

**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM PENDAFTARAN  
TANAH DI INDONESIA BERDASARKAN UPA DAN PP  
NOMOR 24 TAHUN 97 TENTANG PENDAFTARAN TANAH  
DALAM HAL JAMINAN KEPASTIAN HUKUM**

**TESIS**

**MOH.FRANS YOGA SUGAMA  
0906652835**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
JAKARTA  
2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM PENDAFTARAN  
TANAH DI INDONESIA BERDASARKAN UPA DAN PP  
NOMOR 24 TAHUN 97 TENTANG PENDAFTARAN TANAH  
DALAM HAL JAMINAN KEPASTIAN HUKUM**

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Memperoleh  
Gelar Megister Kenotariatan**

**MOH.FRANS YOGA SUGAMA  
0906652835**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
JAKARTA  
2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah karya saya sendiri,  
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Moh. Frans Yoga Sugama**

**NPM : 0906652835**

**Tandatangan : **

**Tanggal : 24-02-2012**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Moh. Frans Yoga Sugama  
NPM : 0906652835  
Program Studi : Kenotariatan  
Judul Tesis : EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM  
PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA  
BERDASARKAN UPA DAN PP NOMOR 24  
TAHUN 97 TENTANG PENDAFTARAN  
TANAH DALAM HAL JAMINAN  
KEPASTIAN HUKUM

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Arsin Lukman, S.H

(.....)

Penguji : Dr.Drs.Widodo Suryandono, S.H.,M.H (.....)

Penguji : Supardjo Sujadi, S.H.,M.H

(.....)

Ditetapkan di : *Jakarta*

Tanggal : *24-01-2012*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat tuhan yang maha esa atas berkat dan rahmat nya, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Evaluasi Implementasi Jaminan Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Berdasarkan UUPA dan PP NO 24 TAHUN 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”**.

Tesis ini ditulis guna memenuhi sebagian persyaratan untuk mencapai derajat sarjana S2 pada program Megisterkenotariatan fakultas hokum Indonesia. Penulisan tesis ini dilakukan setelah menempuh penelitian dan konsultasi dengan dosen pembimbing yaitu bapak Dr. Arsinlukman , Sh. Atas kesempatan, bimbingan dan dorongan yang telah diberikan penulis ucapkan terimakasih.

- (1) Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis hingga terselesaikannya penulisan ini dengan baik, terutama kepada : Bapak Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (2) Bapak Dr Arsin Lukman, S.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (3) Mama dan Papa tercinta, terima kasih atas segala doa, kasih sayang, perhatian, dukungan, pengorbanan dan nasehat yang diberikan kepada penulis untuk kebahagiaan dan keberhasilan penulis.
- (4) Kakak dan Adik-adik tersayang, M. Rano alfath, Maesa Uswa Istiqoma, Fijria Lubana Salsabella dan Ikhwan, terima kasih atas segala kasih sayang, doa, dukungan dan perhatiannya kepada penulis;
- (5) Nenek dan Kakek(alm)serta Bu'e dan Pa'e dan Seluruh keluarga besar penulis yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, terima kasih atas segala doa dan dukungannya kepada penulis;
- (6) Sahabat-sahabat saya Sang Ayu Made Ginanti, Lubnah Aljufri, Astrid, Heru, Dimas, Rendy, Panji, Mariska, Aldri, dan sahabat-sahabat baik didalam lingkup universitas maupun diluar lingkup universitas yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini;

- (7) Para dosen pengajar dan pihak sekretariat yang telah memberikan perkuliahan dan informasi yang berguna dan bermanfaat dalam rangka persiapan tesis ini dari awal sampai akhir;
- (8) Dwi Hardiyani Saputri, terima kasih atas segala kasih sayang, doa, dukungan, perhatian, pengertian, dan kesabarannya selama ini kepada penulis, terutama selama proses penulisan skripsi ini;

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan sebuah karya ilmiah. Karenanya saran dan kritik dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat adanya, tidak hanya bagi penulis sendiri tetapi juga masyarakat.

Januari 2012  
Moh. Frans Yoga Sugama



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai civitas akademi Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Moh. Frans Yoga Sugama

NPM : 0906652835

Program Studi : Kenotariatan

Departemen : Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non eksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI  
INDONESIA BERDASARKAN UUPA DAN PP NOMOR 24 TAHUN 97  
TENTANG PENDAFTARAN TANAH DALAM HAL JAMINAN  
KEPASTIAN HUKUM**

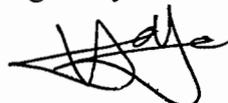
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta.....

Pada tanggal : 24-01-2012.....

Yang Menyatakan



(Moh. Frans Yoga Sugama)

## ABSTRAK

Nama : Moh. Frans Yoga Sugama  
Program Studi : Kenotariatan  
Judul : **EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA BERDASARKAN UPA DAN PP NOMOR 24 TAHUN 97 TENTANG PENDAFTARAN TANAH DALAM HAL JAMINAN KEPASTIAN HUKUM**

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan hak atas tanah dan pendaftaran tanah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari PP no 10 di 1961 tentang pendaftaran tanah, pendaftaran tanah di Indonesia menghasikan satu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat dalam hal kepemilikan tanah dan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hokum, tetapi dalam kenyataannya tidak dapat secara optimal dalam hal memberikanjaminan kepastian hukum kepada seseorang, tidak adanya jaminan kepastian hokum yang mutlak yang diberikan oleh peraturan kepada pemegang hak atas tanah kemudian dapat menyebabkan timbulnya masalah dikemudian hari yang didasari dari tidak adanya kepastian hukum. Untuk dapat memberikan suatu kepastian hukum perlu dilakukan suatu perubahan peraturan hukum yang mendasar dan sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Kata Kunci : Pendaftaran tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, Kepastian Hukum.

## ABSTRACT

Name : Moh. Frans Yoga Sugama  
Study Program : Master of Notary  
Title : **Implementation Evaluation Assurance Legal  
Certainty of Land Registration Under NO PP 24  
of 1997 on Registration of Land**

The registration of the land was an activity that was carried out to get the upper right of a land and the registration of the land in arranged of the main regulations of Agriculture and the Government Regulation no 24 in 1997 as the finishing from PP no 10 in 1961 about the registration of the land, the registration of the land in Indonesia produced one certificate as the authentication implement that was strong on ownership of a land and the registration of the purposeful land to give the assurance guarantee of the law but in matter of fact was not realized optimally in the matter gave the legal guarantee to someone. The nonexistence of the assurance guarantee of the absolute law that was given by regulations to the holder of land rights then will cause a problem that was caused in afterward the day because of the assurance of the law was the aim of the foundation of the Registration of this land. Then to be able to give the assurance law guarantee this needed to be carried out by a good change in the regulation and system available in Indonesia.

Key words : Land Registration, System Of Land Registration, Assurance Legal.

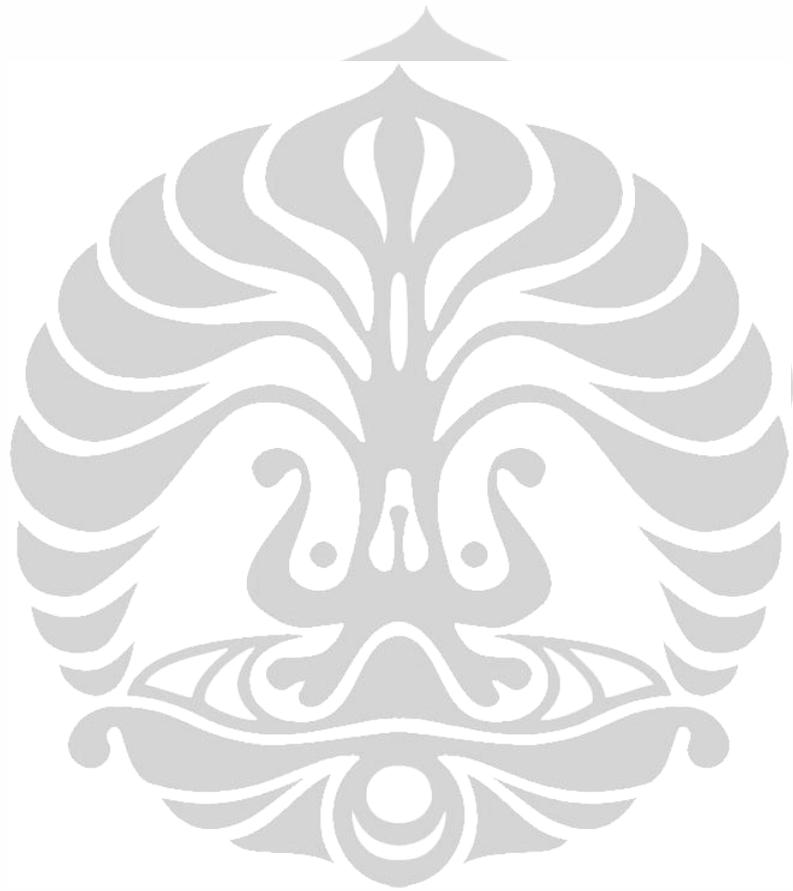
## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Metode Penelitian.....	11
E. Sistematika Penulisan.....	13
<b>BAB II TINJAUAN YURIDIS TERHADAP EVALUASI IMPLEMENTASI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH BERDASARKAN UUPA dan PP NO 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH</b>	
<b>A. . Tinjauan Tentang Tanah dan Hak atas Tanah.....</b>	<b>14</b>
1. Tanah.....	14
2. Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, sistem Publikasi,ProsesPendaftaran Tanah .....	16
2.1 Pendaftaran .....	16
2.2 Sistem Pendaftaran Tanah .....	17
2.3 Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah .....	22
2.4 Proses Pendaftaran Tanah .....	27
3. Tinjauan Tentang Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia.....	28
3.1 Pendaftaran Tanah .....	28
3.2 Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UUPA .....	29
3.4 Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah Menurut PP no 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah .....	33
<b>B. Analisis dan Konsep Pengaturan Hukum Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia .....</b>	<b>37</b>
1. Sistem Publikasi Yanag Dianut Di Indonesia .....	37

2. Konsep Pendaftaran Hak Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia .....	43
3. Kedudukan Sertifikat Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	44
4. Faktor-Faktor Penyebab Lahirnya Sertifikat Bermasalah ....	45
5. Pendaftaran Di Hongkong .....	57
6. Penerapan Sistem Pendaftaran Hak atau Sistem Positif Di Indonesia .....	63
<b>BAB III KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>67</b>
Kesimpulan.....	67
Saran.....	68

**DAFTAR PUSTAKA**





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial politik dan pertahanan keamanan yang tinggi. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari kebijakan Pembangunan Nasional, hal ini diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 45, yang menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Telah diketahui bersama bahwa tanah mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia dalam bermasyarakat. Tercukupinya kebutuhan manusia akan bahan pangan, dikarenakan manusia mampu mengolah dan mendayagunakan tanah. Kemampuan tersebut ternyata tidak terbatas pada usaha untuk mencukupi kebutuhan bidang pangan saja, melainkan untuk usaha-usaha yang lebih luas yang menyangkut perkembangan kehidupan seperti misalnya tanah untuk perumahan, pendirian bangunan industri, perkantoran, pendidikan, tempat ibadah, dan berbagai keperluan yang lain.

Karena keadaan tanah terbatas sedangkan penduduk bertambah terus dengan pesatnya, maka dengan sendirinya jumlah penduduk yang ingin mendayagunakan tanah menjadi tidak seimbang dengan keadaan tanahnya. Dalam keadaan demikian, tanpa adanya pengaturan yang tegas, maka tanah seringkali justru menjadi “masalah” bagi manusia, baik yang disebabkan karena perebutan hak, pendayagunaan yang salah, dan sebagainya. Di pihak lain, pemerintah sendiri memerlukan data penguasaan tanah untuk perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya, terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Selain itu,

diperlukan pula untuk penarikan pajak atas tanah, sehingga mutlak diperlukan adanya data pemilikan tanah berupa peta dan daftar.

Dari sejarahnya, pendaftaran tanah memang dilaksanakan untuk tujuan pemungutan pajak atas tanah (fiscal cadastre). Sampai tahun 1961, dikenal tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu *verponding* Eropa, *verponding* Indonesia, dan *Landrente*. Sebagai dasar bagi penentuan obyek pajak saat itu adalah status tanahnya sebagai tanah Hak Barat dan tanah hak milik adat, sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya. Dalam perkembangan berikutnya, untuk mewujudkan kepastian hukum atas tanah, munculah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (legal cadastre). Sasarannya adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak dan dikenal tanah hak maupun persil yang kemudian diukur, dipetakan dan diteliti proses penguasaan oleh pemegang haknya. Hasilnya berupa peta dan daftar yang memberikan penjelasan mengenai siapa pemegang haknya, letaknya, dan luasnya (data kadastral).

Pada Tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1955 Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh Menteri Agraria. Tugas Kementerian Agraria dimaksud antara lain : Mempersiapkan pembentukkan perundang-undangan agraria nasional, Melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agraria, serta menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat.

Susunan Kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria dan Jawatan Pendaftaran Tanah. Masing-masing jawatan dipimpin oleh Kepala Jawatan yang bertanggung jawab kepada Menteri dan wajib memberitahukan segala sesuatu kepada Sekretaris Jenderal.

Kemudian Kementerian Agraria kewenangannya dipertegas dengan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 Tanggal 12 Desember 1957 untuk menjalankan segala usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftarantah yang meliputi kegiatan :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (tentunya termasuk wilayah kehutanan).

b. Pembukuan hak-hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak-hak tersebut<sup>1</sup>.

Untuk hal tersebut di atas berdasarkan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 tersebut Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria sedangkan tugas dan wewenang Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958.

Setelah lahirnya UUPA, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tanggal 24 September 1960, lapangan pekerjaan Kementerian Agraria diperluas dengan kegiatan Land Reform dan Land Use sehingga dapat dikatakan pilar-pilar kegiatan Kementerian Agraria pada saat berdirinya terdiri dari 4 pilar, yaitu :

- a. Bidang Hak-Hak Atas Tanah (Jawatan Agraria)
- b. Bidang Pendaftaran Tanah (Jawatan Pendaftaran Tanah)
- c. Bidang Land Reform
- d. Bidang Land Use yang berasal dari Direktorat Tata Bumi Departemen Pertanian (bukan berasal dari Direktorat Tata Ruang Departemen Pekerjaan Umum).

Departemen Agraria dengan 4 pilar tersebut di atas merupakan suatu kebanggaan bagi bangsa Indonesia khususnya pegawai di Departemen Agraria karena di seluruh dunia hanya Departemen Agraria yang memiliki kewenangan yang lengkap yang diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan di Indonesia sebagai akibat masa penjajahan yang cukup panjang serta luasnya wilayah Republik Indonesia dengan berbagai suku bangsa dan adat istiadat serta ketentuan-ketentuan hukum di bidang pertanahan umumnya hanyalah berdasarkan hukum adat setempat dan tidak tertulis. Dengan kewenangan yang ada diharapkan Kementrian Agraria dapat mewujudkan tertib hukum, administrasi, penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah serta terciptanya suatu lingkungan hidup yang nyaman bersih dan terjamin keberadaan sumber daya air bagi rakyat Indonesia.

---

<sup>1</sup> <http://www.kalimantanpost.com/opini/publik/794-pendaftaran-tanah-dalam-rangka-kepastian-hukum.html>

Namun sesuatu hal yang ironis dengan tujuan yang begitu besar perkembangan organisasi Kementerian Agraria berkali-kali berubah mulai dari tingkat Departemen, Direktorat, Dirjen Agraria, Badan Pertanahan dengan Menteri Negara Agraria dan saat ini kembali menjadi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sehingga harapan dan tujuan utama untuk dibentuknya Kementerian Agraria pada masa lalu masih jauh dari harapan.

Dalam perkembangannya pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Permasalahan tanah menjadi semakin kompleks, disatu sisi kompleksitas masalah tanah terjadi sebagai akibat meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang cepat dengan penyebaran yang tidak merata antara wilayah. Di sisi lain, kompleksitas ini muncul karena luas tanah relatif tidak bertambah<sup>2</sup>.

Konsep penguasaan tanah di Indonesia sampai saat ini dibalut kekhawatirandari semua pihak baik dari masyarakat, swasta, maupun instansi pemerintah. Hal ini dikarenakan legalisasi alas hak atas tanah menimbulkan banyak permasalahan hukum. Salah satu penyebabnya adalah karena masih terjadi benturan konsep penguasaan tanah secara hukum adat dengan konsep penguasaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan positif yang berlaku. Di samping itu ditengarai adanya indikasi tindak pidana dalam proses pendaftaran hak-hak atas tanah, sehingga hilangnya kepastian hukum bagi pemilik dan pihak ketiga lainnya ataupun yang memperoleh hak kebendaan di atas tanah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan itu hak menguasai negara dan hak penguasaan tanah menurut hukum adat (hak ulayat) perlu mendapatkan legalisasi, sehingga hak-hak atas tanah yang timbul atas dasar hak menguasai negara dan *hak ulayat*, yang diberikan kepada warga negara dan badan hukum Indonesia dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan lain-lain perlu didaftarkan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis,

---

<sup>2</sup> Lutfi I. Nasoetion, et al., *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria* (70 Tahun Gunawan Wiradi). (Bandung : Yayasan Akatiga, 2002), hal. 215

lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya.

Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah tersebut, untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan. Untuk itu pemerintah harus membuat kebijakan kriminalisasi dalam peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah yang dapat mengantisipasi adanya tindak pidana dalam pendaftaran tanah.

Meningkatnya kebutuhan tanah berdampak pada terjadinya konflik di bidang pertanahan baik secara vertikal maupun horizontal, antara perorangan (warga atau masyarakat). Oleh karena itu pemerintah mewajibkan pemilik tanah mendaftarkan tanahnya untuk mendapat kepastian hukum dengan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Adapun kepastian hukum dimaksud adalah meliputi: kepastian mengenai orang atau badan hukum menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah<sup>3</sup>.

Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagaimana yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintahan dan secara sporadik yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau masal<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Effendi Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaan* (Bandung: Alumni, 1993), hal. 21

<sup>4</sup> Manurung Managam, Dalimantara, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Jakarta: Koperasi Pegawai BPN Bumi Bhakti, 1998), hal. 3-4

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 PP no 24 thn 1997 tentang pendaftaran tanah adalah “rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dalam hal kepemilikan tanah terdapat banyak hak-hak yang terkait dengan tanah, salah satunya adalah hak milik yang merupakan hak dasar setiap warga Negara yang dijamin oleh konstitusi. Untuk menjamin hal tersebut maka hak milik sebagai hak tertinggi atas tanah harus lah mempunyai kepastian hukum sebelum tahun 1961 untuk dapat menjamin kepastian hukum atas tanah di Indonesia untuk warga Negara Indonesia dibuatkan suatu hak-hak yang diberikan kepada masyarakat yang menjadi bukti kepemilikan tanah tersebut, dan salah satu hak dan hak terkuat dari hak atas tanah adalah hak milik dan secara tradisional hak milik didapat dari pembukaan tanah, namun dalam tata tertib hukum pemerintahan hak milik dapat diperoleh dengan cara:

1. Pembukaan tanah liar
2. Pemberian special oleh atau atas nama pemerintah
3. Pernyataan dalam undang-undang

Selanjutnya di Jawa dan Madura hak milik didapat dengan konversi tanah gogol bersama (tanah komunal) menjadi hak perorangan menurut Stb 1885 No. 102<sup>5</sup>. Pemberian hak milik tersebut diatas adalah untuk menjamin kepemilikan atas suatu tanah bagi warga Negara Indonesia sebelum tahun 1961 namun setelah tahun 1961 atau pada saat pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 10 thn 1961 tentang pendaftaran tanah maka untuk menjamin suatu kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi warga Negara Indonesia maka setiap tanah harus lah didaftarkan untuk dibuatkan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang sah, namun menurut berbagai fakta dari hasil penelitian dan keadaan yang berkembang dimasyarakat, bahwa kepastian hukum hak milik atas tanah

---

<sup>5</sup> Wahid Muchtar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah* (Jakarta : Republik, 2008), hal 2

bersertifikat masih dapat dipermasalahkan, bahkan sampai menjadi perkara di pengadilan.

Dari jumlah 4048 perkara perdata dilembaga pengadilan yang diajukan sampai tingkat kasasi selama tahun 2001 terdapat 2006 perkara atau 49,59 persen adalah sengketa pertanahan<sup>6</sup>. Dilihat dari hasil penelitian tersebut bahwa harus lah dicari suatu cara atau jalan untuk dapat mencari kepastian hukum yang dapat menjamin hak dari setiap pemilik tanah atas tanahnya, pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, namun PP no 10/1961 dianggap masih kurang dapat menjamin kepastian hukum sehingga disempurnakan lagi dengan PP no 24 th 2007 tentang pendaftaran tanah penyempurnaan tersebut lebih kepada tatapelaksaannya pendaftaran tanah.

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

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia
2. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut<sup>7</sup>.

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

---

<sup>6</sup> *ibid.* Hal. 5

<sup>7</sup> Pendaftaran tanah,

[<http://www.landpolicy.or.id/kajian/13/tahun/2008/bulan/08/tanggal/02/id/113/>], akses terakhir 15-pebruary-2009

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

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tanah meliputi:
  1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
  2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
  3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

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

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

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

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

Pasal 23 (32/HGU dan 38/HGB) berbunyi :

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

Di dalam penjelasannya pada Pasal 23 (32/HGU dan 38/HGB) disebutkan bahwa pendaftaran tanah yang telah sesuai dengan Pasal 19 UUPA dan menghasilkan sertifikat sebagai bukti kepemilikan tanah adalah alat pembuktian yang kuat namun bukan lah suatu alat pembuktian yang mutlak atas kepemilikan suatu bidang tanah dengan kata lain bahwa tidak ada suatu kepastian hukum yang dapat menjamin hak seseorang atas tanah tersebut tidak dapat diganggu oleh pihak lain. Didalam pasal 23 ini mengandung ketidakpastian hukum sehingga memberikan kesempatan bagi pihak lain untuk dapat mendapatkan hak atas tanah yang sudah jelas diberikan kepada orang lain dengan diterbitkannya suatu sertifikat.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan Pendaftaran Tanah yang bersifat *rechts kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Di dalam penjelasan UUPA disebutkan pula bahwa pendaftaran tanah didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara (Indonesia) tentunya yang dimaksud dalam Undang-Undang ini termasuk daerah hutan maupun laut (*marine kadaster*).

Menurut PP no 24 tahun 1997 mengenai pendaftaran tanah pada Pasal 12 ayat 1 disebutkan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi :

- a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b) Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c) Penerbitan sertifikat;

- d) Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini adalah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan kepada pihak lain yang namanya terdaftar dalam sertifikat tanah<sup>8</sup> PP no 24 tahun 1997 dalam penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan yang dianut adalah sistem publikasi negatif<sup>9</sup>.

Oleh karena hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya penulis tertarik untuk melakukan suatu pembahasan dan analisis terhadap kepastian hukum dari sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

## **B. POKOK PERMASALAHAN**

Dalam tesis ini permasalahan yang akan dikaji antara lain adalah :

1. Apakah Implementasi sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan UUPA dan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah sudah dapat memberikan suatu kepastian hukum bagi setiap warga Negara Indonesia ?
2. Sistem pendaftaran seperti apakah yang sesuai diterapkan di Indonesia yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi setiap warga Negara Indonesia?

---

<sup>8</sup> Lib Unair [http://adln.lib.unair.ac.id/go.php?id=jupunair-gdl-s3-2005-harininoi-1538&PHPSESSID=e99ecec43d24dr33334f3d] akses terakhir : 20 pebuari 2009.

<sup>9</sup> Wahid Muchtar, *op.cit.*, hal 72

### C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah system pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP no 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah mengenai jaminan kepastian hukum bagi setiap pemegang sertifikat.

Selain itu bertujuan untuk mengetahui mengenai system pendaftaran tanah seperti apakah yang paling sesuai dan dapat diterapkan di Indonesia demi terciptanya jaminan kepastian hukum yang menjadi dasar tujuan utama dari pendaftaran tanah.

### D. METODE PENELITIAN

Penulisan tesis sebagai salah satu jenis karya tulis ilmiah membutuhkan data-data yang mempunyai nilai kebenaran yang dapat dipercaya. Oleh karena itu, penulis memilih menggunakan metode kepustakaan<sup>10</sup> dengan menggunakan bahan hukum sekunder<sup>11</sup>.

Untuk pelaksanaannya, penulis akan berusaha mengumpulkannya melalui bahan-bahan pustaka dan dibantu melalui wawancara. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan pustaka dalam keadaan siap terbuat dan dapat digunakan dengan segera. Metode penelitian yang dipakai dalam pembuatan tulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisa bahan-bahan pustaka di bidang hukum yang norma-normanya tertulis.

Tipe penelitian yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti Penulis dapat ditinjau dari berbagai segi. Dari segi sifatnya, penelitian yang sesuai adalah penelitian eksplanatoris, yang menggambarkan dan menjelaskan lebih dalam tentang suatu gejala untuk mempertegas hipotesa yang ada.. Dari segi tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian problem identification, karena permasalahan yang ada diklasifikasi sehingga memudahkan dalam proses analisa dan pengambilan kesimpulan.

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 68.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta (RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang dikumpulkan melalui studi dokumen terhadap bahan-bahan pustaka. Berdasarkan kekuatan mengikat, bahan pustaka yang diperoleh meliputi<sup>12</sup>:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, seperti Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah no 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, serta makalah/hasil karya yang berhubungan dengan materi penulisan tesis ini.

Alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen atau bahan pustaka dengan melakukan penelusuran literatur baik berupa buku-buku, makalah, makalah, literatur dari situs jaringan melalui internet, perundang-undangan dan peraturan lainnya.

Selain itu, Penulis melakukan studi lapangan melalui wawancara untuk dapat melengkapi data-data yang kurang, kepada narasumber atau informan yang dalam hal ini adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional. Narasumber atau informan merupakan pihak yang diwawancarai karena jabatan atau keahliannya. Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, dimana Penulis meneliti dengan berfokus atas fakta atau sebab terjadinya gejala sosial tertentu, bukan memahami perilaku dari sudut pandangan penulis sendiri, yang tidak dapat dihitung. Dengan pendekatan kualitatif, data yang dihasilkan dari penelitian ini merupakan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 12.

<sup>13</sup> Sri Mamudji, *et al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 67.

#### **D. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan tesis ini akan terdiri dari 3 (tiga) bab yaitu:

##### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang tinjauan umum mengenai latar belakang permasalahan penulisan tesis ini, pokok permasalahan, metode penelitian, dan diakhiri dengan uraian sistematika penulisan. Masuk kepada

##### **BAB II TINJAUAN YURIDIS TERHADAP EVALUASI IMPLEMENTASI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH BERDASARKAN PP NO 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH.**

Dalam bab ini akan diberikan gambaran secara teoritis mengenai sistem pendaftaran tanah di Indonesia, proses pendaftaran tanah di Indonesia dan tujuan serta latar belakang penerapan sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

##### **BAB III : PENUTUP**

Dalam bab ini diuraikan tentang jawaban atas permasalahan sebagaimana diuraikan dalam BAB I yang dimaksud, dan memberikan saran-saran yang dianggap perlu.

**BAB II**  
**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP EVALUASI IMPLEMENTASI**  
**JAMINAN KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH**  
**BERDASARKAN UPA dan PP NO 24 TAHUN 1997 TENTANG**  
**PENDAFTARAN TANAH**

**A. Tinjauan Tentang Tanah dan Hak atas Tanah**

**1. Tanah**

Salah satu unsur yang terpenting didalam kehidupan manusia sebagai tempat tinggal serta beraktifitas diatasnya adalah tanah. Tanah sebagai suatu unsure pembentuk kehidupan manusia maupun makhluk hidup lainnya. Tanah tidak saja hanya sebagai tempat bermukim maupun bertani ,tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa<sup>14</sup>.

Sebagai salah satu unsur terpenting didalam kehidupan manusia untuk menjaga keharmonisan antara pihak-pihak yang berkepentingan didalam bidang tanah maka tanah mempunyai hak-hak yang melekat dan berbeda agar dapat menjaga terjadinya benturan kepentingan antara hak-hak tersebut. Oleh karena itu munculah hak-hak yang berkaitan dengan hak atas tanah.

**a. Hak atas tanah.**

Hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat 1 UUPA terdiri dari hak milik, hak guna bangunan , hak pakai , hak sewa , hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan, dan hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak diatas yang ditetapkan melalui undang-undang sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 ayat 1 uupa yaitu hak gadai , hak usaha bagi hasil dan hak menumpang hak

---

<sup>14</sup> Florianus SP Sanggun, *Tatacara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta: Visimedia, 2007), hal 1.

sewa tanah pertanian<sup>15</sup>, sebagai hak tekuat dan terpenuh yang dipunyai oleh orang atas tanah maka hak milik memiliki suatu syarat khusus untuk mendapatkan hak milik.

**b. Hak milik.**

Suatu hak milik didapatkan oleh suatu pihak dengan melalui:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat.

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

2. Terjadinya hak milik karena ketetapan pemerintah.

secara umum mengenai pemeberian hak milik atas tana telah diatur dalam peraturan menteri dalam negeri no 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemebrian hak atas tanah dan peraturan menteri dalam negeri no.5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tatacara pemberian hak atas tanah. menurut peraturan menteri dalam negeri no 6 tahun 1972, kewenangan untuk pemberian hak milik dilakukan oleh gubernur<sup>17</sup>.

3. Terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang.

---

<sup>15</sup> *ibid*, hal 5.

<sup>16</sup> *ibid*. hal. 9.

<sup>17</sup> *ibid*, hal 16-17.

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

- a. hak eigendom atas tanah yang ada.
- b. hak agrarisch eigendom, milik, yayasan, andarbeni, hak atas dua desa, pesini, grandsultan, landerijm bezitrecht, altiddurende, erfacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir.
- c. hak gogolan, pekulen, atau sanggan yang bersifat tetap<sup>18</sup>.

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

## **2. Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, Sistem Publikasi, Proses Pendaftaran Tanah**

### **2.1. Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah<sup>19</sup>, untuk dapat menunjang kinerja dari suatu sistem pendaftaran tanah diperlukanlah suatu landasan yang dapat dipegang didalam suatu pendaftaran tanah agar tidak melenceng dari tujuan atau fungsi dari pendaftaran tanah itu sendiri landasan tersebut berupa asas-asas pendaftaran tanah.

Asas-asas dalam pendaftaran tanah ;

- a) Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *ibid*, hal 19

<sup>19</sup> Hadi Setia Tunggal, *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah* (Jakarta : Harvindo, 2008), hal 1.

<sup>20</sup> Florianus SP Sanggun, *op.cit.* hal 18.

- b) Asas aman menunjukkan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri<sup>21</sup>.
- c) Asas terjangkau, menunjuk pada keterjangkauan bagi pihak yang memelukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah pelayanan yang diberikan dalam penyelenggaraanya pendaftaran tanah harus bisa terjangkau para pihak yang memerlukanya<sup>22</sup>
- d) Asas mutakhir menunjuk pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungannya dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari<sup>23</sup>
- e) Asas mutakhir/terbuka menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setaiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka<sup>24</sup>

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

## 2.2. Sistem Pendaftaran Tanah.

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

Sistem pendaftaran tanah baik, pendaftaran akta maupun pendaftaran hak, dalam setiap kejadian, perbuatan, maupun peristiwa yang menyebabkan terjadinya pemberian, penciptaan, peralihan / pemindahan serta pembebanan dengan hak lain

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

harus dibuktikan dengan suatu akta. Karena di dalam akta tersebut memuat data / informasi yang berwujud data yuridis dari tanah yang bersangkutan, termasuk perbutan hukum, hak, penerima hak serta hak apa yang dibebankan.

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

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia
2. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

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

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

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

2) Pendaftaran tanah meliputi:

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

Perbedaan kewenangan dalam sistem pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas jelas tertuang dalam ketentuan angka 2 b dan c dimana pendaftaran tanah melakukan pendaftaran hak termasuk peralihan dan pembebanannya serta

pemberian surat-surat tanda bukti termasuk sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat.

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

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

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

#### **A. Sistem Pendaftaran Akta dan Hak.**

1. Sistem Pendaftaran Akta (“registration of deeds”), pihak Pejabat Pendaftaran tanah hanya melakukan pendaftaran akta-akta tersebut. Sehingga dengan demikian Pejabat Pendaftaran tanah (PPT) bersifat passif, dikarenakan PPT tidak melakukan uji kebenaran terhadap data yang tercantum / yang disebutkan dalam akta yang didaftar<sup>25</sup>. Belanda adalah salah satu contoh negara yang menggunakan teori pendaftaran akta. Yaitu bahwa, apabila terjadi pemindahan hak yg dilakukan oleh notaris, maka pembuatan serta pendaftaran haknya dilakukan oleh pejabat

---

<sup>25</sup> Wahid Muchtar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah* (Jakarta : Republik, 2008), hal 23.

Overschrijving (pejabat Balik Nama) di kantornya pada hari yang sama. Pembeli selaku pemegang atau pemegang hipotik mendapatkan salinan atau "grosse" akta, yang berfungsi sebagai surat tanda bukti haknya. Sehingga setiap terjadi suatu perubahan wajib dilakukan pembuatan akta sebagai buktinya., data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Ketidaksesuaian / Cacat hukum dalam suatu akta bisa menyebabkan tidak sahnya suatu perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian.

2. Sistem Pendaftaran Hak ("registration of title"), awal mulanya diciptakan oleh Robert Richard Torrens. Sistem ini banyak diikuti dan berlaku di Australia. Hal ini dikarenakan sistem ini dibuat lebih sederhana, sehingga memungkinkan orang dapat memperoleh keterangan dengan mudah, tanpa harus melakukan "title search" pada akta-akta yang ada. Sistem ini dikenal dengan "registration of title" atau "sistem Torrens"<sup>26</sup>. Sistem pendaftaran hak, dikenal juga Torrens Sistem, bukan aktanya yang didaftar, tetapi haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Meskipun akta tetap merupakan sumber datanya. Jadi, di dalam sistem pendaftaran hak terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dibuatkan suatu daftar isian. Pada sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah akan melakukan pengujian kebenaran data, yaitu sebelum dilakukan pendaftaran hak di dalam buku tanah. Jadi, pejabat pendaftaran tanah, dalam hal ini bersikap aktif.

Dalam sistem ini pun pada setiap penciptaan, pemindahan / peralihan suatu hak baru atau perbuatan – perbuatan hukum baru harus dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam praktak pelaksanaannya, bukan akta yang didaftar namun hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta yang merupakan sumber datanya. Pendaftaran hak baru serta perubahan-perubahannya disediakan daftar-isian, atau disebut "register". Jika pada pendaftaran akta, PPT bersikap passif, maka dalam pendaftaran hak PPT bersikap aktif. Hal ini dikarenakan sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam register yang bersangkutan PPT melakukan pengujian kebenaran terhadap data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

Salah satu negara yang menggunakan sistem Torrens dalam sistem pendaftaran tanahnya adalah Australia. Sistem pendaftaran sistem Torrens dinyatakan sebagai berikut:

1. security of title, kebenaran dan kepastian dari hak tersebut terlihat dari serangkaian peralihan haknya dan memberikan jaminan bagi yang memperolehnya terhadap gugatan lain.
2. peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus diulangi dari awal setiap adanya peralihan hak.
3. penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah.
4. ketelitian. Dengan adanya pendaftaran maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi.

sistem pendaftaran tanah juga dibagi kedalam sistem pendaftaran sistematis dan sporadis.

### **B. Sistem Pendaftaran Tanah Sistematis dan Sporadis.**

#### **Sistem Pendaftaran tanah secara sistematis.**

Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri. karena pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan menteri.

Pada pendaftaran tanah secara sistematis pemegang hak, kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk :

- a) Memasang tanda-tanda batas pada bidang tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b) Berada dilokasi pada saat panitia adjudikasi melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis.
- c) Menunjukkan batas-batas bidang tanahnya kepada panitia adjudikasi.
- d) Menunjukkan bukti pemilikan atau penguasaan tanahnya kepada panitia adjudikasi.

e) Memenuhi persyaratan yang ditentukan bagi pemegang hak atau kuasanya atau selaku pihak lain yang berkepentingan<sup>27</sup>.

### **Sistem Pendaftaran Tanah Secara Sporadic.**

Pendaftaran tanah secara sporadic adalah pendaftaran tanah pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individu atau massal<sup>28</sup>. Didalam pendaftaran tanah sporadic inisiatif datangnya dari pemilik tanah atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah dengan biaya dari si pemilik tanah.

Apabila anda mendaftarkan tanah anda melalui pendaftaran tanah secara sporadic maka anda akan menempuh tahapan-tahapan secara sporadic sebagaimana yang tercantum dalam Permen-Agra/Ka.BPN No. 3/1997<sup>29</sup>. Tahapan-tahapan tersebut meliputi :

- Permohonan pendaftaran secara sporadic.
- Pengukuran.
- Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah.
- Pengumpulan data fisik , data yuridis dan data pengesahannya.
- Penegasan konvensi dan pengakuan hak
- Pembukuan hak
- Penerbitan sertifikasi.

Bagaimanapun sistem pendaftaran tanah yang dilakukan, hukum melindungi kepentingan orang sebagai pemegang bukti hak berdasarkan data yang disajikan kegiatan pendaftaran tanah, yaitu dapat dilihat dari sistem publikasi yang dianut dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, didalam sistem pendaftaran tanah dikenal dengan sistem publikasi negatifa dan publikasi positif.

### **2.3. Sistem publikasi Pendaftaran tanah.**

Penyelenggaraan pendaftaran / legal cadastre memberikan suatu surat tanda bukti hak. Dengan demikian pemegang hak atas tanah dengan mudah dapat membuktikan penguasaan terhadap tanah tersebut. Adanya “asas terbuka” yang

<sup>27</sup> *Ibid*, hal 23.

<sup>28</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, Lembaran Negara Tahun 1997, Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, Pasal 1 angka 11.

<sup>29</sup> *ibid*, hal.24.

dianut dalam pendaftaran tanah, memungkinkan calon pembeli maupun kreditur untuk melihat maupun memperoleh keterangan yang diperlukan sebelum melakukan suatu perbuatan hukum. Keterangan ini dapat diperoleh dari PPT maupun dari subyek pemegang hak atas tanah tersebut<sup>30</sup>.

Secara garis besar, sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) sistem, yaitu Sistem publikasi positif dan sistem publikasi yang negatif.

#### **A. Sistem publikasi positif.**

Sistem publikasi positif, yaitu sistem yang menggunakan sistem pendaftaran hak, di mana buku tanah sebagai bentuk penyajian data yuridis, dan sertifikat hak sebagai tanda bukti hak. Untuk mengikuti siapa pemegang hak, yaitu dengan melihat nama siapa yang terdaftar dan bukan perbuatan hukumnya. Bahwa pencatatan nama seseorang dalam suatu register / buku tanah, menjadikan seseorang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah *title by registration / the registration is everything*). Orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam suatu register, memperoleh apa yang disebut dengan *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat). Kebenaran data yang terdapat dalam register tersebut bersifat mutlak<sup>31</sup>. Suatu sistem positif akan menghasilkan produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat<sup>32</sup>. Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan, bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya menuntut pemeberian ganti kerugian (*compensation*) berupa uang. Untuk itu negara menyediakan apa yang disebut *assurance fund*.

#### **B. Sistem publikasi negatif**

Adapun sistem publikasi yang negatif, menggunakan sistem pendaftaran akta, bahwa yang dijadikan pegangan bukan pendaftaran / pencatatan nama seseorang ke dalam suatu register, namun sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak dari penjual kepada si pembeli.

<sup>30</sup> Dasar hukum pendaftaran tanah, [<http://umry.info/home/?p=13>], akses terakhir 8 maret 2009.

<sup>31</sup> Proses pembuatan sertifikat, [<http://blogspot.com/2009/01/proses-pembuatan-sertifikat.html>], akses terakhir 8 maret 2009.

<sup>32</sup> Muchtar wahid, *op.cit* hal 74.

Pendaftaran yang dilakukan oleh seseorang tidak secara otomatis menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang hak baru.

Di dalam sistem ini berlaku *asas nemo plus juris*, yaitu bahwa seseorang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punyai sendiri<sup>33</sup>. Dalam sistem negatif, pelaksanaan pencataan atau pembukuan suatu hak didalam daftar tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya.

Sedangkan sistem publikasi negatif, adalah yang menitik beratkan pada sahnya perubahan hukum yang dilakukan untuk kemudian dapat menentukan peralihan haknya. Dalam situasi demikian, meskipun pendaftaran sudah dilakukan tetapi masih terbuka kemungkinan timbulnya gugatan jika pemegang hak yang sebenarnya dapat membuktikannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menganut sistem publikasi negatif yang berunsur positif. Jadi sistem yang digunakan adalah bukan sistem negatif murni. Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah, harus berusaha sedapat mungkin untuk menyajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran, selama tidak terdapat pembuktian yang lain, maka data yang terdapat dalam buku tanah dan yang ada pada pendaftaran merupakan data yang dianggap benar dan dinyatakan sah.

Untuk terlaksananya system-sistem tersebut diatas ada beberapa pihak yang terlibat didalam pelaksanaan system, baik dalam hal pelaksanaan dilapangan maupun secara tanggung jawab dalam segi hokum.

### **C. Pihak yang terlibat didalam pendaftaran tanah di Indonesia**

Pihak-pihak yang terlibat dalam pendaftaran tanah antara lain yaitu Kepala Kantor Pertanahan dalam pelaksanaannya dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu. Pendaftaran tanah secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan yang bersangkutan. Kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:

---

<sup>33</sup> *ibid*, hal 79.

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran
- b. Penetapan batas bidang-bidang tanah
- c. Pengukuran dan penetapan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d. Pembuatan daftar tanah
- e. Pembuatan surat ukur.

Untuk keperluan peta dasar BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknis nasional di setiap kabupaten/kota. Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya dengan pasti karena dapat direkonstruksi di lapangan setiap saat.

Penetapan batas bidang tanah yang dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar dan yang 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 dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Gambar situasi yang dimaksud adalah dokumen petunjuk hak atas tanah menurut ketentuan yang berlaku sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman Pokok Penyelenggaraan Tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sedangkan dalam sistem pendaftaran tanah yang ada di Indonesia, sebagaimana berdasar pada UUPA, PP No. 10 tahun 1961 maupun PP No. 24 tahun 1997, sistem publikasi kita adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsure positif.

Sistemnya bukan negatif murni, karena pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini mengandung arti, bahwa pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat menyajikan data yang benar dalam buku tanah maupun dalam peta pendaftaran. Sehingga selama tidak dapat

dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran tanah harus diterima sebagai data yang benar. Dengan kata lain, keterangan-keterangan yang tercantum dalam data tersebut mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Selain itu sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia disebut sebagai sistem negatif yang mempunyai unsure positif ini diketahui dengan adanya ketentuan dalam pasal 19 UUPA. Di dalam pasal itu menyatakan bahwa pendaftaran meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Dalam pasal 23, 32, dan 38 UUPA pun juga dinyatakan bahwa "pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat". Sistem publikasi negatif mengandung unsure positif bermakna bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktinya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah negatif<sup>34</sup>.

#### **2.4. Proses pendaftaran tanah.**

Dalam garis besarnya, tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung sebagai berikut: Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.:

1. Keterangan mengenai pemohon.
  - a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaannya serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masing-masing menjadi tanggungannya.
  - b. Apabila badan hukum, nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan Nomor Surat Keputusan Pengesahan oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat memperoleh hak milik berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>34</sup> wahid muchtar, *Op.cit.* hal 75.

2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik.
  - a. Dasar penguasaan atau atas haknya dapat berupa sertifikat, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan, pengadilan, akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya. Letak, batas-batas dan luasnya. Jenis tanah (pertanian/non pertanian) rencana penggunaan tanah status tanahnya (tanah yang atau tanah negara) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah dimohon.
  - b. Setelah berkas pemohon diterima, Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan: Data yuridis, data fisik, serta mencatat dalam formulir isian, memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian, memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - c. Kepala Kantor Pertanahan meneliti kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan keterangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - d. Dalam hal tanah dimohonkan belum ada surat ukurnya, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran.
  - e. Keputusan pemberian hak atau keputusan penolakan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara yang lain dan menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

### **3. Tinjauan Tentang Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia**

#### **3.1. Pendaftaran Tanah**

Awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya yakni bagaimana supaya dapat

memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan hidup di atasnya . Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, maka secara otomatis akan muncul kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan yang berbeda-beda maka untuk dapat menjaga kepentingan-kepentingan tersebut tidak mengganggu satu sama lain maka diperlukan suatu pengakuan hak-hak individu atas kepemilikan suatu hak didalam suatu tanah.

Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak- hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan atau diikat sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya. Dengan terdaftarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum.

Bahkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut:

- a) adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (security);
- b) mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (simplicity);
- c) adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (accuracy);
- d) mudah dilaksanakan (expedition);
- e) dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (cheapness), dan daya jangkauan ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (suitable)<sup>35</sup>.

Hukum Indonesia pendaftaran tanah diatur didalam beberapa peraturan mengenai tanah maupun pendaftaran tanah. Terdapat dua peraturan perundang-

---

<sup>35</sup> Adrian sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta : Sinar Grafika ,2006), hal 80.

undangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah yaitu UUPA dan PP no 10 tahun 1961 yang disempurnakan dengan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan peraturan lain sebagai peraturan pelaksana.

### **3.2. Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UUPA**

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa tanah adalah karunia tuhan yang maha esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan permukaan bumi, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut peraturan perundang-undangan<sup>36</sup>. Karena tanah merupakan karunia dari tuhan yang maha esa maka haruslah kita dapat menjaga dan memanfaatkan sebaik mungkin, oleh karena itu haruslah ada suatu aturan mengenai hal tersebut.

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

Ayat (1) : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah.

Ayat (2) : Pendaftaran tanah tersebut pada ayat 1 meliputi:

- a) pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
- b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c) pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

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

- Agar para pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang bersangkutan yaitu dengan penerbitan surat-surat tanda bukti hak oleh pemerintah;
- Agar para pihak yang memerlukan informasi dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah tersebut yaitu dengan cara

---

<sup>36</sup> Wahid Muchtar, *Op.cit.*, hal 1

menentukan bahwa keterangan yang dihimpun dalam rangka pendaftaran tanah adalah benar adanya yaitu keterangan yang dihimpun dalam rangka pendaftaran tanah yang bersifat terbuka untuk umum;

- Untuk adanya suatu tertib administrasi pertanahan bagi pemerintah sehingga dapat memberikan suatu tata pelaksanaan yang efektif dan efisien bagi terselenggaranya pendaftaran tanah yang dapat memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi warga negara Indonesia.

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

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

Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad bai<sup>37</sup>. Hal ini memperlihatkan bahwa subyek hukum yang memiliki hak atas suatu obyek tanah yang nyata-nyata telah didaftarkan sebagai satu-satunya cara untuk mendapatkan hak milik atas suatu obyek tanah masih dapat kehilangan haknya dengan cara bila ada yang dapat membuktikan yang sebaliknya. Ini berarti pemerintah sendiri yang membuat suatu celah terhadap timbulnya ketidakpastian hukum didalam pasal tersebut sudah seharusnya suatu peraturan perundang-undangan dibuat agar dapat memberikan suatu kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum bagi setiap subyek hukum, karena ketidakpastian hukum yang tidak terpenuhi dapat menimbulkan suatu konflik dan banyaknya benturan kepentingan.

Dengan demikian pendaftaran tanah dengan publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan<sup>38</sup> namun untuk sistem hukum indonesia tidak menganut sistem publikasi negatif murni, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat 2 huruf c yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian”. Pernyataan yang demikian tidak lah mungkin terdapat didalam sistem publikasi yang murni<sup>39</sup>. Sehingga sistem indonesia tidak dapat dikatakan sebagai sistem negatif murni ataupun sistem positif murni karena tidak melengkapi segala unsur yang terdapat didalam sistem publikasi murni maupun sistem negatif murni dengan isi dari beberapa peraturan mengenai pertanahan di indonesia dapat terlihat bahwa indonesia menganut sistem negatif bertendensi positif.

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

---

<sup>37</sup> Adrian sutedi, *op.cit*, hal 112.

<sup>38</sup> *Ibid* hal.113.

<sup>39</sup> *Ibid* hal.115.

Dalam Pasal 23,32 dan 38 UUPA juga dinyatakan bahwa “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”<sup>40</sup>. Seperti dalam Pasal 23 yang berbunyi:

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

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

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

### **3.3. Pengaturan Hukum Mengenai Pendaftaran Tanah Menurut PP no 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah**

Peraturan Pemerintah NO 10 tahun 1961 yang telah dipergunakan selama 36 tahun dirasakan kurang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan kehidupan masyarakat di Indonesia khususnya dalam bidang pendaftaran tanah. Oleh karena

---

<sup>40</sup> *Ibid* hal.121.

itu diperlukan suatu pembaharuan untuk menyempurnakan peraturan pemerintah tersebut. dapat dikira bahwa Tujuan pembaharuan pemerintah tersebut adalah untuk menunjang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pada tanggal 8 juli 1997 dimulai pembaharuan dibidang pendaftaran tanah , dengan diundangkanya PP no 24/1997 yang merupakan penyempurnaan dari PP no 10/1961 sedangkan pemberlakuannya dimulai tanggal 8 oktober 1997. penyempurnaan peraturan tersebut menurut dapat dijabarkan didalam beberapa bagian penyempurnaan, antara lain. :

### **1. Pengertian pendaftaran tanah.**

Dalam PP No. 10/1961 tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai pendaftaran tanah. Pasal 1 PP 1 No.10/1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh jawatan pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan dalam PP ini dan mulai pada tanggal yang ditetapkan oleh Menteri Agraria untuk masing-masing daerah. Sedangkan PP No.24/1997 menerangkan pengertian pendaftaran tanah secara rinci beserta tahapan-tahapannya.

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

### **2. Tujuan Pendaftaran tanah.**

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

### **3. Asas-asas pendaftaran tanah.**

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

#### 1. Asas sederhana

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

#### 2. Asas aman.

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

#### 3. Asas terjangkau.

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

#### 4. Asas mutakhir.

Asas mutakhir dimaksudkan untuk tersedianya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang

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

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

Namun sangat disayangkan bahwa PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah sebagai penyempurnaan dari PP no 10 tahun 1961 masih memiliki celah hukum yang tidak dapat memberikan suatu kepastian hukum, PP no 24 tahun 1997 sudah pasti tidak dapat dipisahkan dari UUPA terutama pada pasal 19,23,32 dan 38 UUPA mengenai pendaftaran tanah. Didalam peraturan-peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif yang bertendensi positif dan sertifikat sebagai hasil akhirnya dan menjadi suatu alat pembuktian yang kuat tetapi tidak mutlak.

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

- a. substansi hukum yang terdiri dari tujuan , sistem, dan tata laksana pendaftaran tanah.
- b. struktur hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait.
- c. kultur hukum , terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial<sup>41</sup>

Jika faktor-faktor tersebut secara langsung telah terpenuhi maka masyarakat akan mendapatkan suatu kepastian hukum, karena faktor-faktor tersebut secara teoritis akan memberikan perannya masing-masing dalam proses

---

<sup>41</sup> Wahid Muchtar, *Op.cit* hal. 115.

penetapan hak, penertbitan Buku tanah dan sertifikat atas tanah, yang merupakan produk hukum pendaftaran tanah.

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

Di zaman informasi ini maka kantor pertanahan sebagai kantor digaris depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait dengan tanah. Informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah bangunan yang ada, untuk itu perlu-lah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hak yang wajar.

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

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

Pasal 32 disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan dan pada ayat 2 disebutkan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang

merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun semenjak ditebitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor petanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

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

## **B. Analisis dan Konsep Pengaturan Hukum Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia**

### **1. Sistem Publikasi yang dianut di Indonesia.**

Didalam sistem pendaftaran terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu publikasi positif dan negatif, didalam setiap sistem publikasi tersebut masing-masing memiliki suatu kelebihan maupun kekurangan didalam substansi baik didalam sistem publikasi positif maupun negatif.

Sistem publikasi positif memiliki kelebihan dalam hak memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang mutlak yang dapat diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya hal ini dikarenakan didalam sistem publikasi positif untuk dapat menghasilkan suatu sertifikat dibutuhkan suatu proses penelitian dan penelusuran yang mendalam terhadap kebenaran dari suatu data yang diberikan oleh seseorang yang ingin mendaftarkan diri untuk dapat memiliki hak terhadap suatu bidang tanah dan data-data yang telah diberikan dan ditelusuri lebih dalam dijamin kebenarannya oleh pemerintah sehingga menghasilkan suatu kepastian hukum yang mutlak. Dan kekurangan dari sistem ini adalah hilangnya

kesempatan pihak lain untuk menggugat suatu sertifikat apabila terjadi suatu kesalahan dan menjadi tanggung jawab negara atau pemerintah sepenuhnya.

Sistem negatif memiliki kelebihan dalam hal membuka peluang seseorang yang menganggap sebagai pemegang hak yang sebenarnya dapat mengajukan gugatan kepada pihak yang terdaftar didalam sertifikat, namun kekurangan dalam sistem ini adalah seorang yang memiliki sertifikat sebagai suatu bukti kepemilikan yang didapat melalui proses pendaftaran hak tidak lah mendapatkan kepastian hukum atas apa yang tertulis didalam sertifikat tersebut karena pemerintah dan undang-undang tidak memberikan jaminan kebenaran data-data yang diberikan oleh pihak yang mendaftar sehingga pihak yang memiliki sertifikat tetap dapat digugat oleh pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Sistem publikasi yang digunakan di indonesia berdasar kan UUPA dan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah sistem negatif yang mengandung bertendensi positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat ,seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, Pasal 32 ayat 2.

Disebut sistem negatif yang bertendensi positif karena tidak dapat disebut sebagai suatu sistem publikasi positif dikarenakan bahwa negara tetap tidak menjamin kebenaran data-data yang tertera didalam sertifikat yang telah diterbitkan didalam sistem publikasi positif seharusnya mencangkup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftarkan itu dijamin kebenaran data yang didaftarkan nya, dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sah nya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan dalam daftar-daftar sehingga pemerintah menjamin kebenaran data-data<sup>42</sup>. sehingga dapat dikatakan bahwa sistem publikasi yang dianut di indonesia adalah sistem publikasi negatif tetapi bukan negatif murni melainkan sistem publikasi negatif yang bertendensi positif.

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di indonesia yang bersistem publikasi negatif bertendensi positif terdapat suatu asas yang melekat didalamnya yaitu, asas *nemo plus iuris*, yang berbunyi: orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang

---

<sup>42</sup> Adrian sutedi, *Op.cit* hal 121.

tidak berhak adalah batal. Asas Ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya<sup>43</sup>. Didalam asas nemo plus iuris ini memberikan perlindungan yang diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang sudah mendaftarkan dan memiliki sertifikat dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan PP no 24 tahun 1997 dalam pasal 32 disebutkan suatu batas waktu untuk seseorang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya mengajukan gugatan kepada pemegang sertifikat yaitu 5 tahun setelah diterbitkan nya suatu sertifikat namun dalam kenyataannya hal tersebut masih sering dikesampingkan karena pemerintah terlihat masih setengah hati menyempurnakan peraturan mengenai pendaftaran tanah sehingga dapat memberikan suatu kepastian hukum terhadap para pemegang hak milik tanah.

Di dalam sistem publikasi negatif yang bertendensi positif yang dianut oleh sistem pendaftaran di Indonesia memiliki suatu lembaga *Rechtsverwerking* sebagai suatu jalan untuk dapat menanggulangi kekurangan dari sistem tersebut. Lembaga *rechtsverwerking* tersebut diterapkan dalam berbagai keputusan pengadilan yang telah mendapatkan pengukuhan yurisprudensi<sup>44</sup>. Akan tetapi, sebagai lembaga dari hukum yang tidak tertulis, penerapan dan pertimbangan mengenai terpenuhinya persyaratan yang bersangkutan dalam kasus-kasus kongkret ada ditangan hakim yang mengadili sengketa, dan hakim tidak dibenarkan menerapkannya apabila tidak diajukan sendiri oleh yang berperkara<sup>45</sup>. Sehingga lembaga ini dianggap kurang efektif jika dijadikan sebagai ujung tombak untuk dapat menanggulangi kekurangan dari sistem negatif yang bertendensi positif yang dianut oleh pemerintah.

Lembaga *rechtsverwerking* digunakan sebagai sarana pelengkap untuk mengatasi kelemahan dalam sistem publikasi di Indonesia yang berdasarkan PP no 24 tahun 1997. Dalam ketentuan Pasal 32 ayat 2 PP no 24 tahun 1997 tidak menciptakan suatu badan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum lembaga *rechtsverwerking* yang sudah ada dalam hukum adat terhadap

---

<sup>43</sup> *ibid*, hal 118.

<sup>44</sup> *ibid*, hal 120.

<sup>45</sup> *ibid*, hal 157.

pengusaan tanah yang sudah didaftarkan<sup>46</sup> Tujuan dari sistem ini untuk dapat menanggulangi kelemahan dari sistem publikasi di Indonesia tanpa adanya penyempurnaan dari dalam lembaga ini tidak dapat diterapkan secara maksimal karena lembaga ini bukan lah lembaga baru melainkan penerapan dari hukum adat terdahulu sehingga perlulah adanya penyesuaian agar dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang menjadi kelemahan dari sistem publikasi di Indonesia.

Rechtsverwerking sebagai suatu lembaga yang menguatkan sistem negatif di Indonesia berdasarkan UUPA dan PP no 24 tahun 1997 Pasal 32 ayat 2, belum dapat memenuhi unsure rasa keadilan serta kepastian hukum bagi pemilik yang sebenarnya dan pemegang hak yang terdaftar. Upaya menciptakan kepastian hukum dengan pembatasan waktu, dalam hal ini lima tahun sesuai dengan PP no 24 tahun 1997 Pasal 32 dalam kondisi administrasi /data pertanahan yang belum tertib dan kesadaran hukum serta realitas social pada dewasa ini, dapat merugikan dan mengorbankan rakyat pada umumnya<sup>47</sup>. Dalam sistem publikasi di Indonesia yang menggunakan sistem publikasi negatif bertendensi positif lembaga Rechtsverwerking yang disebutkan didalam PP No 24 tahun 1997 diharapkan dapat memberikan suatu jalan keluar terhadap kekurangan dari sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia terutama dalam hal memberikan suatu jaminan kepastian hukum karena tujuan dari dibentuknya sistem ini adalah untuk dapat menanggulangi kekurangan sistem publikasi di Indonesia dengan berdasarkan asas *nemo plus iuris* yang bertujuan memberikan suatu arti bahwa seseorang pemegang hak yang sebenarnya tidak akan kehilangan hak nya serta keadilan bagi pemegang hak yang sebenarnya namun lembaga ini diberikan suatu batasan waktu yaitu 5 tahun sesuai dengan pasal 32 PP no 24 tahun 1997, namun tersebut kurang relevan untuk diberlakukan dalam keadaan sistem administrasi pertanahan di Indonesia saat ini karena pemerintah sendiri tidak dapat memberikan jaminan kebenaran atas data-data yang di berikan oleh pihak yang ingin mendaftarkan haknya.

Lembaga Rechtsverwerking yang ada di Indonesia perlulah diberikan suatu penyempurnaan di dalamnya sehingga dapat memberikan suatu jaminan

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hal 158.

<sup>47</sup> *ibid*, hal 107.

kepastian hukum kepada subyek hukum dan untuk dapat memaksimalkan lembaga ini perlulah juga dibuatkan suatu aturan yang memberikan suatu kewenangan yang lebih terhadap lembaga ini untuk dapat menanggulangi kekurangan dari sistem yang dianut oleh Indonesia dan untuk dapat memaksimal kan hal tersebut juga harus ada penyempurnaan dalam hal pengumpulan data dan sistem administrasi pertanahan sehingga menghindari terjadinya suatu kesalahan data dan dapat lebih menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak yang sebnarnya.

Sistem publikasi yang dianut di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif meskipun sudah nyata bahwa adanya sistem publikasi negatif tidak dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang mutlak bagi setiap pemegang hak atas tanah meskipun sudah didaftarkan secara sah hal ini dikarenakan pemerintah tidak menjamin kebenaran atas data-data yang disajikan didalam sertifikat.

Hal yang menjadi pertimbangan bagi pemerintah menganut sistem ini adalah bahwa proses pendaftaran dengan menggunakan sistem ini memiliki keuntungan dalam hal prosesnya lebih cepat dan lebih murah namun tidak dapat memberikan kepastian hukum yang mutlak hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Dengan kata lain Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.

Dalam hal penerapan sistem publikasi positif yang memiliki keuntungan dalam hal dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang mutlak bagi stiap pemegang hak atas suatu tanah yang juga berarti menutup kemungkinan adanya gugatan oleh pihak lain yang menganggap dirinya sebagai pemegang hak yang sebenarnya dan untuk dapat memberikan suatu kepastian hukum dan dapat memberikan jaminan hukum yang mutlak atas kebenaran data-data yang disajikan di dalam sertifikat membutuhkan suatu proses yang membutuhkan waktu yang lama, tenaga dan biaya yang lebih dibandingkan sistem negatif karena sistem ini menuntut lebih kepada kebenaran data yang disajikan didalam sertifikat, kebenaran

data-data tersebut diperoleh dengan melalui proses pendalaman baik mengenai latar belakang tanah, dan data-data yang berhubungan dengan tanah tersebut sehingga pemerintah dapat menjamin bahwa pihak yang dapat memiliki suatu sertifikat tanah adalah hanya orang atau pihak yang benar-benar dapat membuktikan sebagai pemegang hak yang sebenarnya.

Sistem positif dapat lebih baik dibandingkan dengan sistem negatif murni maupun sistem negatif bertendensi positif dalam hal memberikan jaminan kepastian hukum seperti tujuan utama dari pendaftaran tanah di Indonesia baik berdasarkan UUPA maupun PP no 24 tahun 1997 karena suatu kepastian hukum tidak dapat diterapkan secara setengah-setengah haruslah secara penuh atau mutlak. Jika yang menjadi benturan dalam penerapan sistem positif adalah masalah proses yang membutuhkan waktu, tenaga dan biaya yang lebih harusnya dianggap wajar karena masih lebih efektif dibandingkan dengan masalah-masalah yang timbul akibat penerapan sistem publikasi negatif maupun negatif bertendensi positif dalam hal memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang menjadi tujuan utama pendaftaran tanah, dengan penggunaan sistem publikasi positif maka menutup kemungkinan timbulnya masalah-masalah mengenai kepastian hukum dikemudian hari sehingga dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang mutlak bagi pemegang hak yang sebenarnya.

## **2. Konsep Pendaftaran Hak Dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia.**

Sistem Pendaftaran Hak ("registration of title"), awal mulanya diciptakan oleh Robert Richard Torrens.. Sistem ini dikenal dengan "registration of title" atau "sistem Torrens". Dalam sistem ini pun pada setiap penciptaan, pemindahan / peralihan suatu hak baru atau perbuatan – perbuatan hukum baru harus dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam praktiknya pelaksanaannya, bukan akta yang didaftarkan namun hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta yang merupakan sumber datanya. Pendaftaran hak baru serta perubahan-perubahannya disediakan daftar-isian, atau disebut "register"<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Wahid Muchtar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah* (Jakarta : Republik, 2008), hal 40.

Jika pada pendaftaran akta, PPAT bersikap pasif, maka dalam pendaftaran hak PPAT bersikap aktif. Hal ini dikarenakan sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam register yang bersangkutan PPT melakukan pengujian kebenaran terhadap data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan<sup>49</sup>.

Konsep pendaftaran hak yang diterapkan di Indonesia masih terlihat setengah hati karena PPAT di Indonesia masih bersifat pasif karena PPAT tidak menelusuri lebih dalam terhadap segala data yang diberikan kepada pendaftar atau pemohon penerbita suatu sertifikat yang dijadikan satu-satunya alat bukti kepemilikan sehingga tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang seharusnya dimiliki oleh setiap pemegang sertifikat secara penuh.

Dalam hal jika Indonesia bisa menerapkan konsep pendaftaran hak dengan baik dan sempurna maka akan terciptalah suatu keadilan dan kepastian hukum bagi setiap warga negara Indonesia namun dalam hal ini sertifikat sebagai produk akhir dari suatu rangkaian pendaftaran tanah masih dianggap tidak memiliki kedudukan yang memadai untuk menjadi sebuah bukti satu-satunya bagi pemegang hak milik tanah untuk dapat melindungi haknya dari gugatan pihak lain. Di dalam suatu konsep pendaftaran hak maka sertifikat yang dikeluarkan oleh negara atau pemerintah telah melalui proses yang dapat menjamin kepastian hukum atas apa yang tertera didalam sertifikat tanah sehingga masyarakat dilindungi dan dijamin haknya oleh pemerintah.

### **3. Kedudukan Sertifikat Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia.**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan sebelumnya baik menurut Undang-undang Pokok Agraria maupun PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyebutkan bahwa segala proses yang harus dilalui seseorang melalui pendaftaran tanah akan bermuara pada terbitnya suatu sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang ditegaskan pada Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA dan pada pasal 32 PP no 24 tahun 1997.

Sertifikat itu sendiri menurut PP no 24 tahun 1997 Pasal 31 dan 32, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang

---

<sup>49</sup> Florianus SP Sanggun, *Tatacara Mengurus Sertifikat Tanah* (Jakarta: Visimedia, 2007), hal 51.

hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Dalam pasal 32 ayat 1 PP no 24 tahun 1997 disebutkan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat megebnai data fisik dan data yuridis yang eruat didalamnya , sepanjang data-data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dilihat dari isi pasal ini yang menyebutkan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat bukan mutlak, sehingga kedudukan sertifikat sebagai hasil akhir dari proses pendaftaran tanah hanya menjadi suatu alat pembuktian yang kuat bukan sebagai satu-satunya bukti kepemilikan yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat sehingga setiap subyek hukum yang memilikinya dilindungi dan dijamin oleh hukum sepenuhnya. Sabagai satu-satunya alat pembuktian kepemilikan hak atas suatu obyek tanah yang tidak memiliki kepastian hukum yang penuh atau mutlak menyebabkan banyaknya sengketa atau permasalahan yang ditimbulkan oleh diterbitkannya suatu sertifikat, hal-hal tersebut dapat disebabkan oleh beberapa factor.

Sistem negatif yang tercermin dalam pasal 19 UUPA, menurut Boedi harsono <sup>50</sup> mengandung kelemahan disebabkan adanya kekeliruan ketika merencanakan pasal 23 ayat (20) UUPA. Sejarahhnya adalah dalam rancangan UUPA yang diajukan Menteri Agraria Soenario dalam pasal 19 dikatakan bahwa: Hak milik serta setiap peralihannya didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ayat (1) pendaftaran tanah merupakan syarat mutlak untuk memperoleh hak milik dan sahnya peralihan tersebut.<sup>51</sup>

Panitia menteri yang ditugaskan kabinet untuk menyempurnakan rancangan itu, mengubah isi pasal diatas menjadi apa yang sekrang merupakan pasal 23 UUPA. Alasannya ialah karena rancangan pendaftaran tanah rancangan pasal 19 UUPA itu menimbulkan kesan seakan-akan pendaftaran tanah meganut “sistem positif”<sup>52</sup>. Namun melihat apa yang tertera dalam rancangan pasal 19 UUPA tersebut yang kini menjadi pasal 23 UUPA dirasa kurang tepat sebab dalam sistem positif yang ditempatkan sebagai suatu yang mutlak adalah hasil dari

<sup>50</sup> Boedi harsono, undang-undang pokok agrarian, bagian pertama, jilid kedua (Jakarta;djambatan,1971), hlm.57.

<sup>51</sup> Adrian sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta; sinar grafika, 2011), hlm 97.

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 99.

pendaftaran tanahnya yaitu sertifikatnya, bukan pendaftaran tanahnya yang mempunyai kekuatan hukum mutlak dalam hal kepemilikan tanah. Melihat adanya kesalahan penafsiran sebelum penerapan UUPA sehingga penerapan sistem di Indonesia yang menjadi rancu menimbulkan beberapa masalah mengenai kepastian hukum bagi pemegang hak milik atas suatu tanah.

#### 4. Faktor-Faktor Penyebab lahirnya Sertifikat Bermasalah

Lahirnya sertifikat bermasalah menunjukkan adanya kelemahan struktural dan atau kelemahan substansi yang disebabkan oleh berbagai faktor dan dapat diidentifikasi sebagai berasal dari: pertama, faktor manusia; kedua, faktor sistem pendaftaran tanah, dan ketiga, faktor lingkungan strategis<sup>53</sup>. Faktor-faktor tersebut satu-sama lain saling terkait dalam hal proses pendaftaran tanah yang akan menghasilkan suatu sertifikat yang baik sehingga sertifikat tersebut dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi pemegangnya dan faktor-faktor tersebut juga yang menjadi faktor-faktor yang dapat menimbulkan suatu sertifikat yang bermasalah jika tidak mendapatkan perhatian yang lebih dari pemerintah.

##### 1. faktor manusia

Dalam hal ini terdiri dari aparat pertanahan dan pemohonan hak tanah. Secara umum kualifikasi seseorang aparat dalam melakukan tugasnya dibentuk oleh :

##### aspek psikologis

Dalam melaksanakan tugasnya, kondisi psikologis seseorang terrefleksikan dalam wujud, kemampuan, integritas, dan komitmen, yang menentukan kualitas kerja dan kinerja<sup>54</sup>.

Hal-hal tersebut terkait satu-sama lain dalam hal menentukan suatu kinerja kerja yang baik sehingga dapat menghasilkan sesuatu yang baik juga akhirnya. Seseorang aparat pertanahan yang telah memiliki kemampuan, integritas dan komitmen yang baik akan dapat memperkecil peluang timbulnya suatu sertifikat yang bermasalah sehingga dapat menghindari konflik-konflik yang ada dimasyarakat mengenai keabsahan suatu sertifikat yang sebagai hasil dari para aparat pertanahan.

##### aspek sosiologis

<sup>53</sup> Muchtar Wahid, *Op.cit*, hal 150.

<sup>54</sup> *Ibid.*

Pelaksanaan pendaftaran tanah, dapat dipengaruhi oleh derajat hubungan sosiologis antara aparat pertanahan dengan pemohon hak<sup>55</sup>.

Dalam proses kegiatan pendaftaran tanah terjadi interaksi sosial sehingga terbuka peluang hubungan emosional antara petugas dengan pemohon yang lebih dari sekedar dimensi pelayanan, tetapi dapat berkembang kepada hal-hal yang menyimpang dari aturan. dalam hal ini berhubungan dengan birokrasi dari pendaftaran tanah itu sendiri karena adanya hubungan emosional yang terlalu dekat antara pemoho dan aparat pertanahan dapat menyebabkan penyimpangan birokras. keadaan demikian dapat mempegaruhi proses pendaftaran tanah, baik menyangkut kebenaran data tehnis dan yuridis maupun tata tatalaksana, yang berimplikasi kadar kepastian hukum sertifikat sebagai produk pendaftaran tanah.

## 2. faktor sistem pendaftaran tanah.

Secara umum meliputi atura hukum, prosedur pendaftaran secara administratif dan oprasional, sistem publikasi negatif, penggunaan prasarana pelayanan terutama peta dasar pendaftaran, ketentuan mengenai bukti kepemilikan dan data transaksi serta keterangan pendukung dari istitusi terkait, pembagian fungsi dan tugas organisasi<sup>56</sup>. Hal-hal yang terkait dalam sistem pendaftaran tanah yang telah disebutkan sebelumnya sangat lah mempengaruhi kepastian hukum terhadap hasil dari segala proses pendaftaran tanah yaitu sertifikat. Satu sama lain merupakan suatu tahapan proses dalam sistem pendaftaran tanah yang satu sama lain harus lah sama baiknya karena hal tersebut dapat memperkecil peluang terbitnya suatu sertifikat yang bermasalah.

## 3. faktor lingkungan strategis.

Faktor lingkungan strategis, dapat berupa kultur hukum masyarakat , lemahnya basis data dan sistem administrasi pemilikan tanah di tingkat kelurahan/ desa, plurarisme jenis dan ciri kepemilikan tanah yang terdapat dalam masyarakat<sup>57</sup>. Hal ini menjadi suatu perhatian penting untuk dapat mewujudkan suatu kepstian hukum dalam hal pendaftaran tanah karena untuk dapat melihat latar belakang atau sejarah kemilikan dari suatu tanah perlulah adanya basis data

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 152.

<sup>56</sup> *Ibid*, Hal 153.

<sup>57</sup> *Ibid*.

dan sistem administrasi yang kuat sehingga meminimilasi kesalahan-kesalahan yang dapat timbul dikemudian hari.

Dalam implementasinya sistem pendaftaran tanah yang diterapkan di Indonesia telah menimbulkan masalah dalam kehidupan dapat dilihat dari beberapa permasalahan hukum yang terjadi, yang lebih banyak disebabkan dari tidak adanya jaminan kepastian hukum dari setiap pemegang sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan. Sebagai contoh kasus yang terjadi dimasyarakat adalah Putusan Nomor 10/G/TUN2002/PTUN.SMG, Dalam perkara ini penggugat adalah perorangan, yaitu Nyonya TITIN MINIASTUTI yang diwakili oleh kuasa hukumnya yaitu Santoso H. Triatman, S.H. dan Broto Hastono, S.H, melalui surat kuasa khusus tanggal 3 Januari 2002.

Dalam perkara ini, berdasarkan bukti berupa fotocopy sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINASTUTI yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal 3 September 1977 dan terhadap sertifikat tersebut hingga diterbitkannya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997 tidak pernah dilakukan penghapusan Hak Milik No. 65 sehingga secara hukum sertifikat Hak milik No. 65 masih berlaku sampai saat ini.

Karena merasa kepentingannya dirugikan, Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai Pasal 1 angka 5 UU No.5/1986 yang menyatakan bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapat putusan. Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 6 UU 5/1986, yang dapat bertindak sebagai tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Dalam perkara ini tergugat adalah Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku lembaga pemerintah non departemen yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden untuk melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral yang salah satunya menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka

menjamin kepastian hukum (Pasal 2 jo Pasal 3 Kepres No. 26 Tahun 1988 tentang BPN jo Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang BPN RI).

Dalam Peradilan Tata Usaha Negara dikenal adanya 5 (lima) macam alat bukti yang dapat diajukan dalam persidangan, yaitu surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak dan pengetahuan hakim (Pasal 100 ayat (1) UU 5/1986). Dalam perkara ini Penggugat mengajukan 2 (dua) macam alat bukti yaitu bukti surat dan bukti saksi, sedangkan Tergugat hanya mengajukan satu macam alat bukti yaitu bukti surat. Bukti surat yang diajukan oleh Penggugat dalam perkara ini antara lain berupa foto copy sertifikat Hak Milik No. 65, sedangkan bukti surat yang diajukan oleh Tergugat dalam perkara ini antara lain berupa foto copy buku tanah Hak Milik No. 02131 s/d 02172, 02191, 03418 dan 03419. Apabila dipandang perlu, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat memerintahkan untuk dilaksanakan pemeriksaan di tempat untuk meninjau tanah yang menjadi obyek sengketa. Dalam perkara ini pada tanggal 29 Mei 2002 telah dilakukan pemeriksaan di tempat yaitu di Desa Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang yang dihadiri oleh Kuasa Penggugat dan Kuasa Tergugat juga penjaga tanah di lokasi yaitu Bapak KARMIN<sup>58</sup>.

Proses penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tersebut didasarkan pada pemberian hak melalui proses adjudikasi dengan pendaftaran pertama kali secara sistematis berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 PP No. 24 Tahun 1997, dalam perkara ini Hakim lebih mempertimbangkan kenyataan terbitnya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997 sedangkan PP 24 Tahun 1997 diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997, (Pasal 66 PP 24 tahun 1997), dengan demikian lebih dahulu terbit sertifikat dibandingkan peraturan dasarnya dan PP 24 Tahun 1997 tidak berlaku surut. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP No. 24 tahun 1997 pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 tahun 1961, dengan demikian Tergugat telah melanggar asas kecermatan dalam penerbitan sertifikat Hak Milik No. 65 yang menurut logika hukum data-datanya sudah terdaftar atau tercatat di Kantor

---

<sup>58</sup> [http://eprints.undip.ac.id/15724/1/ME\\_Noviana\\_Ira\\_Hapsari.pdf](http://eprints.undip.ac.id/15724/1/ME_Noviana_Ira_Hapsari.pdf).

Pertanahan Kota Semarang, dengan demikian telah terjadi pelanggaran terhadap asas kepastian hukum. Terhadap pertimbangan Hakim tersebut dengan melihat tanggal terbitnya sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 tanggal 29 Maret 1997, dengan demikian dasar hukum yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat tersebut adalah ketentuan PP 10 tahun 1961.

Dengan melihat bukti sertifikat Hak Milik No. 65 atas nama TITIN MINIASTUTI, apabila yang dijadikan dasar penerbitan sertifikat Hak Milik No. 02131 s/d 02172, dan 02191 adalah PP 24 Tahun 1997. Dalam penjelasan Pasal 15 ayat (1) mengenai pembuatan peta dasar pendaftaran untuk memulai pendaftaran secara sistematis, disebutkan bahwa penyediaan peta dasar tersebut tidak hanya untuk pelaksanaan pendaftaran secara sistematis, namun juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang telah terdaftar, dengan demikian jelaslah bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap asas kepastian hukum.

Dengan dikabulkannya permohonan pembatalan sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor 02131 s/d 02172 dan 02191 oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dalam perkara ini yang telah berkekuatan hukum tetap, dalam hal ini pengadilan hanya berwenang menyatakan batal sertifikat-sertifikat tersebut, putusan pengadilan tersebut hanya bersifat *declaratoir*, yaitu putusan yang menentukan benar adanya suatu situasi hukum yang dinyatakan oleh Penggugat, dalam perkara ini Hakim hanya berwenang menyatakan batal sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor 02131 s/d 02172 dan 02191, sedangkan pelaksanaan pembatalan atas sertifikat-sertifikat tersebut merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam perkara ini, untuk pelaksanaan pembatalan sertifikat-sertifikat tersebut, penggugat yaitu Nyonya TITIN MINIASTUTI harus mengajukan permohonan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang sesuai dengan prosedur dan tata cara pembatalan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999.

Dalam kasus tersebut terlihat bahwa tidak adanya kepastian hukum dalam kasus itu sebagai dasar dari masalah tersebut, dengan tidak terjaminnya setiap hak oleh undang-undang maka setiap orang dapat kehilangan haknya bahkan dengan tanpa sepengetahuan dari pihak tersebut, karena pemerintah bersifat pasif dan

lepas tangan terhadap hak-hak yang dipegang oleh pihak-pihak tersebut sehingga tidak memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum. Dalam hal ini juga pemerintah terlihat memeberikan solusi yang bersifat penyelesaian bukan berifat pencegahan, solusi penyelesaian pun tidak dilakukan secara sederhana namun sangat rumit dengan beberapa instansi yang berbeda untuk menyelesaikan masalah secara keseluruhan karena tidak adanya sinhkronisasi peraturan dari antara instansi yang terkait yang ditunjuk oleh pemerintah dalam hal penyelesain masalah didalam pertanahan.

Selain kasus tersebut diatas terdapat juga sebuah kasus yang memperlihatkan dimana ketidak pastian hukum yang terdapat dalam system pendaftaran tanah di Indonesia menimbulkan peluang terjadinya konflik dikemudian hari.

Kasus ini bermula pada 1972. Waktu itu, Haji Djuhri bin Haji Geni, Yahya bin Haji Geni, dan Muhammad Yatim Tugono membeli tanah-tanah girik dari warga Meruya Udik, yang kini menjadi Kelurahan Meruya Selatan. Seluruh tanah ini mencapai luas 78 hektare dan kemudian dijual dengan harga Rp 300 per meter persegi ke perusahaan properti milik Beny Rachmat itu. PT. Portanigra kemudian mengaku pasif menunggu keluarnya Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan/Lokasi (SP3L) yang seharusnya diterbitkan oleh Gubernur DKI. Namun pada 1974, Juhri menjual kembali tanah tersebut kepada Pemda atas perintah dari Camat Kebon Jeruk.

Rencananya tanah tersebut akan dijadikan tempat relokasi warga atas pembebasan banjir Kanal Barat oleh Pemda. Atas perintah Camat itulah, Juhri menjual tanah tersebut kepada beberapa pihak, yakni Pemda (15 Ha) pada tahun 1974, PT Labarata (4 Ha) tahun 1974, Intercon (2 Ha) pada 1975, Copylas (2,5 Ha) pada 1975, Junus Djafar (2,2 Ha) pada 1975, serta tanah BRI (3,5 Ha) tahun 1977. Setelah di kuasai Pemda DKI, ternyata Pemda menjual kembali tanah tersebut kepada perorangan Masalah muncul ketika Portanigra menuduh tiga mandor itu belakangan membuat girik palsu dan menjual lagi tanah tersebut ke beberapa pihak. Kasus pemalsuan girik ini ditemukan oleh Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Pusat pimpinan Laksamana Sudomo pada 1978. Dalam berkas pembelaan yang dikeluarkannya, Portanigra mengaku secara sah berdiri

sejak 3 April 1970 dan diumumkan dalam Berita Negara tanggal 10 Mei 1974 No.38, tambahan Berita Negara No.1 tahun 1986. PT yang juga sempat disebut-sebut sebagai perusahaan fiktif ini mengklaim telah menyesuaikan Anggaran Dasarnya dengan UU Perseroan Terbatas pada 19 Oktober 2000. Anggaran Dasar ini juga telah disetujui oleh Menteri Hukum dan HAM Pada 1 November 2001.

#### Pertimbangan Majelis Hakim Kasasi

- a) Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tidak cermat dan teliti dalam memeriksa surat-surat dan keputusan Pengadilan Negeri, terlihat jelas bahwa Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tidak memeriksa kembali fakta-fakta yang diputus oleh Pengadilan Negeri, sebagaimana diharuskan oleh Undang-Undang RI No.20 Tahun 1947 demi menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran. bahwa seharusnya Pengadilan Tinggi DKI Jakarta mempertimbangkan juga keputusan perkara pidana yang telah berkekuatan hukum yang pasti, yaitu No. 02/1984/Pidana/Biasa dan No. 202/Pid/1988/PT.DKI, sehingga tidak terjadi kekeliruan dalam penerapan hukum.
- b) *Judex Facti* telah salah menerapkan atau melanggar peraturan-peraturan yang berlaku; Dalam Termohon Kasasi I dan II mengakui gugatan Pemohon Kasasi dan didukung oleh keputusan perkara pidana mengenai menggunakan Surat Palsu, maka tidak ada dasar bagi *judex facti* untuk menolak kepemilikan tanah girik yang telah dibayar ganti rugi atau dibeli/dibebaskan oleh Pemohon Kasasi. Andaiatapun atas tanah tersebut ada beberapa bangunan tidak menyebabkan gugatan menjadi tidak dapat diterima, karena surat-surat tanah tersebut dalam 2 (dua) putusan perkara pidana yang telah berkekuatan hukum pasti yaitu : 02/1984/Pidana/Biasa dan No. 202/Pid/1988/PT.DKI, dikembalikan kepada Pemohon Kasasi sebagai pelapor.
- c) *Judex Facti* melanggar hukum yang berlaku; Dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat halaman 138 alinea 3 dari atas, dinyatakan; "Menimbang, bahwa dari hasil penyitaan jaminan tersebut ternyata keadaan di atas tanah lokasi banyak berdiri bangunan perumahan milik orang lain yang bukan milik Tergugat, sehingga pelaksanaan Sita Jaminan

tidak didaftarkan dikantor Kelurahan setempat maupun Badan Pertanahan Nasional". Pertimbangan tersebut menyatakan bahwa : "keadaan tanah lokasi banyak berdiri bangunan milik orang lain yang bukan milik Tergugat dan tidak dapat didaftarkan dikantor Kelurahan setempat maupun Badan Pertanahan Nasional, tidak sesuai dengan kenyataan mengakibatkan pertimbangan tersebut melanggar hukum yang berlaku, karena dalam Berita Acara Sita Jaminan yang dilaksanakan pada tanggal 1 April 1997 dan 7 April 1997 ada catatan yang menyatakan ada bangunan dan disamping itu penyitaan tersebut didaftar pada kantor Kelurahan setempat dan Kantor Pertanahan Nasional (terlampir Berita Acara Sita Jaminan PK.1 s/d PK.25) .

- d) *Judex Facti* telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan Perundang-Undangan; Pertimbangan Pengadilan Negeri yang dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang menyatakan dari hasil penyitaan jaminan tersebut ternyata keadaan di atas tanah lokasi banyak berdiri bangunan perumahan milik orang lain, yang bukan milik Tergugat, sehingga pelaksanaan Sita Jaminan tidak didaftarkan dikantor Kelurahan setempat maupun Badan Pertanahan Nasional. Pada pelaksanaan Sita Jaminan (kedua) tidak ada catatan dalam Berita Acara Penyitaan yang menyatakan/ menjelaskan ada bangunan dan semua Berita Acara Penyitaan tersebut diberitahukan pada Kelurahan setempat untuk dicatat dan diumumkan serta pada kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat untuk dicatat dalam daftar yang tersedia. Oleh karena itu pertimbangan hukum *Judex Facti* yang menyatakan adanya bangunan, tidak didaftarkan di Kantor Kelurahan setempat maupun Badan Pertanahan Nasional telah bertentangan dengan kenyataan dan Berita Acara Penyitaan yang tidak ada catatan ada bangunan rumah di atas tanah sengketa, telah diberitahukan pada Kelurahan setempat untuk dicatat dan diumumkan Serta Kepala Kantor Pertanahan Nasional Jakarta Barat untuk dicatat dalam daftar yang tersedia untuk itu.

Dari fakta hukum yang diteliti oleh Hakim MA, menimbang bahwa : Mengenai keberatan-keberatan kasasi ad 1 s/d ad 4 tersebut, dapat dibenarkan karena *judex*

facti, telah salah menerapkan hukum dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a) Bahwa dalam berita acara sita jaminan yang dilaksanakan oleh Jurusita Pengadilan Negeri Jakarta Barat (PK.1 s/dPK.25) tidak ada catatan adanya bangunan-bangunan/rumah-rumah milik pihak ke III dan pelaksanaan sita jaminan tersebut telah didaftarkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Jakarta Barat ; Hal tersebut bertentangan dengan pertimbangan hukum judex facti, yang mempertimbangkan sebaliknya.
- b) Bahwa bila seandainya ada bangunan-bangunan/rumah-rumah di atas tanah sengketa, maka pemilik bangunan-bangunan/ rumahrumah tersebut dapat mengajukan bantahan/verzet terhadap sitas jaminan atau pelaksanaan eksekusi bila mereka mempunyai buktibukti untuk mempertahankan haknya, bila dilakukan pengosongan terhadap yang menguasai tanpa hak.
- c) Bahwa selain itu terhadap pokok sengketa/pokok perkara tentang hak-hak penggugat atas obyek sengketa perkara, sudah ada jawaban Tergugat I dan III, telah diajukan daftar surat-surat bukti dari Penggugat dan bukti-bukti dari Tergugat serta saksi-saksi dari Penggugat, tetapi judex facti belum memutus pokok perkara, maka oleh karenanya, Mahkamah Agung akan memutus pokok sengketa dalam tingkat kasasi berdasarkan bukti-bukti yang diajukan oleh kedua belah pihak.
- d) Bahwa selain alasan-alasn tersebut di atas, maka mengingatkan atas pemeriksaan yang cepat dan murah Mahkamah Agung akan memutus pokok perkara dalam tingkat kasasi. e. Bahwa oleh karena para tergugat tidak secara tegas membatah gugatan dan bukti-bukti penggugat, bahkan pihak Tergugat I dan II sebagai Termohon Kasasi dalam Kontra Memori kasasinya tertanggal 14 Agustus 1998 mengakui/membenarkan dalil-dalil Pemohon Kasasi dan juga mendukung agar tanah-tanah sengketa diserahkan kepada Pemohon Kasasi yang telah membayar ganti rugi/membeli tanah tersebut kepada pemilik dan pemegang girik tanah-tanah sengketa.

Menimbang, bahwa berdasarkan apa yang dipertimbangkan di atas, maka terdapat cukup alasan untuk mengabulkan seluruh Permohonan Pemohon Kasasi.

Dalam kasus tersebut terlihat bahwa kesalahan tidak sepenuhnya terletak pada pemohon ataupun pihak-pihak yang mengajukan hak tersebut tetapi karena adanya kesalahan dari pihak lain yang dengan sengaja melakukan pelanggaran dengan menerbitkan sertifikat dengan bukti-bukti yang dipasuka, dalam hal ini terlihat bahwa karena pemerintah bersifat pasif dengan tidak melakukan penelitian mendalam terhadap bukti-bukti yang diajukan oleh pemohon sehingga dapat terbitnya suatu sertifikat hak tanah yang bukan pada pemilik yang sebenarnya. Sehingga pada merugikan pihak-pihak yang bersangkutan, dan kerugian tersebut tetap dipegang atau ditanggung oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dengan tidak menitik beratkan kepada hasil putusan dari masalah-masalah tersebut diatas, kita dapat melihat bahwa tidak adanya jaminan kepastian hukum yang dimiliki oleh pemegang hak dalam hal ini sertifikat hak tanah telah menimbulkan masalah yang berkepanjangan dan berbelit-belit karena dengan tidak dijaminnya hak-hak mereka dan seolah-olah pemerintah dan Negara lepas tangan terhadap masalah-masalah tersebut sehingga rakyat atau masyarakat yang terpaksa mengorbankan banyak waktu dan biaya dalam menyelesaikan hal tersebut yang mungkin masalahnya itu sendiri tidak timbul dari kesalahan pemegang sertifikat tetapi karena system pertanahan Indonesia yang membuka peluang timbulnya masalah tersebut.

Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya suatu sertifikat yang bermasalah yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa untuk dapat menghindari terbitnya suatu sertifikat tanah yang bermasalah maka perlu lah ada suatu perubahan bukan hanya pada individu aparat pertanahan, kultur masyarakat tetapi yang terutama pada sistem pendaftaran tanah itu sendiri terutama dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pendaftaran tanah itu sendiri baik UUPA dan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah karena didalam dua peraturan perundang-undangan tersebut masih terdapat celah-celah hukum yang membuka peluang terbitnya banyakya sertifikat yang bermasalah.

Di provinsi Sulawesi Selatan selama priode tahun 1999 sampai dengan 2004 terdapat 426 sertifikat hak milik yang diperkarakan dilembaga pengadilan,

dari jumlah itu 231 sertifikat diperkarakan dipengadilan tata usaha negara dan 195 sertifikat lainnya diperkarakan di pengadilan umum<sup>59</sup>.

Dari data tersebut terlihat bahwa sertifikat yang diterbitkan oleh pemerintah masih memiliki banyaknya celah hukum yang dapat menyebabkan terjadinya konflik dimasyarakat hal ini disebabkan karena kedudukan sertifikat itu sendiri menurut pasal 19 ayat 2 huruf pada UUPA dan pasal 32 pada PP no 24 tahun 1997 adalah hanya sebagai alat pembuktian yang kuat sehingga tidak menutup kemungkinan untuk dipermasalahkan atau digugat karena tidak bersifat mutlak dan faktor sistem publikasi kita yang bersifat publikasi negatif yang bertendensi positif membuat kedudukan sertifikat sebagai satu-satunya alat pembuktian bagi kepemilikan tanah tidak dijamin kebenarannya oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah bersifat pasif dan hanya menganggap bahwa segala data yang disajikan oleh pemohon itu benar selama tidak ada yang membuktikan sebaliknya dengan kata lain bahwa pemerintah lepas tangan terhadap terjadinya suatu konflik yang mungkin akan terjadi dikemudian hari akibat dari ketidakakuratan data yang diberikan pemohon.

Dengan demikian, berarti sertifikat yang telah diterbitkan melalui sistem pendaftaran saat ini tidak mempunyai kepastian hukum yang mutlak sehingga tidak menutup kemungkinan seseorang yang telah melalui proses pendaftaran tanah akan kehilangan haknya.

Dalam suatu konsep pendaftaran hak maka kedudukan sertifikat seharusnya dengan melalui proses yang panjang sudah dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi setiap pemegang sertifikat sebagai alat bukti yang tidak lagi hanya kuat melainkan mutlak, sehingga masyarakat merasa dilindungi haknya secara hukum oleh negara.

Suatu sertifikat yang memiliki kepastian hukum yang dapat memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak yang sebenarnya hanya dapat dihasilkan melalui suatu proses yang harus benar-benar bisa menjamin kebenaran data-data yang disajikan oleh pihak yang ingin mendaftarkan haknya sehingga pemerintah tidak ragu untuk dapat memberikan suatu jaminan kepada masyarakat terhadap kebenaran data-data yang ada di dalam sertifikat sehingga hanya orang

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hal 148.

yang benar-benar pemegang hak sebenarnya dapat memiliki sertifikat tanah dan hak tersebut dilindungi oleh negara dan proses tersebut hanya dapat dicapai melalui sistem publikasi positif karena didalam sistem positif yang dituntut adalah kebenaran data-data yang disajikan oleh pemohon sertifikat tanah sehingga terbitnya suatu sertifikat haruslah melalui pendalaman kebenaran oleh pemerintah terhadap data-data yang disajikan oleh pemohon dan hal ini sejalan dengan tujuan utama dari dibuatnya peraturan mengenai pendaftaran tanah yang tercantum didalam UUPA dan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian hukum kepada setiap pemegang hak atas tanah.

Dalam perkembangannya semakin meningkatnya nilai dari sebuah tanah bagi kehidupan masyarakat baik dari segi ekonomi dan sosial, sebuah kepastian hukum sangatlah di diperlukan demi memberikan jaminan kepada para pemegang hak milik atas sebuah tanah. Dengan perkembangan yang sangat pesat seperti itu menimbulkan konflik dan masalah yang sangat kompleks mengenai kepemilikan dari sebuah tanah sehingga sistem pendaftaran tanah yang saat ini diterapkan atau digunakan oleh Negara Indonesia dianggap sudah tidak dapat lagi menanggulangi masalah yang ditimbulkan oleh banyaknya sertifikat ganda, ketidaktepatan batas, serta masalah-masalah lainnya yang pada hakekatnya telah melanggar tujuan utama dari sebuah pendaftaran tanah, yaitu memberikan jaminan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi setiap pemegang hak milik.

Demi mencapai tujuan yang paling utama dari sebuah pendaftaran tanah yaitu memberikan jaminan kepastian hukum sehingga dapat menghindari masalah-masalah atau konflik-konflik didalam masyarakat, sudah seharusnya pemerintah memikirkan langkah kongkrit yang dapat menanggulangi kelemahan-kelemahan dari sistem yang telah diatur baik oleh undang-undang ataupun peraturan tentang pendaftaran tanah.

Di dalam perkembangannya saat ini mengenai meningkatnya nilai sebuah tanah kerap ditemukan negara yang merubah sistem pendaftaran tanahnya demi memberikan sebuah jaminan kepastian hukum bagi warganya dan juga menghindari dan menanggulangi konflik yang berkepanjangan mengenai kepemilikan sebuah bidang tanah.

Dengan tidak bermaksud memberikan perbandingan antara sistem pendaftaran tanah di Hongkong dan Indonesia, tetapi memberikan sebuah gambaran tentang suatu perubahan sistem yang diterapkan di hongkong dari sistem negatif menjadi sistem positif beserta sejarah perubahannya.

## **5. Pendaftaran Tanah di HongKong**

### **1. Sejarah Singkat Pendaftaran Tanah di HongKong**

Pulau Hong Kong merupakan wilayah Kerajaan China yang kemudian dikuasai secara paksa oleh Inggris pada 20 Januari 1841 sebagai akibat dari Perang Opium I antara Inggris dengan Dinasti Qing. Namun, penyerahan pulau tersebut secara formal kepada pemerintah Inggris baru dilakukan pada 29 Agustus 1842 berdasarkan Perjanjian Nanking<sup>60</sup>.

Semenjak dikuasi oleh Inggris, tanah-tanah di Hong Kong mengalami kenaikan harga, terutama karena Inggris memposisikan Hong Kong sebagai pusat perdagangan. Penjualan tanah pertama di Hong Kong pada masa pemerintahan Inggris berlangsung di Makau, yaitu pada tanggal 14 Juni 1841<sup>61</sup>. Namun, pembeli tanah-tanah tersebut tidak dapat mempunyai satu jenis hak yang pasti dan kuat atas tanah-tanah yang mereka beli karena pemerintah Inggris masih bersifat sementara dan belum memiliki pengaturan yang pasti akan tanah-tanah di Hong Kong.

Untuk mengatasi masalah tersebut, bulan Oktober 1841 pemerintah Inggris menunjuk Petugas Pendaftaran Tanah yang bertugas untuk mengatur pertanahan, memungut pajak dari para pemilik tanah, dan mengawasi aspek hukum publik dari tanah. Pendaftaran tanah harus dilakukan oleh pemilik tanah secara langsung kepada petugas pendaftaran tanah.

Prinsip-prinsip dari pendaftaran tanah tersebut kemudian dituangkan dalam Pengumuman Pemerintah tertanggal 2 Mei 1842 yang ditandatangani oleh G.F. Mylius, yaitu petugas pendaftaran tanah yang menjabat saat itu. Dalam pengumuman ini diatur mengenai pendaftaran tanah, yaitu penjualan tanah yang telah dilaksanakan atau akan terlaksana di masa mendatang, kecuali didaftarkan

<sup>60</sup> <http://www.international.ucla.edu/eas/documents/nanjing.htm>.

<sup>61</sup> <http://www.landreg.gov.hk/en/about/1855.htm>.

kepada Petugas Pendaftaran Tanah, akan dinyatakan tidak sah<sup>62</sup>. Berdasarkan pengumuman tersebut, pemerintah Inggris di Hong Kong kemudian mengeluarkan Land Registration Ordinance (selanjutnya disebut dengan ‘LRO’) pada tanggal 28 Februari 1844. Peraturan ini merupakan salah satu peraturan tertua yang masih berlaku di Hong Kong. Pada tahun yang sama, pemerintah membentuk Kantor Pertanahan sesuai dengan LRO tersebut<sup>63</sup>.

Tahun 1860, China mengalami kekalahan dalam Perang Opium II sehingga harus menyerahkan Semenanjung Kowloon dan Pulau Ngong Shuen Chau kepada Inggris berdasarkan Konvensi Peking<sup>64</sup>. Selanjutnya, pada tahun 1898, Inggris memperoleh kekuasaan selama 99 tahun atas Pulau Lantau dan wilayah utara yang berhubungan dengan pulau tersebut berdasarkan Konvensi Pengembangan Teritori Hong Kong<sup>65</sup>. Wilayah inilah yang kemudian dikenal dengan ‘New Territories’. Pendaftaran tanah di wilayah ini diatur oleh Kantor Distrik Pertanahan.



Gambar: Peta Hong Kong

<sup>62</sup> <http://www.landreg.gov.hk/en/about/1844.htm>.

<sup>63</sup> <http://www.landreg.gov.hk/en/about/lrback.htm>.

<sup>64</sup> <http://history.cultural-china.com/en/34History6566.html>.

<sup>65</sup> <http://history.cultural-china.com/en/34H6566H12215.html>.

Pada tahun 1841, Perang Dunia II di wilayah Asia Pasifik dimulai dengan serangan Jepang ke Pearl Harbor, sebuah pangkalan militer Amerika Serikat di Hawaii. Hong Kong sebagai pusat perdagangan dan salah satu pusat kekuatan Inggris yang merupakan sekutu Amerika Serikat pun tidak luput dari sasaran Jepang. Pasukan tentara Jepang masuk ke Hong Kong pada tanggal 8 Desember 1941 dan berhasil mengalahkan pasukan Inggris pada tanggal 25 Desember 1941<sup>66</sup>, menandai mulainya masa penjajahan Jepang atas Hong Kong.

Pendaftaran tanah pada masa pendudukan Jepang tidak mengalami banyak perubahan. Pemerintah Jepang mendirikan Kantor Pendaftaran Rumah untuk mendaftarkan kembali akta-akta yang telah didaftarkan sebelumnya pada Kantor Pertanahan pada masa kekuasaan Inggris maupun tindakan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah-tanah tersebut. Para pemilik tanah harus mengajukan permohonan dan memberikan bukti-bukti yang cukup untuk membuktikan kepemilikan mereka atas tanah-tanah tersebut agar dapat diakui oleh pemerintah Jepang. Permohonan pendaftaran tanah yang dikabulkan akan dicatat dalam Buku Umum Pendaftaran Rumah dengan lampiran semua dokumen-dokumen pendukung tersebut. Pemilik tanah kemudian harus melaksanakan Perintah Konfirmasi untuk mengatur hak atas tanah mereka<sup>67</sup>. Pendudukan Jepang atas Hong Kong berakhir pada tanggal 14 Agustus 1945, yaitu ketika Jepang menyerah kepada Sekutu.

Setelah Jepang menyerah secara formal kepada Sekutu pada tanggal 2 September 1945, Inggris kembali memerintah Hong Kong dan mengembalikan kantor-kantor pemerintahan pada fungsinya semula, termasuk Kantor Pendaftaran Tanah.

Pada 1 April 1949, Kantor Pendaftaran Tanah mendapat berbagai tugas tambahan seperti Pendaftaran Perusahaan, Pendaftaran Hak Cipta, Pendaftaran Pengajuan Kepailitan, Balai Harta Peninggalan, dan Catatan Sipil yang mengakibatkan perubahan nama menjadi Departemen Pendaftaran Umum. Departemen ini dibubarkan pada bulan Mei 1993 dan Kantor Pendaftaran Tanah

---

<sup>66</sup> <http://china.chinaa2z.com/china/html/history%20and%20culture/2008/20081107/20081107141728701627/20081107141815630905.html>.

<sup>67</sup> <http://www.landreg.gov.hk/en/about/japanese.htm>.

kembali didirikan untuk mengatur pendaftaran tanah dan pendaftaran perkumpulan penghuni.

Pada tahun 1982, Kantor Pendaftaran Tanah mulai melakukan pengambilalihan tanggung jawab secara bertahap untuk daerah New Territories. Proses pengambilalihan ini selesai pada tanggal 23 Juli 1990. Mulai tahun 1997, Inggris menyerahkan Hong Kong kepada pemerintah China sebagaimana telah diperjanjikan sebelumnya pada Konvensi Pengembangan Teritori Hong Kong. Sistem pendaftaran tanah yang telah berjalan sejak pemerintahan Inggris tetap berlaku dibawah Pemerintahan Daerah Administratif Khusus Hong Kong (Hong Kong Special Administrative Region atau selanjutnya akan disebut dengan 'HKSAR').

## **2.Sistem Pendaftaran Tanah yang Berlaku Saat Ini**

Sistem pendaftaran tanah yang berlaku pada saat ini adalah sistem pendaftaran akta sebagaimana diatur dalam LRO. Berdasarkan sistem ini, dokumen-dokumen yang mempengaruhi perubahan hak atas tanah didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah.

Sistem pendaftaran akta hanya memberikan prioritas pada akta yang telah didaftarkan dan memberikan pengumuman kepada masyarakat umum akan akta yang telah didaftarkan tersebut. Pendaftaran tidak membuktikan bahwa individu yang namanya terdaftar adalah pemilik sah dari tanah tersebut. Keuntungan dari sistem pendaftaran akta adalah kemudahannya. Sementara kompleksitas akan kepemilikan sah dari tanah tersebut diserahkan atau berada pada tanggung jawab para profesional hukum.

Sistem pendaftaran akta yang telah dijalankan sejak tahun 1844 tentunya menghasilkan kompleksitas tersendiri, terutama karena adanya masa pendudukan Jepang yang mengakibatkan kemunduran bukan hanya secara perdagangan namun juga administrasi pendaftaran tanah. Untuk mengatasi kompleksitas dan mencegah berlanjutnya kompleksitas tersebut dimasa mendatang, maka pada tahun 2004 telah dikeluarkan Land Titles Ordinance (selanjutnya disebut dengan LTO) yang akan mengubah sistem pendaftaran tanah di Hong Kong menjadi sistem pendaftaran hak.

Beberapa pertimbangan diberlakukannya sistem pendaftaran hak di Hong Kong adalah<sup>68</sup> ;

- Sistem pendaftaran akta yang selama ini berlaku di Hong Kong tidak lagi memadai untuk terus dilanjutkan. Apabila sebuah transaksi akan berlangsung, maka diperlukan waktu yang sangat lama bagi para pihak untuk mengecek kebenaran dan keabsahan kepemilikan atas tanah yang akan diperjualbelikan. Hal ini sangatlah tidak praktis dan kurang baik untuk pertumbuhan ekonomi terutama bila dibandingkan dengan kemudahan yang ditawarkan oleh sistem pendaftaran hak, yaitu kepemilikan sebuah properti cukup dibuktikan oleh pemiliknya.
- Pada tahun 1988, dibentuklah sebuah panitia kerja untuk menyelidiki kemungkinan diberlakukannya sistem pendaftaran hak di Hong Kong. Tujuan dari dibentuknya panitia kerja ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dan keamanan dalam transaksi properti di Hong Kong, baik bagi para pihak yang terlibat maupun bagi iklim ekonomi di Hong Kong.
- Pada tahun 1993, disiapkanlah sebuah rancangan undang-undang Hak atas Tanah (Land Titles Bill) yang mengatur konversi otomatis seluruh properti yang telah terdaftar aktanya menjadi terdaftar haknya. Rancangan undang-undang ini mendapat keberatan dari Dewan Legislatif terutama karena metode konversinya –dikenal juga dengan metode konversi tengah malam- yang dianggap tidak memberi informasi yang cukup dan tidak memberikan perlindungan yang cukup apabila terjadi kehilangan hak terhadap tanah yang telah dimiliki seseorang berdasarkan sistem pendaftaran akta.
- Rancangan undang-undang tersebut kemudian diperbaiki dan diajukan kembali pada bulan Desember 2002. Metode konversi pada rancangan undang-undang ini diperbaiki menjadi metode konversi bertahap, yaitu pendaftaran hak diwajibkan bagi tanah yang dipindahtangankan sejak berlakunya rancangan undang-undang ini. Bagi pemilik tanah lainnya, dipersilahkan untuk melakukan pendaftaran sukarela tanpa perlu ada transaksi terlebih dahulu. Metode ini mendapatkan keberatan dari

---

<sup>68</sup> <http://www.landreg.gov.hk/en/title/title.htm>.

kalangan praktisi hukum yang harus bertanggungjawab akan akta-akta yang digunakan pada saat konversi pertama. Selain itu, ketiadaan batas waktu untuk melakukan konversi sukarela hanya akan menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat karena mengakibatkan akan berjalannya dua sistem pendaftaran tanah dalam waktu yang sama dan tidak jelas kapan berakhirnya.

Berdasarkan keberatan-keberatan diatas, maka diperkenalkanlah metode konversi siang hari.

Tanah baru adalah tanah yang diperoleh dari pemerintah secara langsung sejak undang-undang ini diberlakukan dan akan tunduk pada sistem pendaftaran hak. Tanah LRO akan tetap diakui dan berada dibawah ketentuan LRO selama masa transisi, yaitu 12 tahun. Selama masa transisi ini, akan dikeluarkan peraturan-peraturan peralihan yang memungkinkan pemilik tanah untuk melindungi haknya sebelum tanah tersebut dijual sehingga tunduk pada sistem pendaftaran hak. Konversi akan dilakukan secara otomatis pada akhir masa peralihan. Tidak ada konversi sukarela, Metode konversi sebagaimana disebutkan diatas akhirnya diterima dengan baik oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pada tanggal 7 Juli 2004, Dewan Legislatif mengeluarkan Land Titles Ordinance yang akan mulai berlaku pada saat seluruh sistem pemerintahan siap untuk melaksanakan sistem pendaftaran hak.

Perubahan system yang dilakukan oleh pemerintah hongkong didasari bahwa suatu bidang tanah yang telah memiliki nilai ekonomi yang tinggi sangat riskan menimbulkan konflik berkepanjangan jika tidak dibuat suatu aturan yang tegas dan kuat dalam membentuk suatu system pendaftaran yang baik bagi negaranya. Dalam penerapannya selalu ada yang dikorbankan baik waktu dan materi demi mendapatkan hasil yang maksimal dan mencega terjadinya konflik pada akhirnya.

## **6. Penerapan sistem pendaftaran hak atau sistem pendaftaran positif di indonesia.**

Perubahan sistem pendaftaran tanah di hongkong di dasari keterbukaan pemerintahnya bahwa sistem yang sebelumnya diterapkan sudah tidak dapat

memadai kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga untuk dapat menanggulangi masalah yang akan timbul baik nantinya secara berkelanjutan haruslah dibuatkan suatu perubahan yang nyata terhadap proses maupun hasil dari sistem pendaftaran tanah yang pada dasarnya harus dapat menanggulangi masalah yang selama ini timbul akibat penerapan unsur sistem publikasi negative yaitu tidak dapat memberika jaminan kepastian hokum yang mutlak bagi pemegang hak milik tanah.

Dalam hal sistem pendaftaran di Indonesia yang pada dasarnya memiliki masalah yang hamper sama dengan hongkong yaitu pertumbuhan nilai jual tanah dan property yang sangat pesat belakangan ini dan dengan penerapan sistem negative bertendensi positif yang selama ini di terapkan untuk setiap kepemilikan tanah dianggap sudah tidak dapat memadai dan memenuhi kebutuhan masyarakat, karena sistem ini tidak dapat memberikan suatu jaminan kepastian hokum mutlak bagi pemegang sertifikat tanah sehingga akan terus menimbulkan konflik karena nilai jual tanah yang sangat tinggi. Dengan prinsip bahwa setiap pemegang sertifikat dapat kehilangan haknya bila ada yang bisa membuktikan sebaliknya dari pemegang sertifikat maka pemegang sartifkat dapat kehilangan haknya dan sedangkan pemerintah tidak bertanggung jawab atas kebenaran dari data-data yang tertera di dalam sertifikat tersebut, masalah ini akan menimbulkan oknum-oknum baik didalam masyarakat maupun petugas yang berwenang di bagian pendaftaran tanah untuk dapat membuat kesalahan terhadap kebenaran data-data tersebut yang pada akhirnya dapat timbulnya sertifikat ganda atau bermasalah.

Demi dapat menanggulangi masalah-masalah tersebut pemerintah Indonesia dapat melakukan perubahan sistem pendaftaran tanah dari sistem negative bertendensi positif menjadi sistem pendaftaran tanah positif dengan menyempurnakan PP no 24 tahun 1997 dan peraturan-peraturan pelaksanaanya.

Kelebihan yang terdapat pada penerapan system pendaftaran tanah positif adalah :

1. ketidakpastian diganti dengan kepastian
2. biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi shilling dan waktu dari bulan menajdi hari
3. ketidakjelasan dan berbelit-belit uraian menjadi singkat dan jelas

4. persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurusnya
5. penipuan sangat dihalangi
6. banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilai ketidakpastian hukum hak atas tanah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya.
7. Sejumlah prosedur dikurangi dengan meniadakan beberapa prosedur<sup>69</sup>

Dengan berbagai kelebihan yang dimiliki oleh sistem pendaftaran positif sudah waktunya pemerintah melirik penerapan sistem tersebut didalam pendaftaran tanah di Indonesia, karena perkembangan yang sangat pesat mengenai nilai obyek tanah di Indonesia sangat memerlukan jaminan keamanan dan kepastian hukum bagi setiap pemegang sertifikat tanah, dengan penerapan sistem positif yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang mutlak maka hal ini juga dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah mengenai jaminan hukum kepemilikan atas tanah mereka sehingga bagi masyarakat yang belum melakukan pendaftaran tanah yang didasari karena kekhawatiran mereka dengan proses yang panjang dan berbelit-belit serta biaya yang tidak transparan namun mereka tetap dapat digugat oleh pihak lain, yang mungkin disebabkan kesalahan dari pihak pemerintah sendiri sehingga yang menjadi korban adalah masyarakat.

Dengan penerapan sistem positif maka setiap masyarakat yang beritikad baik dengan melakukan pendaftaran tanahnya dengan menyertai bukti-bukti yang sempurna mengenai kepemilikannya terhadap tanah yang dimilikinya dan mengikuti prosedur yang diterapkan oleh pemerintah serta peran aktif dari setiap pejabat dibagiannya untuk menelusuri sejarah dari obyek tanah tersebut hingga menghasilkan suatu alat bukti kepemilikan yang sempurna yaitu sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang mutlak bagi pemegang hak milik dan kebenaran data-data yang tercantum didalamnya dijamin secara mutlak oleh Negara.

Dalam hal terjadi kesalahan pendaftaran yang disebabkan kelalaian dari aparat Negara yang menjalankan pendaftaran tanah sehingga dikeluarkannya sertifikat tanah bukan atas nama pemilik yang sebenarnya namun sertifikat tersebut telah melalui proses yang ditentukan dengan sempurna, dan pihak pemilik sebenarnya

---

<sup>69</sup> Adrian sutedi, *Op.cit.*, hlm. 119.

dapat membuktikan bahwa dia adalah pemilik yang sebenarnya dengan bukti-bukti yang sempurna, maka Negara harus mengganti rugi kepada pemilik yang sebenarnya berupa uang penggantian, dalam hal uang ganti rugi nilainya disesuaikan dengan nilai dari tanah tersebut, uang penggantian ganti rugi ini dapat berasal dari dana asuransi yang Negara melakukan kerja sama dengan perusahaan swasta untuk mengatasi masalah ini dengan memasukan biaya asuransi masuk kedalam biaya pendaftaran tanah tersebut.

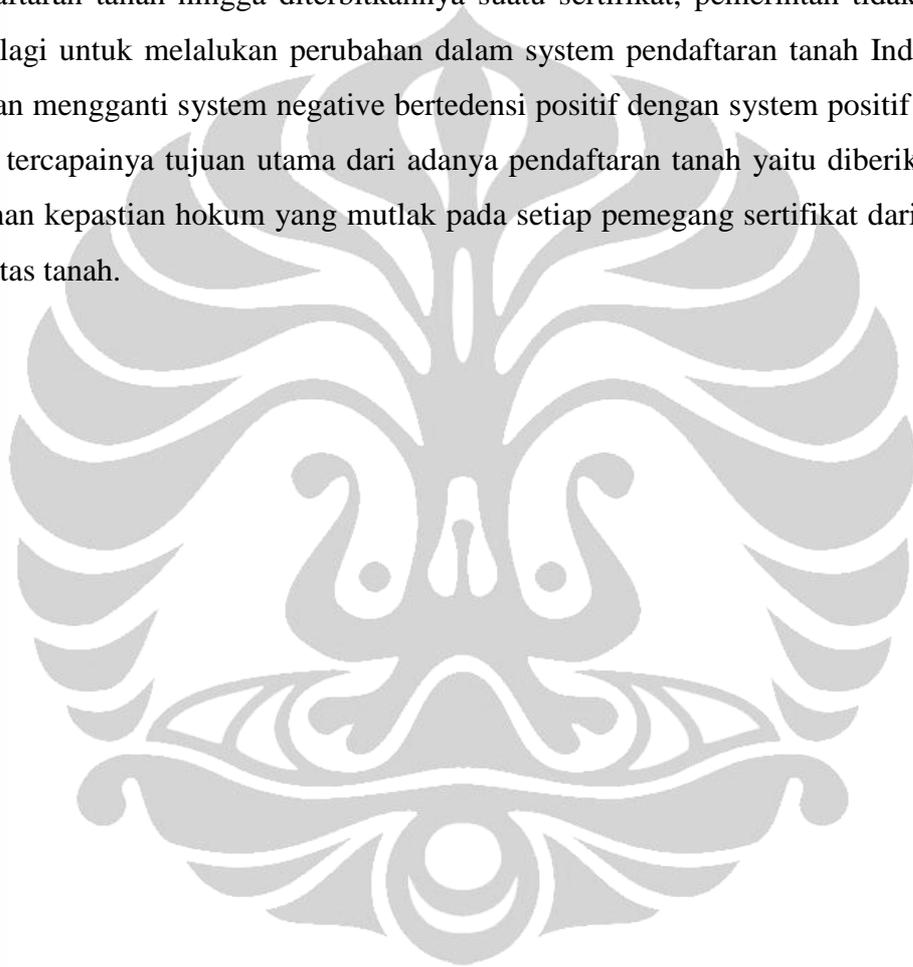
Sistem pendaftaran tanah positif juga memiliki beberapa manfaat dalam penerapan bagi berjalannya suatu negara. Jaminan kepastian hukum memiliki beberapa manfaat, di antaranya memajukan perekonomian nasional, karena sertipikat hak atas tanah dapat dijadikan agunan untuk memperoleh kredit perbankan, melestarikan lingkungan karena hubungan yang pasti antara pemegang hak dengan obyek hak memberikan motivasi pemegang hak untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan pelestarian lingkungan, meningkatkan penerimaan negara karena pendaftaran tanah memungkinkan adanya penertiban administrasi peralihan hak dan itu memungkinkan adanya pemasukan dari bea balik nama, melindungi kepentingan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah karena jika tanah pemegang hak dibebaskan untuk kepentingan tertentu, pemegang hak akan memperoleh kompensasi yang wajar, mencegah atau mengurangi sengketa pertanahan, dan mendukung perencanaan tata ruang untuk pembangunan.

Penerapan perubahan system negative ke system positif didalam Negara yang bersifat kepulauan dengan banyaknya daratan yang terpisah satu dan yang lain sedikit menimbulkan masalah dalam penerapannya, karena karakter masyarakat dan daya ekonomi satu pulau dengan yang lainnya umumnya berbeda, namun dalam hal ini dapat diterapkan perubahan secara bertahap dimulai dengan pulau-pulau yang tanahnya memiliki nilai ekonomis yang tinggi sehingga banyaknya konflik yang timbul akibat penerapan system negative bertendesi positif tersebut.

Dalam hal pemerintah mengenai ganti rugi yang di tanggung akibat adanya kesalahan dalam penerbitan suatu sertifikat terhadap pihak-pihak yang dirugikan dapat melakukan kerjasama dengan pihak asuransi yang dalam hal ini biaya untuk asuransinya dibebankan dalam proses pendaftaran tanah tersebut. Dengan adanya system ganti rugi terhadap kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap

kebenaran data-data yang ada pada suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang dan tanggung jawab ditanggung penuh oleh instansi yang melakukan kelainan atau kesalahan akan dapat meningkatkan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam hal melaksanakan prosedur pendaftaran sertifikat yang pada akhirnya akan mengurangi masalah-masalah yang akan timbul dikemudian hari.

Dengan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam melaksanakan pendaftaran tanah hingga diterbitkannya suatu sertifikat, pemerintah tidak perlu ragu lagi untuk melakukan perubahan dalam system pendaftaran tanah Indonesia dengan mengganti system negative bertedensi positif dengan system positif murni demi tercapainya tujuan utama dari adanya pendaftaran tanah yaitu diberikannya jaminan kepastian hukum yang mutlak pada setiap pemegang sertifikat dari suatu hak atas tanah.



### **BAB III**

#### **SIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Simpulan**

Dari hasil penelitian dan analisis seperti dalam penjelasan diatas maka penulis dapat menarik suatu kesimpulan yaitu :

1. Pengaturan hukum Indonesia mengenai pendaftaran tanah di Indonesia yang tercantum didalam UUPA dan PP no 24 tahun 1997 mengacu kepada penggunaan sistem publikasi negatif bertendensi positif hal tersebut terkait dengan isi Pasal 19,23,32 dan 38 UUPA dan PP no 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia melalui proses pendaftaran tanah yang pada hasil akhirnya akan menerbitkan suatu sertifikat atas hak milik dari suatu tanah kepada pemohon sertifikat.

Dalam sistem negatif bertendensi positif ini undang-undang tidak ada jaminan kepastian terhadap kebenaran data yang disajikan oleh pemohon sertifikat. Data yang disajikan itu dianggap benar selama tidak ada yang membuktikan sebaliknya sehingga seseorang yang memiliki sertifikat tetap dapat digugat oleh pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya dan pemerintah bersifat pasif terhadap kebenaran data-data yang tercantum didalam sertifikat tersebut dengan tidak memberikan jaminan kebenaran dari data-data yang disajikan pemohon sertifikat pada proses pendaftaran maupun pengalihan.

2. Dengan menggunakan sistem positif dapat lebih maksimal dalam hal memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat karena didalam sistem ini pemerintah bertanggung jawab secara penuh terhadap kebenaran data-data yang disajikan didalam sertifikat sehingga dapat lebih memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang sertifikat sebagai tanda kepemilikan yang sah atas suatu bidang tanah.

Penerapan sistem positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia akan dapat meminimalisir masalah yang timbul akibat tidak adanya kepastian hukum dan pada akhirnya akan dapat menghasikan tertib administrasi pertanahan yang dapat mewujudkan tujuan dasar dari pendaftaran tanah yaitu keadilan, manfaat dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia.

## **B. Saran**

Terhadap sistem dan pengaturan pendaftaran di Indonesia, saran penulis adalah bahwa haruslah dilakukan upaya pencegahan yang lebih efektif dan efisien dalam hal menjaga agar tidak terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak dari setiap warga negara Indonesia bukan dalam hal ini dapat dilaksanakannya perubahan yang mendasar dengan mengadakan perubahan isi kandungan beberapa pasal didalam peraturan yang mengatur masalah pendaftaran tanah didalam PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Pasal-pasal tersebut adalah:

Pasal 4 ayat(1) : Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Pasal 32 : (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan suatu sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata mengusainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan

kepala kantor badan pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah dan penerbitan sertifikat.

Perubahan dan penambahan isi pasal-pasal tersebut diatas menjadi.

Pasal 4 ayat (1) : Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah dan kebenaran atas segala sesuatu mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya dijamin oleh negara.

Pasal 32 ayat (1): Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan dan kebenaran atas segala sesuatu mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya dijamin oleh negara .

(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan suatu sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata mengusainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut.

(3) Dalam hal ada pihak yang ingin mengajukan gugatan mengenai penerbitan sertifikat hanya dapat diajukan didalam waktu proses permohonan penerbitan sertifikat dan sebelum diterbitkannya sertifikat.

Dengan ketentuan demikian, maka diharapkan sistem pendaftaran tanah di indonesia dapat lebih optimal dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang

mutlak bagi setiap pemegang sertifikat tanah atas haknya terhadap suatu obyek tanah.



## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku-buku

Nasoetion, Lutfi I. *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria* (70 Tahun Gunawan Wiradi). Bandung : Yayasan Akatiga, 2002

Madmuji, sri. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005

Soekanto, soejono, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta : UI-Pres , 1986

Soekanto, Soejono dan Sri Madmuji, penelitian hukum normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta : RajaGrafindo Persada ,2006

Bachtiar, Effendi .*Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaan* . Bandung: Alumni, 1993

Managam, Manurung Dalimantara. *Pendaftaran Tanah di Indonesia* Jakarta: Koperasi Pegawai BPN Bumi Bhakti, 1998.

Muchtar,Wahid. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah* Jakarta : Republik,2008

Sanggun,Florianus SP. *tatacara mengurus sartifikat tanah*. Jakarta: Visimedia,2007

Tunggal, Hadi setia . *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah* .Jakarta :  
Harvindo, 2008

Badudu,Zeian. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,  
2001

Marzuki, Peter Mahmud. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta:Kencana, 2007

Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta : Sinar  
Grafika ,2006

Sutedi , Adrian, *Sartifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta : Sinar Grfika, 2011

## **II. Atikel Jurnal**

Mezak, Meray Hendrik. “Jenis, Metode, Dan Pendekatan Dalam Penelitian  
Hukum”. *Law Review*. Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan *Vol. V*  
No.3 (2006)

## **III. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Udang Dasar 1945

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok  
Agraria.

Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

## **IV. Internet**

[www.google.com](http://www.google.com)

[www.landpolicy.com](http://www.landpolicy.com)

[www.detik.com](http://www.detik.com)

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)  
[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

