

**SERTIPIKAT SEBAGAI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM  
BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH**  
(Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang)

**TESIS**

OLEH

**FAISAL AMRI NASUTION**  
**NPM. 161803062**



**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2018**

**SERTIPIKAT SEBAGAI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM  
BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH**  
(Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang)

**TESIS**

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



**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2018**

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

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul** : Sertipikat Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah (Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang)  
**Nama** : Faisal Amri Nasution  
**NPM** : 161803062

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

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

**Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum**

**Ketua Program Studi  
Magister Hukum**

**Direktur**

**Dr. Marlina., SH., M.Hum**

**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

**Telah diuji pada Tanggal 27 Agustus 2018**

---

---

**N a m a : Faisal Amri Nasution**

**N P M : 161803062**



**Panitia Penguji Tesis :**

<b>Ketua</b>	<b>: Dr. Marlina., SH., M.Hum</b>
<b>Sekretaris</b>	<b>: Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH</b>
<b>Pembimbing I</b>	<b>: Dr. Dayat Limbong., SH., M.Hum</b>
<b>Pembimbing II</b>	<b>: Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum</b>
<b>Penguji Tamu</b>	<b>: Dr. Isnaini., SH., M.Hum</b>

## 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 di

ebutkan dalam daftar pustaka.

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

Medan, Juni 2019



**FAISAL AMLI NASUTION**

## ABSTRAK

Tanah merupakan salah satu kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Begitu pentingnya tanah bagi Kehidupan manusia, oleh karena itu pemerintah perlu mengaturnya sehingga tanah dapat membawa kesejahteraan dan kebahagiaan bagi manusia sebagai warga negara. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis atas sebidang tanah. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui bagaimana kekuatan sertipikat sebagai dasar kepemilikan hak atas tanah, untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kepastian hukum setelah terbitnya sertipikat bagi pemegang hak atas tanah. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersumber dari data skunder yang merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara studi pustaka dan studi dokumenter yaitu dengan cara mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, dan peundang-undangan yang berkaitan dengan perumusan masalah. Data primer, metode pengumpulan data dilakukan dengan cara mengadakan wawancara dan kuesioner kepada narasumber langsung dengan tujuan agar mendapatkan data yang lebih lengkap. Berdasarkan hasil penelitian, bahwa untuk menjamin kepastian hukum, Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, baik bagi negara maupun bagi masyarakat Produk akhirnya adalah sertipikat yang diberikan kepada pemilik tanah, dan menjadi bukti hak terkuat atas kepemilikan tanah, sebagaimana diatur dalam Ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang berlaku efektif sejak 8 Oktober 1997. Indonesia menganut sistem publikasi negatif pada penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang memiliki kelebihan dan kelemahan dalam penerapannya, yang menimbulkan peluang bagi spekulasi dan mafia tanah untuk merekayasa kepemilikan tanah yang menimbulkan sengketa tanah berkepanjangan. Disamping itu belum tuntasnya pendaftaran atas tanah dan belum adanya kesatuan pemahaman konsep-konsep pertanahan antara Badan Pertanahan Nasional, Instansi-instansi terkait, dan para praktisi hukum, sehingga kepastian hukum belum dapat terwujud sepenuhnya.

---

Kata Kunci : sertipikat, kepastian hukum, hak atas tanah

## ABSTRACT

*Land is one of the basic needs of human life. Once the importance of the land for human life, therefore the government needs to regulate it so that the land can bring prosperity and happiness to human beings as citizens. Certificate is a letter of proof of rights issued by the Land Office, which serves as a powerful proof of physical data and juridical data on a piece of land. The purpose of this paper is to know how the power of the certificate as the basis of ownership of land rights, to know and analyze how the legal certainty after the publication of certificate for the holder of the right to land. The data used in this study is sourced from secondary data which is a method of data collection conducted by library study and documentary study that is by studying books, documents, and legislation relating to the formulation of the problem. Primary data, data collection method is done by conducting interviews and questionnaires to direct sources in order to obtain more complete data. Based on the results of the research, to ensure legal certainty, the Government in this case the National Land Agency in conducting the registration of land throughout the territory of the Republic of Indonesia, both for the state and for the society The end product is the certificate given to the landowner, and become evidence of the strongest right to land ownership, as stipulated in the provisions of Law No. 5 / 1960 (Basic Agrarian Law) which is effective since September 24, 1960 and Government Regulation No. 24 / 1997 which became effective since October 8, 1997. Indonesia embraces a negative publication system on land registration, which has its advantages and disadvantages in its application, leading to speculators and land mafia to engineer land ownership that causes prolonged land disputes. Besides, the registration of land has not been completed yet and there is no unity of understanding of land concepts between the National Land Agency, the relevant agencies, and legal practitioners, so that legal certainty can not be fully realized.*

---

*Keywords: certificate, legal certainty, right to upon land*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji dan syukur bagi Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga dapat menyusun tesis ini yang berjudul “Sertipikat Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah”. Penulis menyadari sepenuhnya walaupun telah bekerja dengan segenap kemampuan, namun mengingat adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki, karena minimnya pengetahuan dibidang karya ilmiah, maka apabila didalam penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, dengan kerendahan dan ketulusan hati mohon saran dan kritik yang bersifat membangun demi kesempurnaannya, dengan harapan dapat lebih bermanfaat khususnya bagi penulis dan juga pembaca pada umumnya.

Tesis ini dibuat untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area Sumatera Utara.

Khusus penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mendidik, memberi bekal keimanan dan selalu berdo'a bagi penulis agar penulis dapat menjadi manusia yang sholeh dan berguna bagi agama, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Sekaligus penulis mengucapkan terima kasih kepada saudara-saudara tercinta yang telah memberikan motivasi, doa dan dukungan moril kepada penulis selama menjalankan studi sehingga terselesaikan tesis ini.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada penyelenggara Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Medan Area

yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat menempuh pendidikan Pasca Sarjana (S2) di Universitas Medan Area Sumatera Utara.

Selama proses perkuliahan hingga pada penyusunan tesis ini dapat penulis selesaikan berkat bimbingan, arahan, dan bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis dengan segala kerendahan hati menyampaikan banyak terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, sebagai Rektor Universitas Medan Area Sumatera Utara, atas partisipasinya dalam memajukan Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area khususnya Program Studi Ilmu Hukum.
2. Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K., MS, sebagai Direktur Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum, Universitas Medan Area, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan yang sangat berguna kepada penulis.
3. Dr. Isnaini, SH, M.Hum, sebagai Wakil Direktur Bid. Akademik Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum, Universitas Medan Area, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan yang sangat berguna kepada penulis.
4. Dr. Marlina, SH, M.Hum, sebagai Ketua Program Studi Magister Hukum, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan yang sangat berguna kepada penulis.
5. Dr. Dayat Limbong, SH, M.Hum, sebagai Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dengan penuh kesabaran, ketelitian, dan memberikan saran-saran positif serta telah bersedia meluangkan waktunya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

6. Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum, sebagai Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dengan penuh kesabaran, ketelitian, dan memberikan saran-saran positif serta telah bersedia meluangkan waktunya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
7. Dr. M. Citra Ramadhan, SH, M.Hum, selaku sekretaris dalam Panitia Tesis yang memberikan dukungan serta penghargaan yang sangat berguna kepada penulis.
8. Segenap guru besar dan staf pengajar Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area Sumatera Utara yang secara profesional memberikan ilmu dan pengalaman kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Medan Area Sumatera Utara.
9. Seluruh staf sekretariat Universitas Medan Area Sumatera Utara yang telah banyak membantu dalam menyampaikan informasi dan administrasi selama penulis menjalani studi.
10. Bapak Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang atas segala bantuannya baik mengenai data-data yang diberikan dalam rangka penelitian maupun luang waktunya sehingga selesainya penelitian ini.
11. Seluruh narasumber yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian.
12. Teman-teman kuliah di kampus, yang telah memberi dukungan moril kepada penulis selama menjalani studi.
13. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis memanjatkan doa dan memohon kepada Allah SWT agar melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada semua pihak yang telah membantu penulis.

Akhir kata, walaupun penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih banyak kekurangan sehingga perlu penyempurnaan, namun penulis berharap agar hasil penelitian ini dapat memberi manfaat ilmu pengetahuan dalam bidang pertanahan khususnya mengenai Sertipikat Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.

Medan, Juli 2018

Penulis,

Faisal Amri Nasution



## DAFTAR ISI

	Hal
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>ABSTRAK</b> .....	ii
<b>ABSTRACT</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	12
1. Manfaat Secara Teoritis .....	12
2. Manfaat Secara Praktis .....	12
E. Keaslian Penelitian .....	13
F. Kerangka Teori dan Konsep .....	15
1. Kerangka Teori .....	16
a. Teori Kepastian Hukum .....	16
b. Teori Kemanfaatan .....	18
c. Teori Keadilan .....	18
2. Kerangka Konsep .....	22
G. Metode Penelitian .....	24
1. Spesifikasi .....	25
2. Sumber Data .....	26
3. Tehnik Pengumpulan Data .....	26
4. Analisis Data .....	27

<b>BAB II KETENTUAN HUKUM YANG MENGATUR</b>	
<b>PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH</b> .....	28
A. Ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) .....	28
B. Ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 .....	41
C. Ketentuan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 .....	54
<b>BAB III KEPASTIAN HUKUM SERTIPIKAT TERHADAP</b>	
<b>PEMEGANG HAK ATAS TANAH</b> .....	58
A. Pengertian Sertipikat .....	66
B. Fungsi, Tujuan Dan Manfaat Pendaftaran Tanah .....	68
C. Asas Pendaftaran Tanah .....	76
D. Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum .....	86
E. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak .....	97
<b>BAB IV PERAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN)</b>	
<b>DALAM PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS</b>	
<b>TANAH</b> .....	105
A. Gambaran Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional	
(BPN) .....	105
1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	105
2. Fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	106
3. Tata Cara Tahapan Pengurusan Sertipikat Tanah .....	110
1) Pengurusan Di Kelurahan Setempat .....	110
2) Pengurusan Di Kantor Badan Pertanahan Nasional	
(BPN) .....	111
B. Pengertian Sertipikat Ganda .....	113
C. Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda .....	115
D. Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan	
Masalah Sertipikat Ganda .....	117

<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>119</b>
A. Kesimpulan .....	119
B. Saran .....	121
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	
<b>LAMPIRAN .....</b>	



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dewasa ini di dalam kehidupan sehari-hari terbukti bahwa dalam suatu masyarakat bangsa, keamanan dan ketertiban kekuasaan itu harus mendapat pengaturan dan jaminan. Kehadiran hukum di dalam kehidupan kemasyarakatan memang tidak berdiri sendiri, maksudnya, hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan kehidupan sehari-hari ditengah-tengah masyarakat.

Menurut C. Utrecht, "Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan yaitu yang berisi perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu".<sup>1</sup>

Selanjutnya Van Kan mengatakan, "bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan-kepentingan itu tidak dapat diganggu".<sup>2</sup>

Jelas disini bahwa hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat. Hukum hanya dapat mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan pada mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi.

Jadi dalam hukum terdapat bentrokan yang tak dapat dihindarkan pertikaian yang selalu berulang antara tuntutan-tuntutan keadilan dan tuntutan-tuntutan kepastian hukum. Makin banyak hukum memenuhi syarat "Peraturan yang tetap", yang sebanyak

---

<sup>1</sup> Sudarsono, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 43.

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil, 1979, *Pengantar Ilmu dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 43.

mungkin meniadakan ketidak pastian jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan itulah arti *summum ius summa iniuria*.<sup>3</sup>

Karena itu tegaknya hukum ditandai oleh beberapa faktor yang saling terkait dan erat antara hukum dan aturannya sendiri, serta perlu adanya keserasian antara peraturan perundang-undangan yang ada. Mengenai pelaksanaan hukum diperlukan fasilitas yang memadai sebab sering sekali hukum sulit ditegakkan bahkan tak tertangani karena fasilitas untuk menegakkannya tidak memadai ataupun tidak tersedia.

Dalam hukum seseorang yang mempunyai hak milik atas suatu benda kepadanya diizinkan untuk menikmati hasil dari benda miliknya itu. Benda tersebut dapat dijual, digadaikan atau diperbuat apa saja asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan.

Bertitik tolak dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat”. Maksud dan tujuan dari pasal tersebut yaitu agar bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran, dan kesejahteraan rakyat serta mewujudkan keadilan sosial. Maka pada tingkat tertinggi tanah tersebut dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis tertinggi dan sebagai falsafah bangsa yang mendasari dari keberadaan bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut guna kepentingan rakyat.

---

<sup>3</sup> Sudarsono,1995, *Op. Cit.*, hlm. 59.

Hal ini menunjukkan dengan penguasaan tanah oleh masyarakat belum berarti masyarakat sebagai pemilik lahan pertanahan tersebut. Untuk mendapatkan bukti penuh sebagai pemilik tanah atau lahan disuatu wilayah, untuk keperluan tertentu (tempat tinggal, pekarangan, pertanian atau usaha) yang sah secara hukum yang diakui oleh pemerintah. Maka masyarakat harus mengurus sertipikat atau buku tanah hak milik mereka.

Sebagai tindaklanjut dari semangat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut diatas, maka telah diciptakan suatu aturan Hukum Agraria Nasional yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh masyarakat yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 Tahun 1960.

Sudah lama dicita-citakan oleh Pemerintah untuk merombak seluruh sistem dan filosofi keagrariaan di Indonesia. Pekerjaan membuat suatu Hukum Agraria yang unifikasi bagi seluruh rakyat Indonesia tidaklah semudah seperti yang dipikirkan. Banyak faktor yang mempengaruhi maupun pandangan-pandangan dalam kenyataannya. Hanya satu hal yang tetap melandasi Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Pancasila dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam memori penjelasan atas rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran,

kebahagian dan keadilan bagi Negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (hal ini kemudian dicantumkan dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA).<sup>4</sup>

Aturan-aturan hukum di bidang pertanahan sangatlah banyak, aturan-aturan tersebut perlu adanya suatu ketegasan di dalam menegakkan aturan hukum tersebut sehingga permasalahan-permasalahan pertanahan tidak terjadi. Ruang lingkup penegakkan hukum itu sesungguhnya amatlah luas sebab mencakup mereka yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam bidang pertanahan.

Seiring dengan perkembangan dan adanya perubahan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia, sebagai bagian dari pembangunan nasional, semakin banyak tanah masyarakat yang digunakan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan kegiatan pembangunan lainnya, sehingga dirasa perlu adanya suatu jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

Sedemikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, hal inilah yang mendorong untuk mempercepat penguatan hak-hak rakyat melalui pendaftaran tanah. Disamping pentingnya tanah bagi kehidupan permasalahan pertanahan juga dipicu oleh nilai ekonomis tanah yang semakin hari semakin meningkat, sehingga terjadi penguasaan tanah oleh orang atau badan-badan tertentu secara berlebihan.

---

<sup>4</sup> A.P. Parlindungan, 2016, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 20.

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu dikembangkan penataan administrasi pertanahan di seluruh wilayah Indonesia untuk tercapainya tertib pertanahan sehingga permasalahan pertanahan secara perlahan dapat di tekan.

Permasalahan pertanahan ini juga sering timbul karena tanah yang sudah diterbitkan sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah tidak diusahakan oleh pemiliknya secara maksimal bahkan diterlantarkan dalam waktu yang lama, sehingga mengundang pihak-pihak lain untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut secara liar ataupun secara tidak sah, yang akhirnya akan menimbulkan konflik pertanahan yang penyelesaiannya sangat rumit. Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”.<sup>5</sup>

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, sebagaimana halnya di bidang-bidang yang lain, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten.

Ketentuan dasar mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Namun untuk melaksanakan ketentuan dan prinsip dasar hak-hak atas tanah tersebut masih diperlukan perundang-

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, hlm. 10.

undangan yang bersifat rinci agar dalam prakteknya lebih dapat dilaksanakan dengan baik.

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.<sup>6</sup> Untuk melaksanakan pendaftaran tanah dimaksud yang sifatnya secara nasional, dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, serta keperluan lalu lintas ekonomis, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 selanjutnya disebut PP tentang Pendaftaran Tanah (yang berlaku selama 27 tahun, dan kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai revisi atas PP No.10 Tahun 1961, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997).

Pada pertengahan PELITA (Pembangunan Lima Tahun) Ke III tahun 1980 sebagai penjabaran dari GBHN Tahun 1978 ditetapkan suatu kebijaksanaan tentang pemanfaatan tanah agar sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Untuk merealisasikan hal tersebut oleh Pemerintah ditetapkanlah Catur Tertib Pertanahan yang salah satu wujud realisasinya adalah melaksanakan persertipikatan tanah. Catur Tertib Pertanahan meliputi : Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.<sup>7</sup>

Bagi bangsa Indonesia, tanah adalah karunia sang Pencipta yang merupakan salah satu sumber utama kelangsungan hidup dan penghidupan seluruh rakyat. Bangsa Indonesia ber falsafah bahwa

---

<sup>6</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia, Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group)*, Jakarta, hlm. 9.

<sup>7</sup> Tampil Anshari Siregar, 2001, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Bagan, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum USU, Medan*, hlm. 191.

tanah dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dibagi secara adil dan merata.<sup>8</sup>

Negara memberikan beberapa macam hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum dengan maksud agar si pemegang hak mengelola tanah sesuai hak tersebut sejauh tidak bertentangan dengan batas-batas yang ditetapkan negara. Pemegang hak juga dibebani dengan kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah itu dalam rangka menyokong kepastian hukum. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta aturan-aturan pelaksanaannya memberikan perwujudan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah diseluruh wilayah Indonesia. Pendaftaran hak atas tanah merupakan sarana penting dalam membangun dan mewujudkan kepastian hukum dan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah.<sup>9</sup>

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 rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>10</sup>

Dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat, maka akan tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis an data fisik dn tercantum dalam tersebut diterima sebagai data yang benar. Diterimanya sebagai data yang benabaik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam

---

<sup>8</sup> Elza Syarief, 2014, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, *Kepustakaan Populer Gramedia*, Jakarta, hlm. 1

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>10</sup> Boedi Harsono, 2008, *Op. Cit.*, hlm. 520.

perkara di pengadilan. Apabila data diterima sebagai hal yang benar, maka terjaminlah kepentingan si pemilik tanah, artinya selain untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya, pendaftaran tanah juga berfungsi untuk melindungi si pemilik.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran 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 diberi tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang lazim disebut sertifikat tanah. Dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. Memang banyak yang harus dilakukan lembaga pendaftaran tanah, agar tujuan pendaftaran tanah tersebut dapat terwujudkan. Namun dalam kenyataannya, sekalipun suatu saat kelak tujuan pendaftaran tanah di Indonesia telah terwujud, tetapi terkadang masih dirasakan belum memenuhi harapan pemilik tanah. Seperti misalnya dalam kepastian hukum hak atas tanah sungguh pun sudah dilakukan pendaftaran atasnya si pemilik belum merasakan kepastian akan haknya tersebut sepanjang masa. Misalnya masih sering terjadi pengambil alihan tanah oleh pihak lain padahal tanah itu telah bersertipikat. Ini artinya kepastian hukum atas sertipikat tersebut belum dapat diwujudkan dengan baik. Dengan demikian dalam upaya mengokohkan perlindungan hukum atas tanah yang didaftarkan tersebut sudah harus

ada pembentukan lembaga dana pertanggungan dalam pendaftaran tanah dan hak atas tanah sebagai upaya memperkuat jaminan kepastian hukum (*Title Insurance*).<sup>11</sup>

Permasalahan sengketa perdata mengenai tanah sudah mendapat tempat penyelesaiannya di pengadilan umum dalam hal pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum, atau antara orang atau badan hukum dengan pemerintah. Sengketa tanah merupakan sengketa perdata yang terjadi antara dua pihak, yaitu pihak Penggugat dan pihak Tergugat yang bersengketa. Orang yang mempunyai tuntutan hak ke pengadilan mempunyai kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum. Suatu tuntutan hak mempunyai kepentingan hukum yang cukup merupakan syarat utama untuk dapat diterimanya tuntutan hak itu oleh pengadilan guna diperiksa. Kalau tuntutan hak itu terbukti didasarkan atas suatu hak pasti akan dikabulkan.<sup>12</sup>

Suatu sengketa hak atas tanah timbul karena adanya keberatan dari orang atau badan hukum atas tuntutan status kepemilikan tanah yang dimilikinya karena merasa hak-hak mereka dirugikan dalam kepemilikan sertipikat sebagai Pemilik.

Berdasarkan fakta-fakta yang terdapat di masyarakat, sertipikat hak atas tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah masih menghadapi berbagai kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut. Sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia

---

<sup>11</sup> Yamin Lubis, Abd Rahim Lubis, 2017, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Medan, hlm. 184.

<sup>12</sup> Nia Kurniati, 2016, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan, Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam teori Dan Praktik*, Rafika Aditama, Bandung, hlm. 180 - 181.

adalah pemilik sebenarnya, maka sertipikat hak atas tanah dapat dibatalkan.

Kenyataan ini merupakan suatu gambaran bahwa sebidang tanah yang telah dilakukan pendaftaran permohonan penerbitan sertipikat sebagai kepastian hak, serta telah diatur dalam peraturan perundang-undangan secara substansi belum tentu mendapatkan kepastian hukum bagi pemiliknya.

Penataan penguasaan tanah oleh Negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, sedangkan penataan administrasi pertanahan melalui pendaftaran tanah yang diselenggarakan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan tanah, baik kepastian mengenai subjeknya maupun kepastian mengenai objeknya.

Jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah harus segera diwujudkan sehingga kekhawatiran-kekhawatiran masyarakat sebagai pemilik tanah terhadap ancaman gugatan hukum dari pihak lain yang secara spekulatif ingin menguasai tanah tidak terjadi.

Berbagai masalah yang terjadi di kalangan masyarakat dalam bidang pertanahan inilah yang menarik untuk dikaji lebih jauh melalui penelitian, khususnya dalam hal pendaftaran tanah yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) melalui peraturan dan kebijakan-kebijakan pemerintah mengenai kepemilikan sertipikat yang dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

## **B. Perumusan Masalah**

Kepastian hukum yang dijamin itu meliputi kepastian mengenai: letak; batas dan luas tanah; status tanah dan orang yang berhak atas tanah; dan pemberian surat berupa sertipikat.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas bahwa dalam hal sertipikat sebagai jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, masih banyak ditemui permasalahan yang kompleks.

Rumusan masalah ditulis untuk menspesifikasikan masalah yang akan dibahas dalam suatu karya tulis. Masalah yang dirumuskan harus merupakan hasil penspesifikasian atau pengkhususan masalah utama, yang harus dijawab pada bab berikutnya sebagai penyelesaian.

Untuk membatasi ruang lingkup permasalahan yang dibahas, maka dapat dirumuskan pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan hukum yang mengatur Pendaftaran hak atas tanah?
2. Bagaimana kepastian sertipikat terhadap pemegang hak atas tanah?
3. Bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan selalu ada dalam sebuah penelitian. Tujuan penelitian biasanya untuk mengetahui sebuah atau sejumlah fenomena tertentu.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, bahwa masih banyaknya permasalahan di bidang pertanahan yang terjadi dikalangan masyarakat kita sebagai pemegang hak atas tanah akan jaminan kepastian hukum terhadap sertipikat yang dimilikinya.

Maka tujuan diadakan penelitian ini guna mengupayakan dan menjawab pertanyaan yang termuat dalam perumusan masalah diatas antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran hak atas tanah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis sejauhmana kepastian sertipikat terhadap pemegang hak atas tanah.
3. Untuk mengetahui peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam hal penerbitan sertipikat hak atas tanah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yakni sesuatu yang bisa dirasakan dan dilaksanakan. Manfaat penelitian terdiri atas, manfaat yang bersifat teoritis dan manfaat yang bersifat praktis.<sup>13</sup>

##### **1. Manfaat Secara Teoritis**

Secara teoritis, manfaat penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan penulis dalam bidang hukum pertanahan. Penelitian ini juga dapat memberi kontribusi dalam pemahaman hukum, khususnya dalam hal sertipikat sebagai jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, serta masalah-masalahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

##### **2. Manfaat Secara Praktis**

Sacara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi aparat penegak hukum, praktisi hukum, serta masyarakat secara luas dalam bidang Hukum Pertanahan.

---

<sup>13</sup> Heri Jauhari, 2015, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 28.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan bagi pihak-pihak yang terkait dalam mengungkapkan faktor-faktor yang dapat menimbulkan masalah pertanahan khususnya dalam hak kepemilikan tanah, serta upaya-upaya yang dapat dilakukan guna menekan besarnya sengketa dan konflik di bidang pertanahan yang terjadi belakangan ini.

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam mengambil suatu kebijakan guna menyelesaikan masalah-masalah pertanahan yang timbul sehingga tertib administrasi pertanahan dapat terwujud, melalui diterbitkannya sertipikat atas tanah sebagai bukti sah kepemilikan tanah yang kuat menurut hukum berdasarkan Sistem Hukum Pertanahan Nasional.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian ini merupakan hasil pemikiran yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang bersifat membangun sehubungan dengan topik permasalahan dalam penelitian ini.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang ada dilakukan dilingkungan Universitas Medan Area, Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, bahwa belum ada penelitian yang sama dilakukan sebelumnya mengenai “Sertipikat Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah” dengan penelitian di Kantor Badan Pertanahan Nasional, Deli Serdang.

Meskipun kemungkinan ada beberapa penelitian yang menyangkut masalah di bidang sertipikat pertanahan yang kita tahu begitu luas dan kompleks dan pernah ada, namun permasalahan-

permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian yang mungkin ada sebelumnya, diantaranya sebagai berikut:

1. Netti Herawati Nainggolan (NPM : 131803032), Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, dengan judul penelitian “Penyelesaian Sengketa Tanah HGU PT. EMHA Dengan Kelompok Tani Sekar Rukun Di Kecamatan Sei Suka Kabupaten Batu Bara.
2. Selly Regina Br. Sitepu (NPM : 1411803060), Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, dengan judul penelitian “Kebijakan Hukum Pidana Penguasaan Tanah Tanpa Hak Sebagai Tindak Pidana Ringan” (Studi Kasus Pengadilan Negeri Lubuk Pakam).

Perbedaan-perbedaan itu dapat dilihat baik dari segi judul, permasalahan, isi penelitian, maupun tempat penelitian yang dilakukan, karena penelitian ini membatasi ruang lingkupnya dengan pelaksanaan penelitiannya hanya fokus pada point-point yang terkandung dalam perumusan masalah.

Penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan dijamin keasliannya.

Langkah pertama dalam penelitian ini adalah dengan mengadakan survey pendahuluan ke lokasi penelitian yang telah ditetapkan. Setelah mendapat data-data awal yang diperlukan maka dilakukan penyusunan proposal penelitian.

Langkah berikutnya adalah mengurus izin penelitian secara administrasi di sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Medan Area Sumatera Utara. Berdasarkan surat tersebut, pengurusan dilanjutkan ke Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Deli Serdang.

Setelah memperoleh rekomendasi dari Kantor BPN tersebut, maka izin untuk penelitian lebih lanjut dapat segera dilaksanakan. Selanjutnya kemudian penelitian dilakukan terhadap pihak-pihak yang terkait dilingkungan Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Deli Serdang, dengan terlebih dahulu menyusun jadwal wawancara berdasarkan kesediaan para responden tersebut.

Selain mendapatkan data primer dari para responden penelitian juga memperoleh data sekunder yang berupa foto copy dokumen-dokumen dan keterangan-keterangan yang berhubungan dengan penelitian yang diperoleh dari Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Deli Serdang.

Diakhir penelitian maka Kantor Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang akan mengeluarkan Surat Keterangan Nomor : ...../...../.../2018 tertanggal 21 Mei 2018 yang berisikan keterangan bahwa penelitian ini telah selesai dilaksanakan.

## **F. Kerangka Teori dan Konsep**

Kerangka pemikiran pada hakekatnya merupakan sajian yang dapat mengetengahkan kerangka konseptual dan kerangka teoritik.

Dalam suatu penelitian di bidang hukum, suatu teori diperlukan guna mengembangkan suatu kajian hukum. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan memperkaya pengetahuan lebih mendalam dalam melakukan suatu penelitian.

Teori dan pendapat itu harus relevan dengan fenomena yang sedang diteliti untuk menggali makna lebih jauh dari aturan hukum yang tidak cukup dilakukan penelitian dalam ruang lingkup dogmatik hukum, melainkan lebih mendalam lagi memasuki teori hukum.

Apabila penelitian dalam ruang lingkup dogmatik hukum, mengenai ketentuan hukum yang didalamnya mengandung pengertian hukum yang berkaitan dengan fakta hukum yang dihadapi, untuk penelitian pada tataran teori hukum juga harus mengandung konsep hukum.

Konsep hukum dapat dirumuskan sebagai suatu gagasan yang dapat direalisasikan dalam kerangka berjalannya aktifitas hidup bermasyarakat secara tertib.<sup>14</sup>

## 1. Kerangka Teori

Kerangka teori diperoleh peneliti setelah melakukan penelusuran bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Teori-teori yang digunakan untuk melakukan penjelasan-penjelasan ilmiah.

### a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

- 1) Hukum itu positif artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan;
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta artinya didasarkan pada kenyataan;
- 3) Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan;
- 4) Hukum positif tidak boleh mudah diubah.

---

<sup>14</sup> Piter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Surabaya, hlm. 72.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri.<sup>15</sup>

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan Michiel Otto, bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

- 1) Tersedianya aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (Pemerintah) menerapkan atauran-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada perinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap atauran-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (Peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah disebut kepastian hukum yang sebenarnya (*Realistic Legal Certainly*) yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> <https://ngobrolinhukum.wordpress.com>., *Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*, Diakses pada tanggal 25 April 2018.

<sup>16</sup> *Ibid*.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.<sup>17</sup>

## **b. Teori Kemanfaatan**

Teori Utilitarianisme yang digagas oleh Jeremy Betham adalah bentuk reaksi terhadap konsepsi hukum alam. Menurut Betham, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Jadi, konsepnya meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Ukurannya adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum ini sangat tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Kemanfaatan diartikan sama sebagai kebahagiaan (*happiness*).<sup>18</sup>

## **c. Teori Keadilan**

Menurut Subekti, bahwa keadilan itu dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati orang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan. Dengan demikian, bahwa hukum tidak saja harus mencarikan keseimbangan antara pelbagai kepentingan yang bertentangan satu sama lain, untuk mendapatkan “keadilan” tetapi hukum juga harus mendapatkan keseimbangan lagi antara tuntutan

---

<sup>17</sup> *Ibid*.

<sup>18</sup> <https://business-law.binus.ac.id/>, *Utilitarianisme Dan Tujuan Perkembangan Hukum Multimedia Di Indonesia*, Diakses pada tanggal 25 April 2018.

keadilan tersebut dengan tuntutan “ketertiban” atau “kepastian hukum”.<sup>19</sup>

Menurut Aristoteles, dalam tulisannya “*Rhetorica*”, membedakan dua macam keadilan yaitu :

- 1) Keadilan Distributif ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya (pembagian menurut haknya masing-masing).
- 2) Keadilan Komutatif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perorangan.<sup>20</sup>

Plato mengemukakan ada dua teori keadilan yaitu sebagai berikut :

- 1) Keadilan Moral : suatu perbuatan dapat dikatakan adil secara moral apabila telah mampu memberikan perlakuan yang seimbang (selaras) antara hak dan kewajibannya.
- 2) Keadilan Prosedural : suatu perbuatan dikatakan adil secara prosedural jika seseorang telah mampu melaksanakan perbuatan adil berdasarkan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>21</sup>

Muhammad Yamin Lubis, dalam bukunya “Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah”, bahwa dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu :

- 1) Unsur kepastian hukum, maksudnya setiap orang mengharapkan dapat diterapkan hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit, dengan adanya kepastian hukum maka akan tercipta ketertiban masyarakat.

<sup>19</sup> Sudarsono, 1995, *Op. Cit.*, hlm. 50.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 51

<sup>21</sup> <https://www.pusatinformasi212.blogspot.com>., *Teori Keadilan Menurut Plato*, Diakses pada tanggal 25 April 2018.

- 2) Unsur kemanfaatan, maksudnya masyarakat juga mengharapkan manfaat dalam penegakan hukum, jangan sampai justru karena hukumnya ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.
- 3) Unsur keadilan, maksudnya hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan.<sup>22</sup>

Sebagai hukum atau atauran-aturan sebagai kaedah hidup dalam pergaulan masyarakat itu sebenarnya mencerminkan cita-cita sistem nilai yang berlaku umum dalam masyarakat itu. Jika ada pelanggaran oleh anggota masyarakat maka kepentingan yang dirugikan harus diganti atau diperbaiki, peraturan harus dipertahankan dan si pelanggar harus dikenakan sanksi hukuman, yang dapat dipaksakan kepadanya oleh kekuasaan publik.

Soedjono D. menyatakan bahwa “tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan individu di dalam masyarakat dan atau bahkan melindungi masyarakat secara keseluruhan.”<sup>23</sup>

Hukum melindungi kepentingan individu di dalam masyarakat dan atau bahkan melindungi masyarakat secara keseluruhan.

Kepentingan-kepentingan individu dalam masyarakat tidak cukup terlindungi dan terjamin, maka perlindungan kepentingan itu diberikan kepada hukum. Menurut Van Kan mengatakan bahwa “Hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu”.<sup>24</sup>

Segi terbentuknya, hukum itu dapat berupa hukum tertulis (*statute law, written law*) yakni hukum yang dibuat oleh instansi atau lembaga yang berwenang dalam sebuah Negara dan dalam aplikasinya sering disebut peraturan perundang-undangan. Hukum tidak tertulis

<sup>22</sup> Muhammad Yamin Lubis, Abdul Rahim Lubis, 2018, *Pencabutan Hak, Pembebasan, Dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 32

<sup>23</sup> Sudarsono, 1995, *Op. Cit.*, hlm. 2

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

(*unstatute law, unwritten law*) yakni hukum yang hidup dalam masyarakat, tidak tertulis tetapi berlakunya ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat sebagaimana hukum yang tertulis.<sup>25</sup>

Baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis mempunyai fungsi antara lain :

- a) Sebagai *standard of conduct* yakni sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap orang dalam bertindak dalam melakukan hubungan satu dengan yang lain.
- b) Sebagai *as a tool of social engineering* yakni sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat kearah yang lebih baik, baik secara pribadi maupun dalam hidup masyarakat.
- c) Sebagai *as a tool of social control* yakni alat untuk mengontrol tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan yang melawan norma hukum, agama dan susila.
- d) Sebagai *as a facility on of human interaction* yakni hukum berfungsi tidak hanya untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat.<sup>26</sup>

Fungsi hukum tersebut diatas dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan maka hukum itu tidak boleh statis tetapi harus selalu dinamis, harus selalu diadakan perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan dinamika kehidupan masyarakat.

Suatu hukum yang dibuat pada waktu dimana hukum itu dirasakan sebagai suatu kebutuhan, kemudian kebutuhan itu tidak ada lagi, maka suatu hal yang sangat bijaksana hukum itu diubah dan disesuaikan dengan kondisi zaman.

<sup>25</sup> Abdul Manan, 2013, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 2-3.

<sup>26</sup> Abdul Manan, 2013, *Loc. Cit.*, hlm. 3.

Perlindungan hak-hak masyarakat terhadap kesewenang-wenangan, maka sangat penting bahwa hukum ditempatkan pada semestinya. Keputusan-keputusan pemerintah dalam pemberian hak atas tanah merupakan perbuatan hukum dalam rangka pembuktian dimasa yang akan datang.

Percepatan pensertipikatan tanah diseluruh wilayah Indonesia diperlukan adanya perubahan-perubahan hukum ataupun perubahan-perubahan peraturan yang mengarah pada percepatan pensertipikatan tanah untuk menuju ketertiban dalam mencapai tertib administrasi pertanahan yang terjamin kepastian hukumnya.

Sejalan dengan itu, permasalahan pertanahan yang banyak terjadi dikalangan masyarakat kita terutama dalam hal kepemilikan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan tanah yang kuat dan dijamin kepastian hukumnya oleh Negara. Perubahan-perubahan hukum harus selalu mengikuti perkembangan untuk mempercepat pensertipikatan tanah.

## **2. Kerangka Konsep**

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan yang berkaitan satu dengan yang lain. Dengan kata lain kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan kedalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar menjadi dasar dan diterjemahkan kedalam upaya pencarian data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan oleh peneliti, yang biasanya diperoleh setelah peneliti melakukan penelusuran bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

Suatu penelitian, untuk menggali makna lebih jauh tentang kajian hukum selain terdapat teori-teori hukum juga perlu melakukan telaah mengenai konsep-konsep hukum.

Membangun konsep hukum harus beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dari apa yang dikemukakan dari suatu tulisan tentang hukum perlu menggunakan pendekatan konseptual yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Konsep hukum dapat ditemukan dalam Undang-Undang maupun di dalam putusan-putusan Pengadilan.

Untuk lebih mudah memahami pengertian-pengertian maupun istilah-istilah yang dipakai, agar terhindar dari pemahaman yang keliru, sehingga tidak menimbulkan kerancuan dalam menafsirkan maupun pemaknaan arti dari tulisan ini, maka penulis mencoba menyajikan beberapa konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

- a) Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, tanah milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
- b) Jaminan adalah yang dijadikan tanggungan terhadap setiap kewajiban, sesuai Kamus Besar Bahasa Indonesia ( KBBI ).<sup>27</sup>

Jaminan kepastian hukum adalah penyerahan sesuatu sebagai keyakinan dengan kebenaran yang tepat, dapat diukur, tidak terpengaruh oleh sesuatu apapun dan tidak terikat oleh ruang dan waktu dengan peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> <https://KBBI.web.id>, *Jaminan*, Diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

<sup>28</sup> <http://id.beritasatu.com>, *Jaminan Kepastian Hukum*, Diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

- c) Kepastian hukum menurut Utrecht adalah :
- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
  - 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan-aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.
- d) 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 sertipikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.
- e) Pemegang hak adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun atau hak pengelolaan, atau nadzir dalam hal tanah wakaf baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar.
- f) Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini, peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap masalah

penelitian. Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu metode analisa bahan hukum yang mengelompokkan dan menyeleksi bahan hukum yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaedah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga memperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

## 1. Spesifikasi

Spesifikasi penelitian menyajikan type penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Penelitian ini mengarah pada type penelitian deskriptif analitis, suatu penelitian yang berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian bersangkutan. Penelitian mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis normatif dimaksudkan untuk membandingkan antara ketentuan hukum secara normatif dengan pelaksanaannya dalam masyarakat.

Pendekatan tersebut diatas sebagaimana didalam penelitian hukum diketahui terdapat beberapa pendekatan untuk mendapatkan informasi. Dalam penelitian hukum ini menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-

kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.<sup>29</sup>

## 2. Sumber Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Penelitian dalam tulisan ini, jenis data yang digunakan adalah :

- a) Data sekunder, berupa bahan-bahan hukum dan dokumen-dokumen hukum termasuk kasus-kasus hukum yang menjadi pijakan dasar peneliti dalam rangka menjawab permasalahan dan tujuan penelitian. Data diperoleh dari data-data yang telah ada atau tersedia di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Deli Serdang, serta undang-undang maupun peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perumusan masalah.
- b) Data primer, pada umumnya digunakan dalam penelitian hukum yang bersifat empiris atau sosiologis, yang berupaya mengkaitkan kondisi-kondisi sosial dengan masalah-masalah hukum yang terjadi di masyarakat. Dalam penelitian ini data primer diperoleh melalui wawancara dengan narasumber, untuk mendapatkan data primer berupa pendapat, pengertian, pemahaman atau pengalaman. Maka instrumen yang dipakai adalah wawancara.

## 3. Tehnik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data tergantung pada jenis data yang diperlukan oleh peneliti. Sesuai dengan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yakni menggunakan data sekunder dan primer, maka penulis menggunakan tehnik pengumpulan data sebagai berikut :

---

<sup>29</sup> Piter Mahmud Marzuki, 2005, *Op. Cit*, hlm. 93-94.

- a) Pada data sekunder, metode pengumpulan data dilakukan dengan cara studi pustaka dan studi dokumenter yaitu dengan cara mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen dan perundang-undangan yang berkaitan dengan perumusan masalah.
- b) Pada data primer, metode pengumpulan data dilakukan dengan cara mengadakan wawancara dan kuesioner kepada narasumber langsung atau tatap muka dengan tujuan agar mendapatkan data yang mendalam dan lebih lengkap.

#### **4. Analisis Data**

Metode ini berkaitan erat dengan pendekatan masalah, spesifikasi penelitian dan jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian bersangkutan.

Hasil pengumpulan data sekunder dan data primer, sesuai dengan yang diharapkan maka untuk mengetahui data yang akurat dilakukan pemeriksaan agar menghasilkan data yang dimengerti dan dipahami sesuai dengan tujuan penelitian.

Data sekunder dan data primer dikelompokkan sesuai dengan masalah yang diteliti untuk memudahkan menganalisis dengan analisis data kualitatif normatif. Metode deskriptif analisis sehingga dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh yang berkaitan dengan perumusan masalah dalam penelitian ini.

## BAB II

### KETENTUAN HUKUM YANG MENGATUR PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

#### A. Ketentuan Undang Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hukum Pertanahan pada masa pemerintahan Hindia Belanda menggunakan sistem hukum tanah Barat yang berkonsepsi individualistis. Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak milik pribadi yang disebut Hak Eigendom.

Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia merupakan asas kerohanian bangsa Indonesia yang meliputi seluruh tertib hukum negara, yang dalam hal ini menjiwai hukum pertanahan nasional Indonesia dengan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur seperti telah digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan falsafah dan tujuan bangsa dan negara Indonesia seperti tersebut diatas, maka hukum pertanahan warisan kolonial tidak dapat dipertahankan lagi karena tidak cocok dengan kultur kebudayaan bangsa Indonesia sebagai negara agraris sejak turun temurun.

Oleh karena itu, diperlukan pembaruan di bidang hukum pertanahan. Pembentukan hukum pertanahan nasional meliputi 5 (lima) program, yaitu :

1. Pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur;

4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.<sup>30</sup>

Program tersebut sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan, telah disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960 dan diundangkan dalam Lembaran Negara RI No. 104 Tahun 1960. UUPA yang disahkan tersebut memuat perubahan revolusioner dan drastis dari pada stelsel hukum pertanahan yang berlaku.

Dasar hukum mengenai Pendaftaran Tanah tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pengganti Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 2 Tahun 1992.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 merupakan peraturan induk untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 19 UUPA. Selain itu, dapat dijumpai pula peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut diatas secara resmi mulai berlaku dan dilaksanakan pada tanggal 21 September 1961 di Pulau Jawa, Bali dan Madura. Sementara itu, untuk daerah-daerah lainnya diberlakukan dan dilaksanakan secara bertahap. Dengan

---

<sup>30</sup> Elza Syarief, 2014, *Op. Cit*, hlm. 28

demikian, sekarang di Indonesia diberlakukan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran tanah antara lain :

1. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38;
2. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
3. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997;
4. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
5. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998.<sup>31</sup>

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang diundangkan tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 Tahun 1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan hasil kerja dari Pemerintah yang sudah lama dicita-citakan guna merombak seluruh sistem dan filosofi keagrariaan di Indonesia. Pekerjaan membuat suatu hukum agraria yang unifikasi bagi seluruh tumpah darah Indonesia tidaklah semudah seperti yang kita dapat rencanakan atau pikirkan. Banyak faktor-faktor yang akan mempengaruhinya, apakah itu dari konstelasi politik pada saat

---

<sup>31</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Op. Cit*, hlm. 13.

dibentuknya, ataupun pandangan-pandangan dan pembicaraan-pembicaraan di Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tetap dilandasi oleh Pancasila dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Bagi bangsa Indonesia, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan hidup dan kehidupan manusia. Di lain pihak bagi negara dan pembangunan, tanah juga menjadi modal dasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam rangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, bahwa makna “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, dapat diartikan dalam kaitan hubungan antara negara dengan warga negara, dimana keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan bahwa negara berkewajiban untuk berbagi kesejahteraan dan kebutuhan masing-masing.<sup>32</sup>

Apabila hal tersebut diimplementasikan pada kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak.

---

<sup>32</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 324

Tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (Hal ini dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA).

Sungguhpun Undang-Undang itu formil tiada bedanya dengan Undang-Undang lainnya yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar bagi Hukum Agraria yang baru, maka yang dimuat di dalamnya hanyalah asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannya diatur dalam berbagai Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Bertitik tolak dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa maksud dan tujuan dari pasal tersebut diatas yaitu agar bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta mewujudkan keadilan sosial.

Konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang kurang beruntung.<sup>33</sup> Maka

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 324

pada tingkat tertinggi tanah tersebut dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang berbunyi :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) (Pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak

bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 2 ayat (1) UUPA memberikan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidaklah pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Hal ini sesuai dengan penjelasan dari UUPA tersebut sehingga Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa sehingga tetaplah sikap tersebut bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara.

Sikap ini jelaslah bahwa wewenang agraria dalam sistem UUPA adalah pada pemerintahan sentral dan pemerintahan daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi wewenang oleh Pemerintah kepada daerah-daerah otonom ataupun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu ataupun kepada masyarakat hukum adat sebagaimana ketentuan ayat (4) dan kesemuanya akan dituangkan dalam suatu peraturan tertentu.

Pengertian dikuasai bukan berarti dimiliki tetapi kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan diberikan beberapa kewenangan sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 ayat (2) UUPA ini.

Pembatasan-pembatasan hak tanah yang diperkenankan dapat kita lihat pada Pasal yang bersangkutan salah satunya mengenai Hak Milik. Dari berbagai macam hak atas tanah tersebut, hak milik merupakan satu-satunya hak primer yang mempunyai kedudukan paling kuat dibandingkan dengan hak-hak yang lainnya. Hal ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA. Ketentuan mengenai Hak Milik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menyebutkan :

- (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- (2) Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh disini mengandung arti bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (paling) kuat dan penuh, perorangan berhak mempunyai hak milik asal tidak bertentangan dengan fungsi sosialnya.

Hak milik adalah turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut ataupun diturunkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajatnya ataupun hak itu menjadi tiada atau harus memohon haknya kembali ketika terjadi perpindahan hak.

Ketentuan Pasal 20 ini mengandung 4 (empat) bagian yaitu :

- a. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.
- b. Terkuat dan terpenuh, terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lainnya dan tidak mudah hapus, sedangkan terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.
- c. Fungsi sosial.
- d. Dapat beralih dan dialihkan.

UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) tidak mencantumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial namun harus kita tafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik primer diartikan hak milik itu tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat.

Pasal 6 UUPA menyebutkan : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial,”. Bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang mengakibatkan merugikan masyarakat. Pasal 6 UUPA merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Prinsip fungsi sosial dalam UUPA berkaitan erat dengan konteks *landreform* yang menjadi agenda prioritas saat itu. Negara berwenang membatasi individu maupun badan hukum dalam penguasaan tanah dalam jumlah besar. Hal ini melahirkan peraturan *landreform*. Pengaturan batas pemilikan atas tanah oleh perseorangan dilakukan sehingga pemilikan itu hanya dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak, atau hanya digunakan untuk pemukiman, pertanian, dan perindustrian rumah.<sup>34</sup>

Penjelasan UUPA pada Pasal 6 dinyatakan bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Penjelasan ini mempertegas kedudukan tanah yang memiliki fungsi sosial.

Seseorang pemilik tanah tidak dapat dibenarkan bilamana ia tidak mengerjakan tanahnya apalagi dalam masa serba kekurangan bahan makanan, maka fungsi tanah penting sekali untuk dapat

---

<sup>34</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 125

menghasilkan bahan makanan. Maka tanah tidak hanya harus bermanfaat untuk pemiliknya tetapi juga bagi masyarakat sekitarnya, harus dapat serta menikmatinya. Kalau perlu Pemerintah harus campur tangan agar tanah itu tidak diterlantarkan.

Pengertian fungsi sosial dari pada tanah adalah jalan kompromis antara hak mutlak dari tanah dengan sistem kepentingan umum, dari pada tanah maupun kewajiban sosialnya.

Komentar A.P. Parlindungan terhadap bunyi Pasal 6 UUPA dalam bukunya Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria sebagai berikut :

“Seyogianya Pasal 6 UUPA berbunyi : Semua hak-hak agraria mempunyai fungsi sosial dengan demikian tidak hanya tanah saja, tetapi hak-hak agraria yang mencakup bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya mempunyai fungsi sosial.”<sup>35</sup>

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling seimbang mengimbangi sebagai dwi-tunggal. Notonagoro mengatakan “bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan diri atas individu mempunyai dasar yang individualistis, ditempelkan kepadanya itu sifat yang sosial, sedangkan berdasarkan Pancasila. Hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistis, tetapi bercorak dwi-tunggal itu”.<sup>36</sup>

Fungsi sosial hak-hak atas tanah harus diwujudkan dalam kehidupan nyata sehari-hari agar peluang spekulasi tanah semakin kecil. Bersamaan dengan perwujudan fungsi sosial dari hak-hak atas tanah dimaksud harus digiatkan pula identifikasi, penetapan dan pemanfaatan tanah-tanah kosong dan tanah-tanah terlantar.

<sup>35</sup> Tampil Anshari Siregar, 2001, *Op. Cit.*, hlm. 55

<sup>36</sup> A.P. Parlindungan, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 66

Tanah juga termasuk dalam kategori sumber daya alam yang oleh Negara, sehingga menjadi suatu kewajiban bagi setiap orang agar memenuhi ketentuan kepemilikan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang dasar-dasar pokok agrarian yang berkaitan dengan hak kepemilikan tanah dan pemanfaatan tanah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), telah diatur dengan jelas tentang hak penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan serta adanya pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan agar dapat terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Pengaturan aspek-aspek tersebut diatas merupakan hal-hal yang sangat penting sehingga akan ada kepastian hukum dalam pelaksanaan semua aktifitas yang berkaitan dengan tanah itu sendiri, sehingga ada kepastian bagi seluruh rakyat.

Guna mewujudkan tujuan tersebut, maka dalam Pasal 19 UUPA telah ditetapkan ketentuan dasar mengenai pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran perpetaan 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.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta

kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

- (4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan tentang pendaftaran tanah sesuai dengan perintah Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1) tersebut diatas telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 bahwa Pendaftaran Tanah merupakan Pendaftaran Hukum (*rechts kadaster*). Menurut penjelasan dari UUPA, *rechts kadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya memperlakukan haknya, apa dan siapa pemiliknya bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan.

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.

Keharusan pemegang hak untuk mendaftarkan tanahnya dimaksudkan agar adanya suatu kepastian hukum bagi pemegang haknya. Oleh karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusan dan pembebanan, pendaftaran pertama kali atau karena konversi atau pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan, apalagi pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah juga diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Pokok Agraria berikut :

Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menyebutkan :

- (1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Hak Guna Usaha (HGU) ini harus didaftarkan agar memberikan kepastian hukum atau sebagai alat pembuktian yang kuat bagi yang memperolehnya ataupun bahwa hak tersebut telah berakhir. Jika hak itu berakhir, maka tanah itu otomatis menjadi kembali tanah yang dikuasai oleh Negara. Pasal 32 UUPA ini jelas ditujukan kepada yang bersangkutan berbeda dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA tentang Hak Milik.

Pasal 38 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) disebutkan :

- (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya

peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

“Pendaftaran”, bahwa hak ini harus didaftarkan sesuai dengan Pasal 25, Pasal 32 UUPA yaitu ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum tentang haknya itu.

Pasal 23 UUPA tersebut diatas bersamaan dengan Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak, agar hak mereka memperoleh kepastian hukum dan mempertegas lagi bahwa pendaftaran tersebut sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah untuk membuat suatu Peraturan Pemerintah yang akan mengatur tentang pendaftaran tanah. Sedangkan Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA adalah tentang pendaftaran Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) sedangkan S.K. dan Peraturan-Peraturan Menteri adalah pendaftaran Hak Pakai (Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 UUPA). Sebagai tindak lanjut atas perintah pendaftaran tanah tersebut diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, tanpa merubah prinsip-prinsip dasar yang telah dikembangkan oleh Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.

## **B. Ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997**

Latar belakang dibuatnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan dalam konsiderannya dibawah perkataan “menimbang” yaitu :

- a. Bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan;
- b. Bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
- c. Bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Ada 4 alasan pokok dibuatnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sebagaimana dimuat dalam penjelasan umumnya yaitu :

1. Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan baik untuk bermukim maupun kegiatan usaha dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua akan semakin meningkat, dan meningkat pula kebutuhan akan dukungan akan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan;
2. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar;
3. Kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terletak pada kekurangan anggaran, alat dan tenaga bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar diwilayah yang luas, dan sebahagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya;

4. Ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.<sup>37</sup>

Maria S.W. Sumardjono, menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilatar belakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>38</sup>

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang sifatnya secara nasional, dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, serta keperluan lalu lintas sosial ekonomi, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (yang berlaku selama 27 tahun) kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sebagai revisi atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Pengaturan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

---

<sup>37</sup> Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 6

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 7

penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah-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.

Mengenai pendaftaran tanah ini dapat kita penggal menjadi beberapa bagian :

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

Penjabaran terinci dari ketentuan pokok tentang pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 diatas memberi pengertian sebagai berikut :

- a. Bahwa pendaftaran tanah itu bukan hanya sekali kegiatan tetapi kegiatan yang berkesinambungan sesuai dengan perbuatan/kebutuhan hukum.
- b. Pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian dan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan inti pokok kegiatan pendaftaran tanah.
- c. Pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) bagi yang mendaftarkan tanahnya adalah wujud konkrit bahwa tanahnya telah terdaftar.
- d. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan diatasnya.

- e. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
- f. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.
- g. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.
- h. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
- i. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- j. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.<sup>39</sup>

Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Pasal 3 menyebutkan pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

---

<sup>39</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, hlm. 26-27

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh oleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Sasaran dari kepastian hukum hak atas tanah adalah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, (siapa pemiliknya, ada/tidak beban atasnya) dan kepastian mengenai objeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan, tanaman di atasnya.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, menyebutkan :

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal

6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Selain BPN, juga dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa PPAT diangkat dan diberhentikan Menteri Nagara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dan untuk daerah terpencil dapat menunjuk PPAT sementara. Jabatan PPAT ini diatur dengan peraturan pemerintah tersendiri.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa Panitia Ajudikasi bertugas sebagai pembantu Kepala Kantor Pertanahan dibidang-bidang tertentu.

Pendaftaran tanah akan membawa akibat yaitu diberikannya suatu surat tanda bukti hak atas tanah yang umum disebut dengan sertipikat tanah, kepada pihak yang bersangkutan dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah yang dipegangnya itu.

Obyek pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa obyek pendaftaran tanah 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 9 ayat (1)).

Penjelasan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah yang objeknya bidang tanah yang berstatus tanah negara dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat.

Tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa jika objeknya hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun, satuan wilayah tata usaha pendaftarannya adalah *Desa/Kelurahan*, sementara jika objeknya hak guna usaha, tanah hak pengelolaan, hak tanggungan dan tanah negara adalah *Kabupaten/ Kotamadya*.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Pasal 1 point 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah *kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.*

Pasal 1 point 10 dan 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan pertama kali secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu *Desa/Kelurahan*.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau masal.

Kegiatan pendaftaran tanah dan pemeliharaan data pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 12 yakni :

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
  - a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
  - b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
  - c. Penerbitan sertipikat;
  - d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
  - e. Penyimpanan data umum dan dokumen.
- (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
  - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
  - b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Pasal 13 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan diwilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan dan dalam suatu Desa/Kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dari pembuatan peta dasar pendaftaran, sedang pada pendaftaran tanah

secara sporadik hanya perlu diusahakan tersedianya peta dasar pendaftaran tersebut.

Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pada pendaftaran tanah secara sistematis, penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dan pada pendaftaran tanah sporadik oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 juga menegaskan bahwa : Kewenangan membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran sementara termasuk belum diperolehnya kesepakatan batas atau ketidakhadiran pemegang hak atas tanah yang bersangkutan pada pendaftaran tanah secara Sistematis ada pada ketua panitia Ajudikasi dan pada pendaftaran tanah secara Sporadik ada pada Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 24 dan 25 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pembuktian hak-hak lama atas tanah yang berasal dari konversi hak dan pengumpulan/penelitian data yuridisnya pada pendaftaran tanah secara Sistematis oleh panitia Ajudikasi dan pada pendaftaran tanah secara Sporadik oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Penjelasan Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan atas hasil penelitian alat-alat bukti, pengukuran dan pemetaan pada pendaftaran tanah secara Sistematis dilakukan pengumuman di Kantor Panitia Ajudikasi, Kantor Kepala Desa/Kelurahan serta di tempat lain yang dianggap perlu (di Kantor Rukun Warga atau lokasi tanah yang bersangkutan)

selama 30 hari, sedangkan pada pendaftaran tanah secara Sporadik di Kantor Pertanahan, Kantor Kepala Desa/Kelurahan, di tempat lain yang dianggap perlu (di Kantor RW atau lokasi tanah yang bersangkutan) serta melalui media massa 60 hari, untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Pasal 30 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa kepada pihak yang berkeberatan atas data fisik/yuridis diberitahukan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam 60 hari pada pendaftaran tanah secara Sistematis dan 90 hari pada pendaftaran tanah secara Sporadik di hitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut.

Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa :

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

Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

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. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat begitu juga dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Pasal 61 ayat (2 dan 3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 juga menegaskan bahwa:

- 1) Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang di tunjuk membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.
- 2) Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu 6 bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran.

Pelaksanaan proyek ini berdasarkan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Ada 4 alasan pokok dibuatnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sebagaimana yang dimuat dalam penjelasan umum yaitu :

1. Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan baik untuk bermukim maupun kegiatan usaha dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua akan semakin meningkat, dan meningkat pula kebutuhan akan dukungan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan;
2. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan;
3. Kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terletak pada kekurangan anggaran, alat dan tenaga, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar diwilayah yang luas, dan sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya;
4. Ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.<sup>40</sup>

Maria S.W. Sumardjono, menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilatar belakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan

---

<sup>40</sup> Urip Santoso, 2010, *Loc. Cit.*, hlm. 6

tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>41</sup>

### C. Ketentuan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961

Pasal 6 UUPA telah memberi batasan yang tegas, dengan menyebutkan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya warga negara diberikan kemungkinan untuk mendapatkan hak tanah. Namun apabila kepentingan umum menghendaki, hak warga negara tersebut harus mengalah, atau warga negara dimungkinkan untuk menguasai tanah, namun penggunaannya harus memperhatikan kepentingan umum.

Dengan perkataan lain hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan bagi masyarakat.

Dengan demikian hak masyarakat dan negara-lah yang diutamakan apabila dipertentangkan dengan hak-hak perorangan atas tanah, dengan kata lain hak seseorang atas tanah harus mengalah demi memenuhi hak-hak masyarakat dan negara (*kepentingan umum*) sehingga apabila dipertentangkan dan masing-masing bersikeras untuk saling mempertahankan kepentingannya, maka demi kepentingan umum, hak-hak perseorangan dapat saja dicabut.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 6-7

Pasal 18 UUPA dan Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, dengan tegas dinyatakan kepentingan umum termasuk “kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat”.<sup>42</sup>

Kepentingan umum ini termasuk kepentingan negara, dan kepentingan bersama dari rakyat sebagai syarat pertama dan utama dalam pencabutan hak ini untuk dapat diperlakukan Pasal 6 UUPA, sehingga tidak mungkin pembebasan untuk kepentingan perseorangan. Atas pencabutan hak ini, maka terjadilah tindakan sepihak yaitu dari yang mencabut dengan suatu ketetapan sepihak dengan memberi Ganti Kerugian.

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Jasa Penilai atau Penilai Publik diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Penilai publik bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi :

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan umum. Hal ini sesuai cara yang diatur oleh Undang-Undang.

---

<sup>42</sup> Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2018, *Op. Cit*, hlm. 24

Memori penjelasan Pasal 18 hanya menyebutkan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai dengan ganti kerugian yang layak.

Pencabutan hak ini dalam kaitannya dengan fungsi sosial dari tanah sebagaimana sudah diuraikan ketika membicarakan Pasal 6 UUPA, yaitu bahwa pada hak-hak perseorangan terdapat hak dari masyarakat, sehingga kalau disatu masa kepentingan dari masyarakat lebih tinggi, maka kepentingan perseorangan harus mengalah.

Pasal 14 UUPA secara implisit terdapat beberapa kepentingan termasuk didalamnya kepentingan umum dengan menyebut adanya instruksi kepada Pemerintah untuk membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk :

- 1) Keperluan Negara;
- 2) Keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya;
- 3) Keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
- 4) Keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan;
- 5) Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.<sup>43</sup>

Memori penjelasan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 pada angka (4) huruf “b” disebutkan bahwa kepentingan umum mencakup bahwa:

1. Keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah).

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 24

2. Keperluan usaha-usaha swasta yang benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya dengan ketentuan usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana.
3. Keperluan untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat dan pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, sedang pemilik itu tidak bersedia menyerahkan tanahnya yang bersangkutan atas dasar musyawarah.

Keperluan umum yang dimaksud dalam UUPA dan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, memberi kesimpulan bahwa :

- 1) Kepentingan bangsa dan Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah).
- 2) Kepentingan bersama rakyat.
- 3) Kepentingan pembangunan, mencakup pembangunan jalan raya; pelabuhan; bangunan untuk industri; perumahan dan kesehatan rakyat; peribadatan; pusat kehidupan masyarakat; sosial; kebudayaan; pengembangan produksi pertanian; peternakan dan perikanan; industri; transmigrasi; dan pertambangan.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 25

### BAB III

## KEPASTIAN SERTIPIKAT TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH

Pendaftaran tanah menurut BW dan Overschrijvingsordonantie adalah sebagai berikut :

- a. Hanya khusus untuk tanah-tanah yang diatur oleh BW.
- b. Pendaftaran dilakukan oleh Kantor Kadaster.
- c. Akta-akta mutasi, boleh dilakukan didepan Notaris atau dibawah tangan yang diketahui oleh Notaris/pejabat umum lainnya.
- d. Pendaftaran yang dilakukan adalah pendaftaran tanahnya.<sup>45</sup>

Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) juga membicarakan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan agar mendapat kepastian hukum dan sebagai bukti yang kuat.

Tanah merupakan salah satu kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan selalu berusaha memiliki tanah dan menguasainya. Tanah juga dapat menimbulkan suatu sengketa akan kepemilikannya. Pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran tanah dan mendapatkan sertipikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. "UUPA mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah

---

<sup>45</sup> A.P Parlindungan, 2003, *Tanya Jawab Hukum Agraria & Pertanahan*, Mandar Maju, hlm. 47-48

Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah."<sup>46</sup>

Untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan ada dua yang harus diperhatikan, yaitu perlu adanya hukum tanah yang tertulis dan penyelenggaraan pendaftaran tanah.<sup>47</sup>

Menurut A.P. Parlindungan, Pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) menunjuk kepada luas, nilai dan kepemilikan misalnya atas sebidang tanah. Kata lain dari bahasa Latin "Capitastrium" yang berarti suatu register atau Capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (Copatatio Terreus), dalam artian yang tegas Cadastre adalah record (rekaman dari pada lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).<sup>48</sup>

Ketentuan pokok yang tertuang dalam Undang-undang Pokok Agraria tidak menetapkan secara definitif apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Begitu pula dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, juga tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Namun dalam pasal 19 ayat (2) UUPA ditegaskan pendaftaran tanah meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan 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 bukti yang kuat.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 248

<sup>47</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 6.

<sup>48</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 24

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm 25

Ketentuan pokok tersebut sudah tergambar kegiatan pendaftaran tanah yang sudah dilakukan, diawali dengan pengukuran sampai dengan adanya tanda bukti hak atau biasa disebut sertipikat hak. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana dari UUPA khususnya dibidang pendaftaran tanah ada dicantumkan defenisi pendaftaran tanah dimaksud.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 : Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah yang dilakukan terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan data 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.

Penjabaran terinci dari ketentuan pokok tentang Pendaftaran Tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 diatas memberi pengertian sebagai berikut :

- a. Pendaftaran tanah itu bukan hanya sekali kegiatan tetapi kegiatan yang berkesinambungan sesuai dengan perbuatan/kebutuhan hukum.
- b. Pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian dan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan inti pokok kegiatan pendaftaran tanah.
- c. Pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) bagi yang mendaftarkan tanahnya adalah wujud konkrit bahwa tanahnya telah terdaftar.

- d. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
- e. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
- f. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.
- g. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.
- h. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
- i. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- j. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perorangan atau badan hukum tertentu.

Pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :

1. Adanya serangkaian kegiatan, menunjukkan kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

2. Dilakukan oleh pemerintah, bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat moderen merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan. Insatansi pemerintah yang menyelenggarakan pendafrtan bidang tanah adalah *Badan Pertanahan Nasional (BPN)*, sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Secara terus menerus, berkesinambungan, menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian sehingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.
4. Secara teratur, menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan *peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya merupakan data bukti menurut hukum*, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah sususn.
6. Pemberian surat tanda bukti hak, bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya, bahwa dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau

Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.<sup>50</sup>

Defenisi pendaftaran tanah dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi : pengakuan, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>51</sup>

Apabila membicarakan pendaftaran tanah, berarti membicarakan tentang salah satu usaha dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas :

- 1) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu;
- 2) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data yuridis tertentu;
- 3) Penerbitan surat tanda bukti haknya; dan
- 4) Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.<sup>52</sup>

Pendaftaran tanah dikatakan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan-keterangan tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu dengan tujuan tertentu untuk

<sup>50</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 14-16

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 13

<sup>52</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 6-7

kemudian diproses/diolah, disimpan, dan disajikan dalam rangka memenuhi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut.

Pendaftaran tanah merupakan 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 sertipikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dokumen-dokumen yang terkait dalam rangka pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu :

- a. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- b. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
- c. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan fisik dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.
- d. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 18

Pandangan Sir Charles Fortescue – Brickdate yang dikutip A.P. Parlindungan yang menyatakan bahwa ada 6 (enam) hal yang harus digabungkan dalam pendaftaran tanah yaitu :

- a. Security, bertolak kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas hutang,
- b. Simplicity, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti,
- c. Accuracy, bahwa terdapat ketelitian dari pada sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif,
- d. Expedition, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tersebut,
- e. Cheapness, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin,
- f. Suitability to circumstances, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak dikemudian hari pendaftaran tersebut,
- g. Completeness of the record :
  - 1) Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar,
  - 2) Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 34-35

## A. Pengertian Sertipikat

Sertipikat merupakan tanda atau surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian.<sup>55</sup>

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun demikian, UUPA tidak menyebut apa nama surat-surat tanda bukti hak tersebut.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa ada 2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah yaitu pertama, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, dan kedua, pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak, yang berupa sertipikat. Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Data yang dimuat dalam sertipikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah dan satuan rumah susun yang didaftar keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan

---

<sup>55</sup> <http://www.jurnalhukum.com>, *Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

diatasnya. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah keterangan mengenai status hukum dibidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam sertipikat diambil dari buku tanah. Buku tanah menurut Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Pasal 1 butir 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Penerbitan sertipikat atas tanah ditujukan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah dalam rangkaian menjamin kepastian hukum. Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Macam-macam sertipikat berdasarkan objek pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yakni :

- a. Sertipikat Hak Milik;
- b. Sertipikat Hak Guna Usaha;

- c. Sertipikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara;
- d. Sertipikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan;
- e. Sertipikat Hak Pakai Atas Tanah Negara;
- f. Sertipikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan;
- g. Sertipikat Tanah Hak Pengelolaan;
- h. Sertipikat Wakaf Tanah Hak Milik;
- i. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- j. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Nonrumah Susun;
- k. Sertipikat Hak Tanggungan.

#### **B. Fungsi, Tujuan Dan Manfaat Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah sangat berfungsi dalam hal melakukan jual beli tanah. Jual beli tanah dibuktikan dengan akta PPAT yang mana merupakan suatu akta otentik. Untuk itu jual beli tanah merupakan suatu perbuatan hukum mengenai pemindahan hak atas tanah. Dengan adanya akta jual beli, pembeli dapat membuktikan bahwa dia adalah pemegang haknya yang baru atas tanah yang dibelinya.

Dengan adanya pendaftaran pembeli sebagai pemegang hak yang baru memperoleh alat pembuktian dengan daya pembuktian yang lebih luas dari pada akta jual beli oleh PPAT. Selain itu, dengan adanya sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya, dapat dikatakan merupakan alat pembuktian yang lebih kuat dari pada akta jual beli yang dibuat oleh PPAT. Dengan demikian, dapat disimpulkan fungsi pendaftaran dapat juga diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu :

- 1) Dalam rangka jual beli dan pemindahan hak lainnya untuk memperluas dan memperkuat pembuktian.

- 2) Dalam rangka permohonan hak :
- a. Sebagai syarat konstitutif atau syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya suatu hak.
  - b. Untuk keperluan pembuktian yaitu memperkuat dan memperluas pembuktian.

Permohonan hak dan pembebanan hak tanggungan pendaftaran tanah berfungsi :

- 1) Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak atau hak tanggungan atau syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya hak.
- 2) Sebagai keperluan pembuktian, sebab nama pemegang hak atau hak tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak atau hak tanggungan. Untuk memperkuat dan memperluas pembuktian.

Sementara itu, dalam rangka jual beli dan pemindahan hak lainnya fungsi pendaftaran tanah adalah untuk :

- 1) Memperkuat pembuktian, sebab pemindahan hak tersebut dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak dicantumkan siapa pemegang haknya sekarang.
- 2) Memperluas pembuktian, karena dengan pendaftaran tanah jual belinya dapat diketahui oleh umum atau siapa saja yang berkepentingan.<sup>56</sup>

Melihat pendaftaran tanah ditinjau dari tujuannya dapat dikatakan sebagai berikut :

- 1) Fiscal cadastre, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka pemungutan pajak tanah, contoh : Pajak Bumi atau Landrente, Verponding Indonesia, Verponding Eropa, IPEDA, PBB.

---

<sup>56</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 10-11

- 2) Legal cadastre atau rechts kadaster, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.<sup>57</sup>

Ketentuan dalam UUPA, telah diatur dengan jelas tentang hak penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan serta adanya pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan agar dapat terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Pengaturan aspek-aspek tersebut diatas, merupakan hal yang sangat penting sehingga akan ada kepastian hukum dalam pelaksanaan semua aktifitas yang berkaitan dengan tanah itu sendiri, sehingga ada kepastian bagi seluruh rakyat.

Melaksanakan pendaftaran tanah yang dimaksud yang sifatnya secara nasional, dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, serta keperluan lalu lintas ekonomis, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (yang berlaku selama 27 tahun, kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sebagai revisi atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997).

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian sertipikat hak atas tanah.

Selanjutnya, bagi pihak-pihak yang berkepentingan (calon pembeli/calon kreditur) agar mereka dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan. Dengan dinyatakannya data fisik dan data yuridis yang disajikan di Kantor Pertanahan yang berlaku

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 11

terbuka bagi umum dimana keterangan diberikan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

Jelas bahwa salah satu tujuan dari pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian hukum bagi hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh oleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah.

Kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah diatas antara lain :

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak);
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan
3. Kepastian hukum mengenai haknya.<sup>58</sup>

Mengukur suatu kegiatan dibidang pendaftaran tanah tentu terkait dengan tujuan pendaftaran tanah yang sudah di tetapkan. Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), ditegaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah itu adalah untuk menjamin kepastian hukum diseluruh wilayah Indonesia. Maka memperoleh sertipikat bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi :

1. Kepastian status hak yang didaftar, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar,

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 10

misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2. Kepastian subjek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
3. Kepastian objek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/ kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.<sup>59</sup>

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data fisik dan data yuridis yang diperlukan dalam

---

<sup>59</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 19-20

mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar dan terbuka untuk umum.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah dibidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup. Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan cara menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat Rechts Kadaster.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Tanah dalam perspektif hubungannya dengan orang/badan hukum memerlukan jaminan kepastian hukum akan haknya. Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian akan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang bersangkutan, yaitu perlindungan terhadap hubungan hukumnya serta perlindungan terhadap pelaksanaan kewenangan haknya.

Tujuan untuk memberikan kepastian hukum itu kepada pemegang hak atas tanah dapat diukur dari kekuatan hukum pembuatan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, kebenaran dari data dan kesempatan penuntutan dari pihak-pihak lain yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa dalam kalangan para ahli disebutkan pendaftaran itu bertujuan untuk, baik kepastian hak seseorang, pengelakan suatu sengketa perbatasan (karena ada surat ukurnya yang teliti dan cermat) dan juga untuk penetapan suatu perpajakan. Namun dalam konteks yang lebih luas lagi pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi mengenai kemampuan apa yang terkandung didalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunan sendiri, harga bangunan dan tanahnya dan pajak yang ditetapkan untuk tanah/bangunannya. Hal inilah yang merupakan usaha yang lebih modern dari suatu pendaftaran tanah yang konprehensif, yang kita kenal dengan Land Information System, kadang kala juga disebut Geographic Information System.<sup>60</sup>

Sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah, yaitu untuk menciptakan kepastian hukum atas subjek pemegang hak maupun objek dari pada hak-hak atas tanah itu sendiri, maka bagi subjek pemegang hak yang sah menurut hukum kepadanya diberikan surat tanda bukti hak yaitu surat yang membuktikan pemegang hak sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum sesuai dengan kekuatan bukti yang diberikan dalam daftar-daftar umum yang berisi penyajian data di Kantor Pertanahan yang terdiri atas : peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama.

Pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah yang dilindungi dalam hal menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah adalah sebagai berikut :

---

<sup>60</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 36

1. Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah, maksudnya agar ia dapat dengan mudah membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Caranya : dengan pendaftaran tanah maka akan diterbitkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat.
2. Kepentingan Pihak Lain, maksudnya kepentingan bagi calon pembeli dan calon kreditur, agar mereka dapat dengan mudah memperoleh data yang dapat dipercayai kebenarannya. Caranya : karena administrasi di Kantor Pertanahan terbuka untuk umum, jadi siapapun yang berkepentingan bisa minta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).<sup>61</sup>

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah :

1. Manfaat bagi pemegang hak :
  - a. Memberikan rasa aman;
  - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya;
  - c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak;
  - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi;
  - e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
  - f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
2. Manfaat bagi Pemerintah
  - a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.

<sup>61</sup> Aartje Tehupeior, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 8

- b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
  - c. Dapat mengurangi sengketa dibidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
3. Manfaat bagi calon Pembeli atau kreditur, maksudnya bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.<sup>62</sup>

### C. Asas Pendaftaran Tanah

Asas atau prinsip yang merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya dan melatar belakangi peraturan-peraturan konkrit pada pendaftaran tanah, secara khusus telah ditegaskan didalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dalam pengertian bahwa semua asas-asas hukum tentu tetap berlaku dalam pendaftaran tanah tersebut.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Asas sederhana dimaksudkan bahwa ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah mudah difahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemegang hak atas tanah. Bahkan dalam praktek selalu disediakan informasi yang cukup bagi yang memerlukannya di Kantor Pertanahan apabila ada mendaftarkan tanahnya.

Asas aman dimaksudkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu dilakukan dengan teliti dan secermat mungkin sehingga hasil pendaftaran tanah dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang

---

<sup>62</sup> Urip Santoso, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 21

tinggi dan memperkecil kemungkinan munculnya gugatan dari pihak lain kemudian.

Asas terjangkau berkaitan dengan biaya yang dipungut dalam pendaftaran tanah yaitu harus terjangkau bagi yang memerlukannya bahkan bagi golongan ekonomi lemah dapat dibebaskan dari pemungutan biaya. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir berkaitan dengan penerapan teknologi guna mendapatkan kelengkapan data yang akurat, termasuk pengolahan, penyajian dan pemeliharaan data dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikro film. Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaannya dilapangan.

Asas terbuka dimaksudkan bahwa pendaftaran tanah itu berlaku kepada semua bidang tanah, siapapun pemiliknya dan setiap orang dapat memperoleh informasi bila memerlukannya, agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Menurut Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas yaitu :

- a. Asas Specialiteit, artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu,

yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

- b. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas), asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau yang rusak.<sup>63</sup>

Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah. Sementara itu, untuk melaksanakan fungsi informasi data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, terbuka untuk umum.

Guna mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang atas tanah satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Perlu dicermati bahwa asas tidak sama dengan sistem. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa pada

---

<sup>63</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 16-17

pendaftaran tanah tidak dikenal Asas Negatif, tetapi sistem pendaftarannya memakai Sistem Negatif.<sup>64</sup>

Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) beserta penjelasannya, kita mengenal beberapa ciri pendaftaran tanah di Indonesia yaitu :

a. Torrens System

Sistem Torrens ini selain sederhana, efisien, dan “murah” dan selalu dapat diteliti pada akta pejabatnya siapa-siapa yang bertanda tangan pada akta PPAT-nya dan demikain pula pada sertipikat hak atas tanahnya, jika terjadi mutasi hak, maka nama dari pemilik sebelumnya dicoret dengan tinta halus, sehingga masih terbaca dan pada bagian bawahnya tertulis nama pemilik yang baru disertai dengan alas haknya.

b. Asas Negatif

Pendaftaran tanah menganut asas negatif artinya belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat tanahnya adalah sebagai pemilik mutlak, bahwa asas negatif tersebut hanya dapat berlangsung 5 (lima) tahun dan setelah itu jika tidak ada gugatan ke Pengadilan. Disini asas negatif itu hanya dibatasi 5 (lima) tahun setelah diterbitkan sertipikatnya. Bahwa seseorang yang sudah terdaftar haknya dan telah memperoleh sertipikat hak atas tanah belum dianggap dia adalah pemilik mutlak, karena kalau ada orang lain yang dapat membuktikan haknya itu lebih kuat dan dapat dibuktikan didepan Pengadilan dan dimenangkan dan dapat meminta kepada BPN melalui Kantor Pertanahan untuk membalik nama hak itu keatas namanya. Sebagaimana ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan

---

<sup>64</sup> Tampil Anshari Siregar, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 38

bahwa “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”. Dengan asas negatif tersebut sungguhpun terbatas hanya sampai 5 (lima) tahun adalah yang terbaik dalam pendaftaran tanah. Pengertian asas negatif tidak berarti Kantor Pertanahan akan gegabah saja menerima permohonan pendaftaran tanah tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan. Pendaftaran yang kemudian dikembangkan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini dapat disebutkan pendaftaran tanah yang negatif (terbatas) bertendensi positif.

c. Asas Publisitas

Asas Publisitas dimaksudkan bahwa pendafrtan tanah itu bersifat umum terbuka, setiap orang berhak untuk meminta informasi Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

d. Asas Spesialitas

Bahwa pendaftaran itu jelas dan diketahui lokasinya, sehingga peranan dari surat ukur memperjelas tanah tersebut.

e. Rechtskadaster

Bahwa pendaftaran tanah tersebut hanya untuk pendaftaran hak, tanpa ada lain-lain tujuan.

f. Kepastian Hukum

Kepastian hukum maksudnya berbeda dengan ketentuan dari Pasal 19 UUPA, maka kepastian hukum disini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 (a) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah itu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Namun tidak berarti bahwa Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sekarang pendaftaran tanah tersebut bersifat positif.

g. Pemastian Lembaga

Pemastian lembaga dimaksudkan bahwa ada 2 (dua) instansi yang melakukan recording tersebut :

- 1) Kantor Pertanahan yang melakukan pendaftaran pertama kali kemudian pendaftaran berkesinambungan. BPN sebagai satu-satunya secara khusus yang melakukan pendaftaran tanah (recording of title dan continuous recording) sebagaimana diatur dalam Pasal 1, Pasal 5 dan Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- 2) PPAT yang membantu Kepala Kantor Pertanahan yang merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta-akta peralihan, pendirian hak baru dan pengikatan tanah sebagai jaminan (recording of deeds of conveyance) sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Sistem publikasi pendaftaran tanah terbagi atas 2 (dua) bagian yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif, yang masing-masing terdapat kelebihan dan kelemahan sebagai berikut :

1) Kelebihan dan kelemahan sistem publikasi positif

a. Kelebihan sistem publikasi positif

- Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat;
- Adanya peranan aktif pejabat kadaster; dan
- Mekanisme penerbitan sertifikat dapat dengan mudah diketahui publik.

b. Kelemahan sistem publikasi positif

- Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertifikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi;
- Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal; dan
- Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi.

2) Kelebihan dan kelemahan sistem publikasi negatif

a. Kelebihan sistem publikasi negatif

- Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
- Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat; dan
- Tidak ada batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan pihak lain.

b. Kelemahan sistem publikasi negatif

- Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat/ mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
- Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum didalam sertipikat; dan
- Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat awam.<sup>65</sup>

Sistem publikasi di Indonesia menurut UUPA No. 5 Tahun 1960 digunakan sistem campuran. Hal ini berarti bahwa pada dasarnya sistem negatif yang digunakan, tetapi diberi karakteristik positif yang dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yang menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena jika digunakan sistem positif, alat bukti yang dihasilkan akan diberi sifat “mutlak”. Sebaliknya, dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang “kuat” maka bukan sistem negatif murni yang digunakan. Disamping itu, pasal ini juga memberi ketentuan guna menjamin kepastian hukum.
- b. Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah merupakan alat pembuktian yang kuat untuk peristiwa hukum dan perbuatan hukum tertentu mengenai tanah.
- c. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah

---

<sup>65</sup> Aartje Tehupeiory, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 30-31

No. 24 Tahun 1997 kebenaran hak yang akan didaftar, demi memperoleh kepastian hukum.

- d. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran hak.

Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur-unsur positif, dimana sistem pendaftarannya menggunakan sistem pendaftaran hak. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 32 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dalam penjelasan umum dijelaskan bahwa, dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam peraturan pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauhmana kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan. Sudah barang tentu baik data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur.

Pasal 32 ayat (2), dalam hal ini mengandung arti 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. Dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksud untuk menggunakan sistem publikasi negatif

secara murni. Hal tersebut tampak 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.

Hukum tanah kita memakai dasar hukum adat tidak menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring*, karena hukum adat tidak mengenalnya, tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*.

Hukum adat memberi ketentuan, jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, Pasal 34, Pasal 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

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 konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Kelemahan yang dimiliki oleh sistem publikasi negatif diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* dan *adverse possession*. Tanpa mendahului lembaga *acquisitieve verjarin*, pihak-pihak tertentu dalam memiliki sertifikat hak atas tanah lewat mekanisme jual beli, pelelangan, hibah, warisan, dan sebagainya, dimana pendaftaran peralihan tersebut adalah bersifat kuat, sementara

untuk menjadikannya bersifat mutlak wajib dikuasai secara fisik dan dengan itikad baik selama 5 (lima) tahun.

Dengan demikian, maka makna dari pernyataan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, dan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini, bahwa pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan di pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

#### **D. Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum**

Secara umum tujuan hukum meliputi keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Menurut Sudikno Mertokusumo, memberikan ketegasan prinsip bahwa hukum haruslah berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi secara benar, maka hukum harus

dilaksanakan/ditegakkan secara adil. Selanjutnya dikatakan, dalam menegakkan hukum, ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan, yaitu : pertama, kepastian hukum (Rechtssicherheit), kedua, Kemanfaatan (Zweckmassigkeit), ketiga, Keadilan (Gerechtigkeit).<sup>66</sup>

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Kepastian memiliki arti “ketentuan, ketetapan”, sedangkan jika kata kepastian itu digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, memiliki arti “perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara”. Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam memahami nilai kepastian (hukum), yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif, dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif. Bahkan peranan negara itu tidak saja sebatas pada tataran itu saja, negara-pun mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan dan menegakkannya.<sup>67</sup>

Kepastian hukum menjadi salah satu ukuran penting dalam negara yang menganut negara hukum. Dengan kepastian hukum semua akan dapat diukur, apakah sesuatu yang dilakukan dan terjadi itu sah atau tidak sah secara hukum, atau pula apakah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum itu melanggar hukum atau tidak melanggar hukum, semua dapat diukur dengan hukum yang mengatur tentang sesuatu itu. Kepastian hukum harus dilihat dari perspektif normatif belaka, tidak seharusnya kepastian hukum itu dicampur adukkan dengan faktor-faktor lain selain sifat normatif dari hukum itu.

---

<sup>66</sup> Nurus Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 157

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 157

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret, artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.<sup>68</sup>

Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk melainkan bukan hukum sama sekali.

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak ada lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (dimana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum).<sup>69</sup>

Sifat dari kepastian hukum yang cenderung normatif itu tidak selalu paten, artinya suatu peraturan perundang-undangan tertulis yang saat ini berlaku dan telah mengikat banyak subjek hukum, pada suatu

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 156

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 158

saat normanya akan berubah karena memang dilakukan perubahan. Jadi kepastian hukum itu sifatnya yang normatif tetapi kenormaannya bisa berubah dengan tidak mengubah prinsip dari kepastian hukum itu sendiri. Hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tertulis tentunya proses pembangunan/pembentukan hukum itu mengalami berbagai berdebatan antara pihak yang terlibat dalam merumuskan normanya. Oleh karena itu hukum harus pasti, kerana dengan hal yang bersifat pasti dapat dijadikan ukuran kebenaran dan demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat serta kepastian hukum harus dapat menjadi jaminan kesejahteraan umum dan jaminan keadilan bagi masyarakat. Jadi hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan secara adil.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Tanah, surat tanah atau sertipikat dan segala hal yang berhubungan dengan tanah memang sudah tidak asing lagi terdengar dari kehidupan sehari-hari kita. Menyadari pentingnya fungsi tanah, maka pada saat ini dalam pengelolaan masalah pertanahan secara langsung maupun tidak langsung harus selalu diarahkan pada terwujudnya sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan pelaksanaan tertib hukum pertanahan dan menjamin kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah.

Kepemilikan hak atas tanah terdapat pengaturannya didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) maupun peraturan pelaksanaannya yaitu ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun

1997. Ketentuan pokok mengenai pendaftaran tanah dalam UUPA sangat terbatas. Pada Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, Pasal 38, dan penjelasannya dalam UUPA hanya diatur sangat terbatas tentang cakupan kegiatan pendaftaran tanah, sistem yang dipakai, tujuan pelaksanaannya, perintah tugas pendaftaran tanah, dan strategi pelaksanaan pendaftaran tanah dimaksud. Hal tersebut telah dilengkapi pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan terkait dan penjabarannya.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa untuk menciptakan kepastian hukum pertanahan, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah.<sup>70</sup> Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah yang dilakukan agar diseluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “Recht Kadaster” yaitu dalam arti suatu pendaftaran yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum juga merupakan alat pembuktian yang kuat sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan.

Usaha menuju kearah kepastian hukum atas tanah terdapat dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengenai Pendaftaran Tanah yaitu pada Pasal 19 ayat (1 & 2), bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah. Kepastian hukum tersebut meliputi :

- a. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak;
- b. Kepastian mengenai letak, batas-batas serta luas bidang tanah.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Op. Cit.*, hlm. 351.

<sup>71</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 116

Penyelenggaraan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia merupakan program pemerintah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum terhadap kepastian mengenai hak atas tanah, pemilik hak atas tanah dan jenis hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh subjek hukum atas tanah. Salah satu Program Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 ialah menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi masyarakat. Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) meliputi pengumpulan dan penetapan.<sup>72</sup>

Kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya melalui Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pemerintah berharap terakselerasinya pemeberian kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, dan terbuka serta akuntabel. Alur pendaftaran tanah melalui PTSL terdiri atas beberapa tahapan meliputi : persiapan, penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengumpulan data fisik (pengukuran), pengolahan data yuridis-fisik, pemeriksaan tanah, sampai dengan penyerahan sertipikat.

Di Indonesia program administrasi pertanahan sebagai penerbitan sertipikat hak atas tanah yang merupakan tugas pemerintah memberikan dampak positif pada sosial ekonomi baik kepada negara maupun kepada pemilik tanah. Pendaftaran atas bidang tanah bertujuan untuk mendapatkan alat bukti berupa sertipikat agar pemegang hak atas tanah tersebut memiliki bukti yang kuat atas tanah yang dimilikinya serta mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum dari para pihak yang tidak bertanggung jawab untuk

---

<sup>72</sup> <http://mediaindonesia.com>, *Sertifikasi Serentak Percepat Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat*, Diakses pada tanggal 28 Februari 2018

menjadikan tanah tersebut sebagai lahan bisnis atau dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan pemilik. Memang transaksi yang berhubungan dengan tanah tidak pernah surut terjadi, baik jual beli, sewa menyewa atau tanah tersebut menjadi benda untuk digadaikan sebagai jaminan hutang. Tetapi tidak sedikit dari mereka pelaku transaksi belum mengerti sepenuhnya tentang tanah yang mereka miliki apakah sudah terdaftar atau belum, sudah bersertifikat atau belum, serta kurangnya pengetahuan akan pentingnya tanah yang mereka miliki itu bersertipikat.

Kepastian hak bukanlah dimaksudkan memberi makna yang jauh berbeda dengan kepastian hukum sebagai tujuan dari pendaftaran tanah. Namun penggunaan kepastian hak hanya agar lebih menekankan pada terjaminnya kepentingan dari si pemilik tanah dalam rangka mempertahankan haknya. Sementara pada kepastian hukum dimaksudkan lebih menekankan pada terpenuhinya syarat-syarat hukum didalam kepemilikan atas tanah tersebut.

Kepastian hak merupakan hasil upaya yang terus berkelanjutan dalam situasi, ruang, waktu dan hambatan yang berubah-ubah, idealnya tentu menuju keperubahan yang lebih baik. Jadi pengukuran kepastian hak itu tidak boleh statis tetapi harus dinamis sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi, ruang, dan waktu, maka tingkat kepastian haknya makin tinggi.

Perlindungan dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah harus berpedoman pada aturan yang sudah ada baik dalam UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain. Ketentuan pokok mengenai pendaftaran tanah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sebagaimana diketahui terdapat pada Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38, yang mengatur tentang kegiatan pendaftaran tanah, sistem yang dipakai, tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah,

perintah tugas pendaftaran tanah dan strategi pelaksanaan pendaftaran tanah dimaksud. Ketentuan pendaftaran tanah dilengkapi pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 diantaranya terdapat dalam pasal sebagai berikut :

- a) Pasal 1 (point 1, 9, 10, 11) ketentuan umum;
- b) Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 tentang asas dan tujuan pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum;
- c) Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 tentang penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah;
- d) Pasal 9 tentang objek pendaftaran tanah;
- e) Pasal 10 tentang satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah;
- f) Pasal 11 & Pasal 12 tentang pelaksanaan pendaftaran tanah;
- g) Pasal 13 tentang pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali;
- h) Pasal 15 tentang pembuatan peta dasar pendaftaran tanah;
- i) Pasal 18 & Pasal 19 tentang penetapan batas bidang-bidang tanah;
- j) Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 tentang pembuktian hak lama;
- k) Pasal 30 tentang pembukuan hak atas tanah;
- l) Pasal 32 tentang penerbitan sertifikat;
- m) Pasal 61 tentang biaya pendaftaran tanah.

Banyak hal selain melalui Undang-Undang Dasarnya suatu negara yang menyatakan negara tersebut sebagai negara hukum, juga lebih penting bagaimana pelaksanaan penegakan hukum itu ditengah masyarakat suatu negara. Tegaknya hukum ditengah masyarakat masih terkait lagi dengan kesadaran hukum masyarakat terutama para penegak hukum dalam mengemban tugasnya. Kesadaran hukum itu tidak akan tumbuh dan berkembang baik tanpa ada upaya yang dilakukan pemerintah bersama-sama dengan rakyat atas hal tersebut. Upaya yang dilakukan yang biasa dikenal dengan pembangunan yang

dimulai dari perencanaan yang cermat dan diikuti dengan pelaksanaan yang bertahap-tahap dan dilandasi dengan evaluasi yang benar.

Terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan RUU penyempurnaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan RUU tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya dibidang pertanahan dan percepatan pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan.

Jaminan kepastian hak dibidang pertanahan itu terlihat pada:

- a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas;
- b. Para pemegang hak atas tanah mudah membuktikan haknya atas tanah tersebut, dan
- c. Para pihak yang berkepentingan, misalnya calon pembeli, kreditur dan lain-lain mudah untuk memperoleh keterangan yang diperlukan.<sup>73</sup>

Kadaster (Pendaftaran Tanah) tidak hanya diadakan untuk menjamin kepastian objek hak-hak atas tanah, berdasarkan tujuannya Kadaster dapat dibedakan menjadi :

- a. Kadaster Pajak, yaitu kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah;
- b. Kadaster hak, yaitu kadaster yang diadakan untuk memberikan kepastian hukum dari letak, batas-batas, serta luas bidang tanah yang dipunyai subjek hukum dengan sesuatu hak.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Tampil Anshari Siregar, *Op. Cit.*, hlm. 231

<sup>74</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 118

Sesuai dengan tujuan dari pada pendaftaran tanah, yaitu untuk menciptakan kepastian hukum atas subjek pemegang hak maupun objek dari pada hak-hak atas tanah itu sendiri, maka bagi subjek pemegang hak yang sah menurut hukum kepadanya diberikan surat tanda bukti hak yaitu surat yang membuktikan pemegang hak sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum sesuai dengan kekuatan bukti yang diberikan dalam daftar-daftar umum, yang merupakan suatu daftar yang berisi penyajian data di Kantor Pertanahan yang terdiri dari: peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama.

Dengan memiliki sertipikat sebagai hasil akhir dari proses pendaftaran tanah, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subjek hak dan objek haknya menjadi nyata selain hal tersebut sertipikat memberikan berbagai manfaat, misalnya mengurangi kemungkinan sengketa dengan pihak lain, serta memperkuat posisi tawar menawar apabila hak atas tanah yang telah bersertipikat diperlukan pihak lain untuk kepentingan pembangunan apabila dibandingkan dengan tanah yang belum bersertipikat serta mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

Pemegang hak atas tanah, memiliki sertipikat mempunyai nilai lebih yaitu akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebab dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertipikat harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di Pengadilan dengan alat bukti lain. Sertipikat tanah yang diberikan akan memberikan peran dan arti penting bagi pemegang hak yang bersangkutan, yang dapat berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah apabila ada persengketaan

terhadap tanah tersebut ataupun dapat pula berfungsi sebagai jaminan pelunasan suatu hutang kepada bank.

Selain hal tersebut diatas, maka sehubungan dengan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, maka pemegang sertipikat akan melepaskan haknya apabila tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum dengan pembayaran ganti rugi yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Benda dan Tanah yang ada diatasnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemegang sertipikat diberikan perlindungan dan juga dihargai sebagai pihak yang mempunyai hak atas tanah. Dengan adanya kepastian hukum, maka subjek hak dapat melaksanakan isi hak atas tanahnya dengan aman dari gangguan pihak lain. Dengan kata lain, implikasi dari kepastian hukum tidak lain untuk menghindari sengketa dibidang pertanahan. Hal ini tergantung dari sistem publikasi yang dianut oleh suatu negara.

Di Indonesia terdapat suatu dilema dalam hal suatu kepastian hukum kepemilikan tanah sebagai konsekuensi dianutnya sistem publikasi negatif, yang memungkinkan suatu hak atas tanah dapat dihapus. Oleh sebab itu kualitas kepastian hukum suatu hak atas tanah ditentukan dari proses penetapannya. Sistem publikasi negatif mengandung arti bahwa negara tidak menjamin secara mutlak terhadap suatu hak atas tanah.

Menurut Rusmadi Murad, persoalan jaminan kepastian hukum hak tanah secara praktis dikaitkan dengan persoalan sebagai berikut :

- 1) Sejauh mana suatu hak tanah dijamin tidak akan dibatalkan;

- 2) Sejauh mana pemerintah memberikan jaminan perlindungan kepada setiap pemegang hak dari gangguan pihak lain di dalam menguasai dan menggunakan tanahnya.<sup>75</sup>

Dengan demikian Badan Pertanahan Nasional mempunyai peran yang sangat strategis baik dalam upaya memberikan jaminan kepastian hukum suatu hak atas tanah maupun dalam rangka penanganan sengketa pertanahan. Jaminan kepastian hukum diberikan kepada pemilik tanah yang sejati, bukan semata-mata kepada pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah. Meskipun demikian sebagai bukti hak yang kuat diterbitkan sertifikat hak tanahnya. Sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya, sertifikat hak tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

#### **E. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak**

Bagian penting dari hukum pertanahan nasional sebagian besar membahas mengenai hak atas tanah. Hak atas tanah pada hakekatnya merupakan hubungan hukum konkrit antara orang (termasuk badan hukum) dengan tanah dimana hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Tujuan dari hak tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap hubungan hukum tersebut, sehingga pemegang hak dapat menjalankan kewenangan/isi haknya dengan aman.

Objek dari pada hak atas tanah adalah tanah itu sendiri. Tanah didalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakekatnya merupakan hak dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa,

---

<sup>75</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 121

serta merupakan kekayaan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1 & 2) UUPA.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah ditujukan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah dalam rangkaian menjamin kepastian hukum. Sertifikat yang diterbitkan itu hanya boleh diserahkan kepada pemegang hak atas tanah atau kepada kuasanya yang resmi.

Pihak yang menerima penyerahan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah :

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

- e. Untuk Hak Tanggungan, sertipikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.<sup>76</sup>

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Ketentuan hak atas tanah secara normatif diatur dalam Pasal 4 UUPA. Hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan permukaan bumi, beserta tubuh bumi, dan air dan ruang udara diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 UUPA).

Hak atas tanah ini juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya. Dengan demikian hak atas tanah tidak bersifat mutlak, karena kewenangan haknya dibatasi. Batasan pelaksanaan kewenangan hak tanah oleh pemegang hak, dibatasi oleh beberapa prinsip antara lain :

- a. Semua hak tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA).

---

<sup>76</sup> Urip Santoso, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 43

- b. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 ayat (1) UUPA).
- c. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak tanah wajib memelihara tanahnya, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
- d. Setiap pemegang hak dilarang menelantarkan tanah (Pasal 27 huruf a., Pasal 34 huruf e. UUPA).

Menurut Maria S.W. Sumardjono, dalam pembatasan tersebut tampak antara lain dengan adanya ketentuan yang harus dipenuhi dalam rangka penataan ruang, khususnya yang berkaitan dengan tiga serangkai peraturan yang memuat ketentuan tentang jenis penggunaan (*use*), ukuran luas (*bulk*), ketinggian (*height*). Pembatasan ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa penguasaan seseorang atau badan hukum terhadap tanah hanyalah terbatas pada bagian atas dari bumi (*substratum*).<sup>77</sup>

Menurut Boedi Harsono, kewenangan-kewenangan yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah pada hakekatnya itu ditujukan untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu, yaitu :

1. Untuk diusahakan, misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan;
2. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu, seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olah raga, pelabuhan, pariwisata dan lain-lainnya.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 95

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 95

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memuat tanda bukti hak atas tanah yaitu terdapat dalam Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38. UUPA mengatur bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Adapun kegiatan pendaftaran tanahnya meliputi, pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hak-hak atas tanah dalam UUPA yang diterbitkan surat tanda bukti haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. UUPA tidak menyebutkan secara tegas, siapa instansi pemerintah yang mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dan juga tidak menyebut apa nama surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang sertipikat sebagai tanda bukti hak yaitu sebagai berikut :

1. Pasal 9 dan Pasal 14 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
2. Pasal 14 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
3. Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

4. Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.
5. Pasal 7, Pasal 23 dan Pasal 43 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
6. Pasal 1 angka 20, Pasal 4, Pasal 31 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
7. Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik.
8. Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1989 tentang Bentuk Dan Tata Cara Pengisian Serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.
9. Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1989 tentang Bentuk Dan Tata Cara Pembuatan Buku Tanah Serta Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
10. Pasal 69 jo. Pasal 91, Pasal 70, Pasal 71 jo. Pasal 93 dan Pasal 92 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemberian kepastian hukum mengenai hak atas tanah baik mengenai subjek maupun objeknya, maka Pemerintah mengharuskan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah yang meliputi :

- a. Pengumuman mengenai subjek yang menjadi pemegang hak yang dikenal sebagai asas publisitas dengan maksud agar masyarakat luas dapat mengetahui tentang subjek dan objek atas suatu bidang tanah. Adapun implementasi asas publisitas adalah dengan mengadakan pendaftaran hak;

- b. Penetapan mengenai letak, batas-batas dan luas bidang-bidang tanah yang dipunyai seseorang atau sesuatu hak atas tanah, dikenakan dengan asas spesialitas dan implementasinya adalah dengan mengadakan pendaftaran tanah (*recht kadaster*).<sup>79</sup>

Hak-hak atas tanah yang tidak diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya adalah :

- a. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik.
- b. Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.
- c. Hak Sewa Untuk Bangunan.<sup>80</sup>

Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA, adalah semula Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah tersebut ditegaskan bahwa instansi pemerintah yang mengadakan pendaftaran tanah adalah Jawatan Pendaftaran Tanah, sedangkan nama surat tanda bukti hak adalah sertipikat. Pengertian sertipikat menurut Pasal 13 ayat (3) adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 sejak tanggal 8 Juli 1997 dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Nama

---

<sup>79</sup> Nia Kurniati, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 116

<sup>80</sup> Urip Santoso, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 262

surat tanda bukti hak sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah sertipikat.

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah yang berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, bidang tanah, serta bangunan yang ada di atasnya) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain serta beban-beban lain yang ada di atasnya) merupakan tanda bukti yang kuat.

Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 13 ayat (4) jo. Pasal 19 UUPA, sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), hal ini tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Sebagai implikasi dari pembuktian yang “kuat” ini, maka batas-batas yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan hanya mempunyai *feitelijke kracht*, sehingga hakim dapat menerima atau menolak kebenaran dari batas-batas yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan. Selama terhadap *recht kadaster* tidak ada bantahan, maka hakim harus menerima batas-batas yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan sebagai batas-batas yang benar.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian serta pembahasan dari Bab II sampai dengan Bab IV mengenai bagaimana pengaturan Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, bagaimana kepastian hukum sertipikat terhadap tanah yang sudah didaftarkan, dan sejauhmana peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam hal sertipikat ganda, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran tanah antara lain :
  - a. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38;
  - b. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Pasal 1 (point 1, 9, 10, 11) tentang ketentuan umum; Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 tentang asas dan tujuan pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum; Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 tentang penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah; Pasal 9 tentang objek pendaftaran tanah; Pasal 10 tentang satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah; Pasal 11 & Pasal 12 tentang pelaksanaan pendaftaran tanah; Pasal 13 tentang pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali; Pasal 15 tentang pembuatan peta dasar pendaftaran tanah; Pasal 18 & Pasal 19 tentang penetapan batas bidang-bidang tanah; Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 tentang pembuktian hak lama;

Pasal 30 tentang pembukuan hak atas tanah; Pasal 32 tentang penerbitan sertipikat; Pasal 61 tentang biaya pendaftaran tanah.

- c. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997;
  - d. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
  - e. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998.
2. Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian sertipikat hak atas tanah sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
  3. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah adalah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) bertugas melakukan pendaftaran tanah yang pertama kali dan kemudian juga melakukan pendaftaran yang berkesinambungan, (sesuai Pasal 19 UUPA ). Disinilah BPN berperan sebagai alat negara dalam penguasaan, pengelolaan dan penggunaan serta penyelesaian permasalahan tanah.

## B. Saran

Dari kesimpulan hasil penelitian tersebut diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa saran sebagai bahan masukan dalam upaya pendaftaran tanah sebagai jaminan kepastian hukum antara lain:

1. Menerapkan ketentuan-ketentuan hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara tegas dan konsekuen, sehingga dengan adanya penerapan hukum tersebut sasaran dalam kepastian hukum dalam hal pendaftaran tanah dapat segera tercapai yang berdampak pada adanya tanggung jawab dari si pemilik tanah untuk mengusahakan tanahnya sesuai hak yang dimilikinya.
2. Untuk terjaminnya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, Pemerintah harus secara terus menerus menciptakan peraturan-peraturan baru yang bersifat dinamis sesuai dengan kondisi dan keadaan dalam masyarakat guna terwujudnya tujuan pendaftaran tanah.
3. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai alat negara dalam penguasaan, pengelolaan dan penggunaan serta penyelesaian permasalahan tanah, maka dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dengan kewenangan yang dimiliki diharapkan dapat memperkecil terjadinya sengketa pertanahan seperti dalam hal timbulnya sertipikat ganda.

**DAFTAR PUSTAKA****A. Buku**

- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kesembilan belas, Djambatan, Jakarta.
- Hutagalung, Arie Sukanti, 1985, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali, Jakarta.
- Jauhari, Heri, 2015, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Cetakan Ketiga, Pustaka Setia, Bandung.
- Kansil, C.S.T., 1979, *Pengantar Ilmu dan Tata Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kurniati, Nia, 2016, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung.
- Limbong, Bernhard, 2012, *Konflik Pertanahan*, Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Lubis, Abdul Rahim, 2017, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Cetakan Keempat, Mandar Maju, Bandung.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Lubis, Abdul Rahim, 2018, *Pencabutan Hak, Pembebasan, Dan Pengadaan Tanah*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung.

- Manan, Abdul, 2013, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Marzuki, Piter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama Prenada Media, Jakarta.
- Muljadi, Kartini dan Widjaja Gunawan, 2005, *Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, Prenada Media, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 2016, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesepuluh, Mandar Maju, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1994, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Mandar Maju, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 2003, *Tanya Jawab Hukum Agraria Dan Pertanahan*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung.
- Santoso, Urip, 2010, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Siregar, Tampil Anshari, 2001, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Bagan*, Cetakan Pertama, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan.
- Siregar, Tampil Anshari, 2007, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Cetakan Pertama, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan.
- Sudarsono, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.

Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.

Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung.

Syarief, Elza, 2014, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Cetakan Pertama, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

Tehupeiory, Aartje, 2017, *Pentingnya Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group), Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Subekti, R., dan Tjitrosudibio, R., 2001, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan Ketiga puluh satu, Edisi Revisi, Pradnya Paramita, Jakarta.

Undang-Undang Dasar 1945.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan .

### C. Internet

<https://www.ngobrolinhukum.wordpress.com>., *Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*, Diakses pada tanggal 25 April 2018.

<https://www.business-law.binus.ac.id>., *Utilitarianisme Dan Tujuan Perkembangan Hukum Multimedia Di Indonesia*., Diakses pada tanggal 25 April 2018.

<https://www.pusatinformasi212.blogspot.com>., *Teori Keadilan Menurut Plato*, Diakses pada tanggal 25 April 2018.

<https://KBBI.web.id>., *Jaminan*, Diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

<http://id.beritasatu.com>., *Jaminan Kepastian Hukum*, Diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

<http://www.jurnalhukum.com>., *Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

<http://www.mediaindonesia.com>., *Sertifikasi Serentak Percepat Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat*, Diakses pada tanggal 28 Februari 2018.

<http://www.bpn.go.id>. *Tentang Kami Sekilas ATR BPN*, 2018,  
Diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

