentang kepemilikan suatu obyek tanah, dan yang menjadi obyek dari suatu pendaftaran tanah menurut pasal 9 PP No 24 tahun 1997 meliputi:

- a) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b) tanah hak pengelolaan.
- c) tanah wakaf.
- d) hak milik atas satuan rumah susun.
- e) hak tanggungan
- f) tanah negara

Pasal 32 disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti 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 hak yang bersangkutan dan pada ayat 2 disebutkan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat 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 tahun semenjak ditebitkannya sertifikat itu telah

tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor petanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Pasal 32 ayat (1) dan (2) PP no 24 tahun 1997 ini dapat dikira bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif dengan bertendensi positif terbukti pada ayat satu nyata-nyata disebutkan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai kepemilikan tanah, lagi-lagi disebutkan sebagai pembuktian yang kuat bukan mutlak sehingga tetap tidak dapat memberikan kepastian hukum yang pasti atau mutlak, namun dalam Pasal 2 terlihat bahwa PP no 24 tahun 1997 ini berusaha untuk memberikan suatu solusi terhadap masalah yang timbul akibat tidak terjaminnya suatu hak atas suatu tanah tersebut dengan memberikan jangka waktu untuk seseorang dapat menuntut atas hak yang seharusnya didadapat.

Apabila dikaitkan dengan teori penelitian ini khususnya teori kepastian hukum maka dapat dilihat bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah adalah ditujukan bagi kepastian hukum. Pada dasarnya salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan/atau hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan di berikan sertifikat tanah.

Di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA , disebutkan sifat pembuktian sertifikat dimana sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat di buktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertifikat atau selain sertifikat. Apabila putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap menyatakan bahwa sertifikat tersebut tidak sah, maka Kepala BPN Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertifikat.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Sertifikat merupakan surat bukti yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai 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 sertifikat secara sah pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak mengajukan kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor

Selain memberikan kepastian hukum maka pendaftaran tanah juga memiliki manfaat yaitu dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka tentu diharapkan akan memberikan manfaat, baik terhadap masyarakat maupun terhadap pemerintah sendiri. Ada beberapa manfaat yang diperoleh dengan sistem pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni :

1. Bagi masyarakat

- a. Dengan sistem yang baru tersebut, akan menciptakan rasa aman bagi pemilik hak atas tanah, karena terhindar dari perasaan takut untuk digugat. ini adalah hal yang sangat penting bagi masyarakat dan merupakan suatu kebutuhan yang sangat vital bagi setiap pemegang hak milik atas tanah. Dengan adanya perasaan aman dari pemilik tanah ini, maka mereka akan menggarap tanahnya dengan sungguh-sungguh. Hal tersebut akan berdampak positif terhadap produktivitas tanah, di mana produksi tanah akan menjadi lebih tinggi dan tingkat kesejahteraan pemilik atau penggarap tanah akan menjadi lebih meningkat pula
- b. Membantu mempermudah masyarakat dalam memperoleh hak milik atas tanah, karena prosedur untuk memperoleh hak milik atas tanah tidak lagi kaku terutama dalam penyediaan alat bukti. Kemudahan ini dimungkinkan karena adanya ketentuan mengenai kemudahan untuk membuktikan hak milik atas tanah, seperti tergambar pada Pasal 7, Pasal 24. Pasal 7 memungkinkan kepala desa sebagai PPAT di daerah terpencil. Pasal 24 memungkinkan seseorang yang tidak memiliki alat bukti sama sekali mengenai tanah yang dikuasainya, untuk mendaftarkan tanahnya dengan hanya berdasarkan penguasaan tanah dengan itikad baik selama 20 tahun asalkan selama itu tidak ada pihak-pihak yang menggugat, atau jika seseorang tidak memiliki alat bukti yang lengkap yang dapat dipercaya, pemilik tanah dapat melengkapi bukti dengan keterangan saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya oleh Panitia Ajudikasi.

- c. Perekonomian masyarakat lebih maju; hal ini dapat terjadi, karena pada kenyataannya sertifikat dapat dijadikan jaminan pinjaman uang di bank. Dalam hubungan ini, bagi masyarakat yang tidak memiliki modal untuk melakukan usaha, mereka dapat memperoleh modal usaha dengan menjadikan sertifikatnya sebagai agunan bank. Dengan demikian dimungkinkan semakin banyak pelaku ekonomi di dalam masyarakat yang pada akhirnya berdampak positif terhadap kemungkinan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.
- d. Mempermudah peralihan hak;
Dengan adanya sertifikat, peralihan hak atas tanah akan lebih mudah dilakukan, karena cukup menunjukkan sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional disertai syarat-syarat lain yang diperlukan. Badan Pertanahan Nasional dengan tidak susah payah dapat selekas mungkin melakukan pencatatan dan pembukuan mengenai peralihan hak.
- e. Mempertinggi harga tanah;
Tanah yang telah didaftar akan memiliki sertifikat biasanya akan lebih tinggi nilai jualnya dibanding dengan yang tidak bersertifikat. Hal ini dapat dimaklumi karena pihak pembeli telah yakni akan kebenaran mengenai data tanah yang hendak dibelinya itu serta sudah memiliki kepastian hukum atas status tanah tersebut.
- f. Masyarakat lebih mudah memperoleh data tentang tanah karena dimungkinkannya penggunaan alat-alat canggih. Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa dalam sistem pendaftaran tanah yang baru

melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimungkinkannya dilakukan penggunaan alat canggih (*vide* Pasal 35 ayat (5)).

2. Manfaat bagi pemerintah

a. Dengan semakin mudahnya masyarakat mendaftarkan tanahnya, akan menyebabkan semakin banyaknya permohonan dari masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah. Dengan demikian upaya pemerintah untuk melakukan pendaftaran terhadap seluruh tanah di setiap wilayah tanah air akan lebih cepat terwujud. Berkaitan dengan itu, maka cita-cita Undang-Undang Pokok Agraria yang hendak mewujudkan kepastian hukum dan hak atas tanah dapat terwujud.

b. Mengurangi keresahan akibat sengketa tanah;

Tanah yang selama ini menjadi incaran masyarakat seringkali menimbulkan konflik. Konflik atas tanah ini biasanya timbul akibat tidak jelasnya pemilik tanah yang sesungguhnya. Dengan adanya kemudahan untuk memperoleh bukti hak milik atas tanah, maka memungkinkan masyarakat lebih terdorong untuk mendaftarkan tanahnya.

c. Mempermudah untuk menetapkan kebijaksanaan di bidang pertanahan, karena administrasi pertanahan lebih tertib.

d. Menguntungkan bagi lembaga perbankan;

Lembaga perbankan seringkali memberikan kredit kepada masyarakat dengan mempergunakan tanah sebagai agunan. Adanya sertifikat tanah yang diserahkan sebagai agunan oleh masyarakat peminjam akan menambah keyakinan akan keamanan uang yang diberikan kepada

masyarakat.

- e. Mempermudah pemerintah dalam menentukan kebijakan di bidang lain seperti perpajakan, karena lebih mudah dalam melakukan pendataan pajak.

Secara subjektif konsep negara hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 1 ayat 3 menjadi pedoman khusus masyarakat dalam menghadirkan sebuah sistem bernegara yang akomodatif terhadap perkembangan masyarakat. Hasil akhir dari konsep negara hukum tersebut kemudian diterjemahkan oleh Gustaf yang secara subjektif menjadi bentuk keadilan, kemanfaatan dan kepastian yang dapat diterima oleh setiap masyarakat.

Nilai kemanfaatan, kepastian dan keadilan selalu menjadi sumber perdebatan tafsir kebenaran dalam doktrin-doktrin para pakar hukum dalam meletakkan dimana hukum sebenarnya berada. Dalam pandangan Muhammad Erwin yang ditulis dalam bukunya berjudul filsafat hukum refleksi kritis terhadap hukum, makna hukum sebenarnya adalah sifat merdeka dan bermartabat yang berarti dalam penegakan hukumnya wajib berpihak pada keadilan, yaitu keadilan untuk semua. Sebab, apabila penegakan hukum dapat mengaplikasikan nilai keadilan, tentulah penerapan fungsi hukum tersebut dilakukan dengan cara berfikir secara filosofis.

Dalam teori keadilan jika hasil akhirnya adalah kemerdekaan yang bermartabat maka dalam pemenuhannya menimbulkan persoalan yang sangat rumit. Salah satu persoalan yang bisa dilakukan tinjauan atas pemenuhan rasa keadilan adalah masalah pendaftaran tanah.

Aspek keadilan dalam pendaftaran tanah idealnya memang harus ditekankan sesuai dengan makna Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 dimana penguasaan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi yang digunakan bukan hanya dalam redaksi penguasaan Negara, akan tetapi lebih pada keadilan yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat baik secara umum atau individu menjadi filsafat dalam menjalankan pendaftaran tanah.

Dalam ajaran teori keadilan, Aristoteles membagi keadilan kedalam 2 bentuk yaitu keadilan korektif dan distributive. Keadilan distribusi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat dalam pandangan masyarakat. Kaitannya keadilan distributif maka yang perlu diperhatikan dalam pendaftaran tanah adalah bagaimana pendaftaran tanah diberikan dengan memenuhi nilai pemenuhan keadilan semata-mata sesuai dengan nilai kebaikan bagi masyarakat. Utamanya atas kepemilikan tanah yang secara objektif bagi kepentingan individu yang lebih dominan dalam memiliki hak atas suatu tanah.

Sedangkan dalam keadilan korektif adalah berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Keadilan korektif dalam pendaftaran tanah merupakan upaya mengakomodasi hak kepemilikan akan tetapi Negara memahami tidak objektif bahwa kepemilikan tersebut dimiliki. Maka Negara harus tetap memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan meskipun kepemilikan melalui pendaftaran tanah tidak secara objektif dimiliki.

Baik pemahaman keadilan korektif maupun keadilan distributif dalam pendaftaran tanah sudah seharusnya bukan hanya dimiliki dalam pemahaman aparat badan pertanahan yang berkompetensi melakukan pendaftaran tanah akan tetapi juga aparat penegak hukum dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Tujuan akhir dari itu semua tentunya pendaftaran tanah bukan hanya bercita rasa kepastian hukum yang selamaini ada, akan tetapi juga bercita rasa keadilan yang bersifat universal yang selama ini sangat dicita-citakan.



BAB III

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIFIKAT HAK TANAH DALAM KAITANNYA DENGAN PENDAFTARAN TANAH

A. Fungsi dan Peranan Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Kepastian Hukum

Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Demikian penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.

Pengertian sistem pendaftaran tanah yang positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar.

Dalam sistem positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan “*title by registration*” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu “*indefeasible title*” (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan “*the register is everything*” (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya

untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (*compensation*) berupa uang. Untuk itu negara menyediakan apa yang disebut suatu “*assurance fund*”.⁵⁰

Ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan-ungkapan demikian tidak terdapat dalam UUPA. Dalam sistem publikasi negatif, juga dalam sistem negatif kita yang mengandung unsur positif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas resiko pihak yang menggunakan sendiri.

Di dalam asas *nemo plus iuris*, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilih sebenarnya.

Terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya tergugat yaitu pemegang hak terdaftar, maka hal ini berarti bahwa daftar umum yang diselenggarakan di suatu negara dengan prinsip pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum, tidak mempunyai kekuatan bukti. Ini berarti bahwa terdaptarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Jadi pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan tidak pula dinyatakan di dalam undang-undang.

Sebagaimana bisa dilihat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Pasal 23,

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal. 22.

32, dan 38) yang isinya menyatakan pula bahwa peralihan hak-hak (hak milik HGU dan HGH) harus didaftar dan pendaftarannya dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya peralihan hak tersebut. Kuat tidak berarti mutlak, namun lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961.

Pemerintah menganut sistem negatif yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang yang sah menurut hukum. Dengan demikian, pendaftaran berarti pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hal ini berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya, dengan cara mendaftarkan akta atau *deed* yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds*. Sebaliknya, apabila ada perlindungan hukum bagi pemegang hak terdaftar yaitu tidak bisa diganggu gugat, maka pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah (*registration of title*).

Dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif, yang memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat, maka alat pembuktian yang utama didalam persidangan di pengadilan ialah akta peraturan pemerintah dan sertifikat. Sertifikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasa tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftar pertama dan proses-proses peralihan hak selanjutnya.

Penyelidikan riwayat tanah dilakukan dengan menyelediki surat surat bukti hak, yang umumnya berupa akta-akta di bawah tangan (segel-segel) yang di buat pada masa lampau atau surat-surat keputusan pemberian hak, balik nama (catatan pemberian hak), didasarkan pula pada akta-akta peraturan pemerintah. Dengan demikian, akta-akta peralihan hak masa lampau dan yang sekarang, memegang peranan penting dalam menentukan kadar kepastian hukum suatu hak atas tanah.

Sebelum UUPA berlaku, untuk menentukan kadar kepastian hukum sesuatu hak, digunakan suatu upaya ketentuan mengenai “kadaluarsa” sebagai upaya untuk memperoleh hak *eigendom* atas tanah (*acquisitieve verjaring*), yang terdapat dalam pasal 1955 dan 1963 KUH Perdata Buku IV. Kadaluarsa sebagai upaya memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda diatur dalam pasal 610,1955 dan 1963 KUH Perdata. Dalam pasal 610 ditetapkan bahwa seorang bezitter dapat memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda karena verjaring. Adapun pasal 1955 dan 1963 memuat syarat-syaratnya, yaitu penguasaannya harus terus-menerus, tak terputus tak terganggu, dapat diketahui umum, secara tegas bertindak sebagai eigenaar, dan harus dengan iktikad baik. Jika berdasarkan dengan suatu alas hak (titel) yang sah harus berlangsung 20 tahun, perlu menunjukkan alas hak. Dengan demikian, pada hakikatnya pasal 1955 dan 1963 merupakan pelaksanaan dari pasal 610 KUH Perdata, yang terletak dalam Buku II.⁵¹

Kita telah mengetahui bahwa pasal-pasal agraria di dalam Buku II telah dicabut oleh UUPA dalam pada itu pasal 610 tidak khusus mengatur soal agraria.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 123.

Oleh karena itu, pasal itu masih tetap berlaku, tetapi tidak penuh, dalam arti bahwa ketentuan-ketentuannya tidak berlaku lagi sepanjang mengenai agraria, (tanah dan lain-lainnya). Tetapi masih berlaku sepanjang mengenai benda-benda lainnya yang bukan agraria. Oleh karena pasal 1955 dan 1963 merupakan pelaksanaan dari pasal 610 maka sungguhpun letaknya tidak didalam Buku II KUH Perdata. Tetapi dalam Buku IV , harus dianggap pula sebagai tidak berlaku lagi mengenai tanah dan lain-lain objek agraria, bagi penguasaan tanah baru dan penguasaan tanah yang pada mulai berlakunya UUPA sebelum berlangsungnya 20 atau 30 tahun. Bagi penguasa yang pada mulai berlakunya UUPA sudah memenuhi persyaratan *acquisitieve verjaring*. Pasal-pasal tersebut dengan sendirinya tetap berlaku. Meskipun penguasaannya baru dimintakan kemudian. Ini berarti bahwa pada tanggal 24 september 1960 ia sudah memperoleh hak yang bersangkutan karena *verjaring*.

Hukum adat tidak mengenal lembaga *acquisitieve verjaring*, yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan iktikad baik.

Dalam pasal 32 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan penjelasan-penjelasan dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif. Yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak

menjamin kebenaran data yang disajikan, walaupun, tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut nampak dari pernyataan dalam pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam pasal 23,32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu, diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada suatu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

B. Peranan Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi Pemegang Sertifikat Hak Tanah

Pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminya pendaftaran. Oleh

karena itu, sewaktu-sewaktu dapat digunakan oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Selain di Indonesia sistem negatif juga berlaku di negara Belanda, Perancis, dan Filipina.⁵² Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni, sebagai berikut:

1. Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum.
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui.
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan menjadi yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.
4. Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik.
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui

⁵² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004, hal. 15.

putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kebaikan dari sistem negatif adalah:

1. Adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya;
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertifikatnya diterbitkan.

Dalam sistem pendaftaran negatif, pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Adapun kelemahan dari sisi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri resikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Jadi, ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.⁵³

⁵³ Zaman, t.t: 44

Sistem negatif yang bercermin dalam pasal 19 UUPA, menurut Boedi Harsono mengandung kelemahan, disebabkan adanya kekeliruan ketika merencanakan pasal 23 ayat (2) UUPA. Sejarahnya adalah dalam rancangan UUPA yang di ajukan oleh Menteri Agraria Soenario dimuat dalam pasal 19 dikatakan bahwa: Hak milik serta peralihannya didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ayat (1) pendaftaran merupakan syarat mutlak untuk memperoleh hak milik dan sahnya peralihan hak tersebut.

Panitia menteri yang ditugaskan kabinet untuk menyempurnakan rancangan itu, mengubah isi pasal di atas menjadi apa yang sekarang merupakan pasal 23 UUPA. Alasannya, ialah rancangan pasal 19 UUPA itu menimbulkan kesan seakan-akan pendaftaran tanah menganut “sistem positif”. Kesan ini keliru, sebab jika yang dipergunakan sistem positif, maka perumusannya bukan “pendaftaran syarat mutlak” tetapi “pendaftaran merupakan alat pembuktian mutlak”. Menurut Mariam Darus Badruzaman jikalau kita mengetahui bahwa pasal itu terjadi karena kekliruan, adalah salah untuk tetap mempertahankan kekeliruan itu dan menutup mata terhadap kebenaran. Ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya dalam konteksnya dengan pasal-pasal lain dalam UUPA dan sesuai dengan “cita” UUPA.

Berdasarkan uraian tersebut, maka sistem pemindahan hak di dalam UUPA, saat lahirnya hak pemilik adalah saat pendaftaran dilakukan. Pasal 23 ayat (2) UUPA tidak hanya ditafsirkan sebagai alat bukti yang kuat, akan tetapi juga sebagai syarat mutlak lahirnya hak. Penafsiran ini sesuai dengan kata-kata dari maksud pasal 23 UUPA dan juga sistematika UUPA. Saat lahirnya hak milik baik

bagi pihak-pihak maupun pada pihak *Ketiga* tidak diletakkan pada momentum-momentum yang mengalir akan tetapi pada suatu momen, yaitu pendaftaran.

Stesel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Pemegang hak atas tanah yang dapat membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat selama belum dibuktikan yang sebaiknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersangkutan atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan sertifikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau hukum lain tersebut dengan iktikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan iktikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas iktikad baik ini, menurut *Hog Raad*, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan keputusan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian iktikad baik atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas iktikad baik dipaki untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di kantor pertanahan.⁵⁴

⁵⁴ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hal.. 99.

Dalam asas hukum *nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*vanrechtswegenietig*), yang berakibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut⁵⁵ pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Oleh karena itu, asas *nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapa pun hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran yang negatif.

Mengenai sistem pendaftaran tanah menurut UUPA, para ahli hukum mengemukakan dengan pandangan yang masing-masing berbeda. Menurut perlindungan, pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA disamping menganut sistem *Torrens* juga sistem negatif. Adapun menurut Maria Sumardjono, sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem *Torrens* sekalipun

⁵⁵ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003. hal. 189.

secara tidak langsung. Menurut Maria, sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, dimana yang dibukukan adalah hak-haknya (*regristration of tittle*). Istilah *regristation of tittle* adalah kata lain untuk *torrens system*.

Demikian juga menurut Boedi Harsono, sesungguhnya pendaftaran tanah di negara kita menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkannya digunakannya sistem positif, karena sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak.

Hal ini ditegaskan dalam penjelasan PP No. 24 Tahun 1997 bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang yang namanya tercantum dalam sertifikat dalam waktu 5 tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu. Jadi, pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang tidak berhak.

Pandangan Boedi Harsono yang menunjukkan muntoha (orang yang merencanakan PP No. 10 Tahun 1961), mengatakan bahwa sistem yang dipergunakan dalam UUPA bukanlah sistem negatif yang murni melainkan sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan.

Pendapat Muntoha dan Boedi Harsono kurang disetujui oleh Mariam Darus Badruzaman. Di dalam disertasinya Mariam melihat bahwa stesel pendaftaran menurut PP No. 10 Tahun 1961 lebih tepat dinamakan stesel campuran antara stesel negatif dan stesel positif. Pendaftaran tanah memberikan perlindungan kepada pemilik yang berhak (stesel negatif) dan menyempurnakannya dengan mempergunakan unsur stesel positif. Di sisi lain pendapat Muntoha juga dijadikan rujukan oleh Ali Achmad Chomzah. Menurutnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga disebut Quasi Positif (positif yang semu). Adapun ciri-ciri sistem quasi positif adalah sebagai berikut:⁵⁶

1. Nama yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum. Sertifikat adalah tanda bukti hak yang terkuat, bukannya mutlak.
2. Setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (*openbaar beginsel*).
3. Setiap persil batas diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah, dengan melihat kembali batas persil, apabila di kemudian hari terdapat sengketa.
4. Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat dapat dicabut melalui proses Putusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh kepala BPN, apabila terdapat cacat hukum.
5. Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi kepada masyarakat, karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasakan dirugikan melalui proses pengadilan negeri untuk memperoleh haknya.

Demikian pula dengan penjelasan PP No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa dalam pendaftaran tanah, sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur-unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Stesel positif dituangkan di dalam hal-hal berikut: (1) PPAT diberikan tugas untuk meneliti

⁵⁶ Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit*, hal. 16-17.

secara materiil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta.(2) Kantor pertanahan kabupaten/kota berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak memiliki wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan PPAT dan kantor pertanahan terhadap peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat membelanya dalam UUPA arti pendaftaran tidak ditafsirkan dalam sistem positif akan tetapi harus dikaitkan dengan UUPA itu sendiri.

Hal tersebut nampak dari pernyataan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam pasal 23, pasal 32, dan pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu, dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengelolaan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak, yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian

yang kuat.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Akan tetapi, dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*.

Dalam hukum adat, jika seseorang selam sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan iktikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya, sehingga hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah itu. Kehilangan dalam UUPA yang menyakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (pasal 27, pasal 34, pasal 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini. Dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari Hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkret dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Apabila lembaga *rechtsverwerking* sudah dapat di pakai sebagai cara

untuk menjadikan seseorang pemegang hak yang terdaftar, sebagai pemilik sah sebidang tanah yang dilindungi hukum, maka dengan serangkaian akta-akta peraturan pemerintah selanjutnya, yang mempunyai pembuktian formil maupun materiil yang sempurna atau kuat maka pemegang hak terakhir pun akan turut pula menjadi pemegang hak yang mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat lagi.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah ditemukan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana pengaturan tersebut dibuat untuk menciptakan kepastian hukum atas hak yang ada, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah serta kemanfaatan bagi pemilik tanah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pendaftaran tanah.
2. Perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak tanah dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah adalah merupakan tujuan pendaftaran tanah tersebut karena dengan dilakukannya pendaftaran tanah berarti akan tercipta kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan sehingga semua pihak terlindungi dengan baik, baik pemegang sertifikat, pemegang hak atas tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah sebagai penaseleggara negara.
3. Hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah meliputi:
 - a. Faktor masyarakat, dalam hal ini masih rendahnya tingkat kesadaran hukum dan pengetahuan masyarakat mengenai manfaat dan arti penting dari pendaftaran hak atas tanah;

- b. Kurangnya proses sosialisasi dan penyuluhan hukum kepada masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik tentang manfaat pendaftaran hak atas tanah untuk memperoleh bukti kepemilikan hak berupa sertipikat;
- c. Faktor birokrasi di mana dalam hal ini pendaftaran hak atas tanah membutuhkan biaya yang sangat mahal, prosedur yang berbelit-belit dan merepotkan serta memakan waktu yang berbulan-bulan bahkan tahunan.
- d. Faktor sarana dan prasarana, yakni kualitas sumber daya manusia masih rendah, sehingga kendala krusial yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang pada saat ini adalah terbatasnya tenaga profesional yang memadai, terutama tenagatenaga petugas ukur dan juga terbatasnya dana anggaran yang tersedia untuk pengadaan peralatan pengukuran yang sudah tua dan ketinggalan jaman;

B. Saran

1. Di samping atau selain diatur di dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok agraria dan diatur Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang dirubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, seharusnya harus ada pengaturan hukum yang jelas tentang alas hak yang diajukan oleh pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 60 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2. Agar Panitia A (Tim Pemeriksaan Tanah) harus betul-betul melihat data yuridis dan data fisik serta penguasaan tanah.
3. a. Kurangnya juru ukur yang terdidik dan peralatan di Kantor Pertanahan Kabupaten
- b. Surat-surat tanah atau alas hak sering tumpang tindih karena buku register di Kantor Desa tidak tertib sehingga timbul surat keterangan tanah (SKT) rangkap
- c. Kurangnya sosialisasi tentang pentingnya pendaftaran tanah (sertifikat).



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Abdurahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1983.
- Badruzaman, Mariam Darus, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasannya*, Alumni, Bandung, 1993.
- Basrah, *Buku III KUH Perdata Tentang Perikatan Jual Beli Dan Pembahasan Kasus*, FH USU, Medan, 1981.
- Darmodiharjo, Darji & Sidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Effendi, Bachtiar, *Pendaftaran di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung 1983.
- Fuady, Munir, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Hadikusumah, Hilman, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, 1982.
- Harahap, M. Yahya, *Pembaruan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Pustaka Kartini, Jakarta, 2001.
- _____, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1982.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1994.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Pertanahan*, Djambatan, Jakarta, 2002.
- Hartono, Sunarjati, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Hidayat, Arif, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2006.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Madju, Bandung, 1994.
- Lubis, Mhd Yamin *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008.

- _____, *Beberapa Dimensi Filosofi Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.
- Mahadi, *Uraian Singkat Tentang Hukum Adat Sejak RR 1854*, Alumni Bandung, 1991.
- Mas'oe'd, Mochtar, *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Meliala, A. Qiram Syamsudin, *Pokok-pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Moeleong, Lexy, J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- Muhammad, Bushar, *Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradny Paramita, Jakarta, 1988.
- Murad, Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Nasional, Departemen Pendidikan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 2003.
- Patrik, Purwahid, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan (Perikatan yang lahir dari perjanjian dan dari Undang-Undang)*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Perangin-angin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991.
- _____, *Praktek Jual Beli Tanah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- _____, *Praktek Jual Beli Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Prinst, Darwin, *Adat Batak*, Bina Media Perintis, Medan, 2002.
- Prodjodikoro, Wirdjono, *Hukum Antar Golongan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2002.

- _____, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Tanah*, Soeroengan Kwitang 8, Jakarta, 1989.
- Promes, J . H. A. dkk, *Samosir Silsilah Batak Toba*, Ordo Kapusin Regio Medan, Siantar, 1993.
- Purbacaraka, Purnadi dan A Ridwan Hakim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.
- Rashid, Harun Al, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Sakke, A. Minuddin, *Hukum pengadaan tanah untuk kepentingan kuasa*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Saleh, K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.
- Saliman, Abdul R. et. al. *Esensi Hukum Bisnis Indonesia, Teori dan Contoh Kasus*, Prenada, Jakarta, 2004.
- Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam era otonomi Daerah*, Tugu Jogy Pustaka, Yogyakarta, 2003.
- Setiawan, R. *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1994.
- Situmorang, Sitor, *Toba Na Sae*, Cetakan Pertama, Penerbit Balai Pustaka Sinar Rajawali, Jakarta, 1993.
- Sjahdeini, Sutan Remy, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1997.
- Soedjindro, J. Kartini, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Soekanto, *Meninjau Hukum Adat, Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Soemitro, Ronny Hantijo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Soepomo, *Hukum Perdata Jawa Barat*, Djambatan, Jakarta, 1967.
- Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Politea, Bogor, 1991.
- Soetikjo, Iman, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada Iniversity Press, 1990.

- Soimin, Sudaryo, *Status Tanah Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Suandra, I Wayan, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Subekti, R. *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Cetakan Ke-19, Penerbit Intermasa, Jakarta, 1984.
- _____, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1994.
- Sudiyat, Imam, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1982.
- Sumardjono, Maria S. W. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia, Yogyakarta, 1989.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Velasques, Manuel G, *Etika Bisnis, Konsep dan Kasus*, Andi, Yogyakarta, 2005.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Dalam Masyarakat*, Bayu Media, Surabaya, 2008.
- Wuisman, J.J M. dengan penyunting M. Hisman. *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid. 1, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1996.
- Zainal, Idris *Ketentuan Jual Beli Menurut Hukum Perdata*, Fakultas Hukum USU, Medan, Tanpa Tahun.

B. Jurnal/Makalah:

- Aan E. Widiarto, *Prospek Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) dalam Perspektif Hukum Adat untuk Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Indonesia*, *Arena Hukum* Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 22 Maret 2004.
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria, Unifikasi ataukah Pluralisme Hukum*, *Arena Hukum Fak. Hukum* Universitas Airlangga, 8 Maret 1999.
- Boedi Harsono, *Alat-alat Bukti Hak, menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1977*, *majalah Hukum Trisaksi*, nomor 27/tahun XII/Juli 1997, Jakarta, halaman 11
- Dahlan dan Bathlimus, *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Di Propinsi*

Daerah Istimewa Aceh, Makalah, 2000.

Kaimuddin Salle, Hukum Adat Bagaikan Embun, Jurnal de Jure, 2 Mei 2006.

Muchsin, “Kedudukan Tanah Ulayat Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional”,
Varia Peradilan Ikahi Jakarta, XXI April 2006.

Tan Kamelo, *Perkembangan Lembaga Jaminan Fiducia : Suatu Tinjauan Putusan Pengadilan dan Perjanjian di Sumatera Utara*, Disertasi, PPs-USU, Medan, 2002.

C. Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-undang Dasar 1945 dan Amandemen.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah.

Kegiatan Kepala Badan Nomor 4 Tahun 2006 tentang penanganan sengketa konflik dan perkara pertanahan

PMA/Ka. BPN No. 5 tahun 1999 tentang pedoman penyelesaian masalah ulayat masyarakat hukum adat.

Peraturan Menteri Negara Agraria K.a BPN No. 1/1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Tanah.

Keputusan Kepala Badan pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2006 Tentang Penanganan sengketa konflik pertanahan.