

PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA  
SISTEMATIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN

TESIS

Diajukan Untuk memenuhi salah satu syarat  
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan  
Dalam Bidang Ilmu Kenotariatan

Oleh :

NAMA : SADDAM HUSEIN HARAHAHAP  
NPM :1620020016



PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH  
SUMATERA UTARA

MEDAN

2018

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama : **SADDAM HUSEIN HARAHAHAP**  
NPM : 1620020016  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Judul Tesis : **PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA  
SISTEMATIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN**

Disetujui untuk disampaikan Kepada

***Panitia Ujian Tesis***

Medan, 13 September 2018

Pembimbing I



**Dr. AHMAD FAUZI, S.H, M. Kn**

Pembimbing II



**Dr. ALPI SAHARI, S.H, M.Hum**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PENGESAHAN**

**PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS DI KOTA  
PADANGSIDIMPUAN**

**SADDAM HUSEIN HARAHAHAP**  
**NPM : 1620020016**

Program Studi : Magister Kenotariatan

“Tesis ini Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Penguji, yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus Dalam Ujian Tesis dan Berhak Menyandang Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) Pada Hari Kamis, Tanggal 13 September 2018”

***Panitia Penguji***

1. **Dr. AHMAD FAUZI, S.H., M.Kn**  
Ketua
2. **Dr. ALPI SAHARI, S.H., M.Hum**  
Sekretaris
3. **Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H**  
Anggota
4. **Dr. ADI MANSAR, S.H., M.Hum**  
Anggota
5. **M. SYUKRAN YAMIN, S.H.,CN., M.Kn**  
Anggota

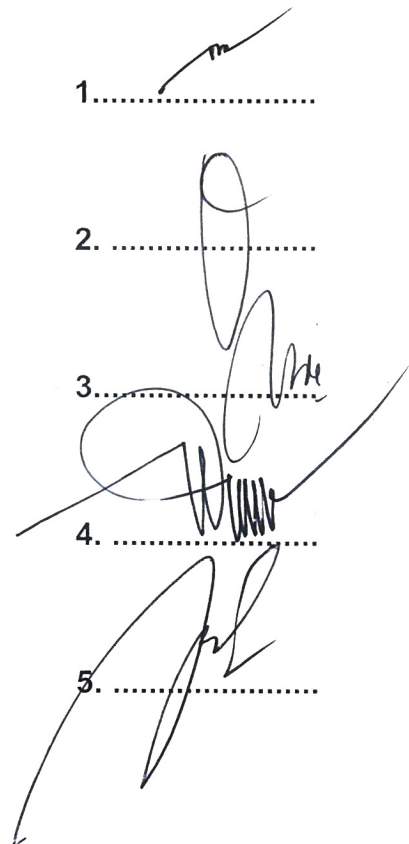
1. ....

2. ....

3. ....

4. ....

5. ....



## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

NAMA : **SADDAM HUSEIN HARAHAHAP**  
PRODI : **MAGISTER KENOTARIATAN**  
NPM : **1620020016**

Dengan ini menerangkan sebagai berikut:

1. Bahwa benar karya tulis saya (Tesis) ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan baik di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Bahwa benar karya tulis ini merupakan murni dari gagasan, rumusan dan penelitian sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dan bimbingan dari tim pembimbing ataupun tim penguji.
3. Di dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah di tulis atau di publikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama dan dicantumkan pada daftar pustaka

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis saya, serta sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan norma-norma yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU).

Medan, 13 September 2018  
Yang membuat pernyataan



**SADDAM HUSEIN HARAHAHAP**

## **ABSTRAK**

### **PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN**

**SADDAM HUSEIN HARAHAP**  
**NPM:1620020016**

Pengertian pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 adalah serangkaian 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.

Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagainya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah, dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau missal.

pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidimpuan berjalan dengan baik dan pelaksanaannya juga sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang yang mengatur tentang pendaftaran tanah secara sistematis sudah memberikan kemudahan kepada masyarakat.

Dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Padangsidimpuan ditemukan juga hambatan lain, seperti kepala desa/kepling tidak mau menandatangani surat permohonan yang diajukan masyarakat dengan alasan tertentu, dan pihak BPN mensinyalir kepala desa/kepling meminta biaya kepada masyarakat, yang membuat masyarakat merasa terbebani.

Pengawasan yang dilakukan pihak Pemerintah/BPN terhadap keberlangsungan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dalam mewujudkan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, BPN telah menjalin kerja sama dengan melakukan penandatanganan nota kesepahaman MOU dengan pihak Kepolisian dalam kerja sama di bidang Agraria/Pertanahan dan Tata Ruang.

**Kata kunci:** Pendaftaran tanah, secara sistematis, Kota Padangsidimpuan

## ABSTRACT

### SYSTEMATIC LAND REGISTRATION IMPLEMENTATION IN PADANGSIDIMPUAN CITY

**SADDAM HUSEIN HARAHAHAP**  
**NPM: 1620020016**

Definition of land registration according to the provisions of Article 1 number 1 PP No. 24 of 1997 is a series of activities carried out by the Government continuously, continuously and regularly, including the collection, processing, bookkeeping, and presentation and maintenance of physical data and juridical data, in the form of maps and lists, regarding land parcels and units flats.

Land registration is also carried out in two ways, namely first systematically covering the area of one village or sub-district or the like which is mainly carried out on government initiatives, and sporadically, namely registration of land parcels at the request of the holder or recipient of the relevant rights individually or for example.

Systematic land registration in the City of Padangsidimpuan runs well and the implementation is also in accordance with the laws and regulations. The law that regulates systematic land registration has provided convenience to the community.

In the process of registering land in the city of Padangsidimpuan, there were also other obstacles, such as the village head / Kepling not wanting to sign a letter of application submitted by the community for certain reasons, and the BPN indicated that the village head asked the community for fees, which made the community feel burdened.

Supervision carried out by the Government / BPN on the continuity of systematic land registration activities in realizing the acceleration of land registration in the entire territory of the Republic of Indonesia, BPN has collaborated with the signing of a memorandum of understanding MOU with the Police in cooperation in the field of Agrarian / Land and Spatial Planning.

Keywords: Land registration, systematically, the City of Padangsidimpuan



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kepada ALLAH SWT yang memberikan kesehatan dan kesempatan, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul: **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS DI KECAMATAN BATU NADUA KOTA PADANGSIDIMPUAN”**.

Terima kasih kepada Ayah saya Pamusuk Harahap dan Ibu saya Nur Aminah Harahap dan juga saudara saya Fauzan Ibrahim Harahap dan Iskandar Padli Harahap yang tidak pernah berhenti mendoakan dan memberikan motivasi kepada saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa pemikiran dan pembahasan dalam tesis ini tidak terlepas dari dorongan, arahan, dan bimbingan dari yang terhormat Bapak **Dr.AHMAD FAUZI,S.H.,M.KN** sebagai Pembimbing I dan Bapak **Dr.ALPI SAHARI,S.H.,M,hum** sebagai Pembimbing II. Oleh sebab itu Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Tim Pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktu dan memberi kesempatan kepada Penulis untuk berkonsultasi di tengah aktifitas dan kesibukannya.

Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr.Agussani, M.AP, selaku Rektor pada Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, beserta para Wakil Rektor di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr.Syaiful Bahri, M.AP, selaku Direktur pada Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr.Adi Mansar, SH.,M.hum, selaku Ketua Prodi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Muhammad Syukran Yamin,SH.,CN.,M.kn, selaku Sekretaris Prodi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Seluruh Dosen dan Staf Program Pascasarjana Magister Kenotariatan yang telah memberi arahan dan bimbingan selama ini.
6. Sahabat saya Indra Syahputra SH, Lamhumisar Situmorang SH, Salman Alfarizi SH, Debora Galih Ruth Sitorus SH, M.Rajab Fadillah SH, Ariel Fauzi Siregar SH.I, Bambang Herianto SH, Bayyazid Wandila SH, Tengku Ramadhansyah SH, Ayu Mirna Sari,SH.,M.Kn, Ibrah Parlindungan Hasibuan SH, Amin Manalu SH, Roni Siregar SH, Rizky Firmanda Dardin SH, M.Z.A Ridho Bancin SH, Sugenk Prapto SH,I. Serta semua rekan rekan yang tidak bisa disebutkan namanya satu persatu, Penulis ucapkan banyak terima kasih yang selalu memotivasi penulis dalam belajar dari awal kuliah sampai menyelesaikan tesis ini.



7. Bapak Ir.Wasitta Perangin Angin, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Padangsidempuan yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kota Padangsidempuan.
8. Bapak Adi Irwansah, selaku ketua Ajudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap yang telah memberikan waktu dan tempat bagi penulis untuk melakukan wawancara kepada beliau demi kesempurnaan tesis ini.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk dimasa yang akan datang.

Akhir kata penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua.

Medan,

Penulis

**SADDAM HUSEIN HARAHAP**



## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Kegunaan/Manfaat Penelitian .....	15
E. Keaslian Penelitian.....	16
F. Kerangka Teori dan Konsepsi .....	18
G. Metode Penelitian .....	29
1. Spesifikasi Penelitian .....	29
2. Jenis Pendekatan .....	30
3. Lokasi, populasi, sampel.....	30
4. Alat pengumpul data .....	31
5. Prosedur Pengambilan dan pengumpulan Data .....	31
6. Analisis Data .....	32
<b>BAB II : Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di</b>	
<b>Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu nadua</b>	
<b>Kota Padangsidimpuan .....</b>	<b>33</b>
A. Pendaftaran tanah atas hak-hak atas tanah.....	33

B. Alat bukti kepemilikan hak atas tanah .....	53
C. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan .....	72
<b>BAB III:Kendala dan upaya yang dilakukan kantor pertanahan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan.....</b>	
	<b>97</b>
A. Hambatan Intern .....	98
B. Hambatan ekstern .....	100
C. Upaya yang dilakukan kantor pertanahan dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan .....	104
<b>BAB IV: Pengawasan terhadap panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan .....</b>	
	<b>107</b>
A. Tujuan Pengawasan.....	107
B. Pengawasan BPN terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah ....	111
C. Pengawasan terhadap panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua	

Kota Padangsidempuan .....	118
<b>BAB V :Kesimpulan dan saran .....</b>	<b>124</b>
A. Kesimpulan .....	124
B. Saran.....	126
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>128</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 4 undang-undang pokok Agraria. Bagi kehidupan manusia, tanah mempunyai peranan yang sangat penting, karena secara kodrati selama-lamanya terdapat hubungan langsung antara manusia dengan tanah. Dalam hal ini dapat dilukiskan bahwa hubungan antara manusia dengan tanah sangatlah erat, karena tanah merupakan modal utama dan untuk sebagian terbesar dari Indonesia tanahlah yang merupakan modal satu-satunya. Oleh karenanya, manusia mempunyai ketergantungan terhadap tanah karena tanah sudah ada sebelum manusia dilahirkan, sehingga manusia tidak dapat ada jika tidak ada tanah.

Tanah dalam artinya wilayah yang terhampar di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya alam yang amat penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini, tanah dapat digunakan secara langsung oleh rakyat Indonesia dalam memenuhi kehidupannya, sehingga penguasaannya dapat diatur secara merata dan adil, secara langsung tanah mempunyai fungsi dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Hubungan antara manusia dengan tanah diwujudkan dalam realita terdapatnya perbuatan manusia yang berwujud mempergunakan dan

mengusahakan tanah. Dalam penggunaan dan pengusahaan tanah bagi kehidupan manusia, tanah memberikan berbagai nilai bagi manusia (multiple value), yaitu sedikitnya terdapat 4 (empat) nilai, yang meliputi nilai sosial, ekonomi, budaya, dan religius. Beragamnya nilai tanah bagi manusia sedikitnya disebabkan oleh 2 (dua) faktor ; yaitu pertama, karena sifatnya, tanah merupakan suatu benda kekayaan yang bersifat tetap bahkan menguntungkan. Kedua, terdapat suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal serta memberi penghidupan bahkan merupakan tempat dimana manusia dikuburkan saat meninggal dunia. Sebagai benda kekayaan yang bersifat tetap, tanah merupakan modal utama bagi sebagian terbesar Rakyat Indonesia dalam mempertahankan hidup.<sup>1</sup>

Pengertian pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

---

<sup>1</sup> Nia Kurniati, Sengketa Pertanahan, Bandung, Refika Aditama, 2016, Halaman. 1-2



Pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar. Demikian pula dapat kita ketahui bahwa salah satu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang juga dilakukan dalam bentuk peta dan daftar memuat data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Data fisik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftarkan, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Dari defenisi tersebut diatas, dapat diketahui bahwa yang menjadi objek-objeknya adalah bidang tanah dan satuan rumah susun, dan keterangan yang diperlukan terhadap objek tersebut adalah mengenai letak, batas, luas serta bangunan yang ada di atasnya. Data yuridis yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 PP. No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lainnya yang membebaninya.

Yang menjadi dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia adalah:

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA), pasal 19, 23, 32, dan 38.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendafrtan Tanah.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 19 ayat (2) menentukan pendaftaran tanah tersebut 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.

Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19. Pasal 23 ayat (2) menentukan bahwa pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19. Pasal 32 ayat (2) menentukan bahwa pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19. Pasal 38 ayat (2) pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnyanya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 merupakan peraturan pelaksana dari pasal 19 UUPA tentang pendaftaran tanah sebagai pengganti peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini diatur hal hal sebagai berikut :

1. Asas dan tujuan pendaftaran tanah.
2. Penyelenggara dan pelaksana pendaftaran tanah.
3. Objek pendaftaran tanah
4. Satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah.
5. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali.
6. Pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis.
7. Pembuktian hak dan pembukuannya.
8. Penerbitan sertifikat.
9. Penyajian data fisik dan data yuridis.
10. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
11. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.

12. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.
13. Penerbitan sertifikat pengganti.
14. Biaya pendaftaran tanah.
15. Sanksi hukum.
16. Ketentuan peralihan.
17. Ketentuan penutup.

Adapun asas-asas penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut :

- a. Asas sederhana, bahwa dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman, bahwa dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, bahwa dalam pendaftaran tanah agar terjangkau bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

- d. Asas mutakhir, bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adanya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kenyataan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.
- e. Asas terbuka, bahwa dalam pendaftaran tanah hendaknya selalu bersifat terbuka bagi semua pihak, sehingga bagi yang membutuhkan informasi tentang suatu tanah akan mudah untuk memperoleh keterangan-keterangan yang diperlukan.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang

bersangkutan, untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertifikat.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informasi tersebut, data fisik dan data yuridis dan sebidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar terbuka untuk umum.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dengan demikian, maka tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah tersebut meliputi :

- a. Kepastian hukum atas objek bidang tanahnya, yaitu letak bidang tanah, letak batas-batas dan luasnya (objek hak).
- b. Kepastian hukum atas subjek haknya, yaitu siapa yang menjadi pemiliknya (subjek hak) dan;
- c. Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya.

Kepastian objek dan subjek hak sangat diperlukan dalam lalu lintas hukum mengenai hak-hak atas tanah, sehingga oleh pemerintah di kebanyakan Negara di selenggarakan suatu sistem keterbukaan/pengumuman mengenai hak atas tanah atau sistem

publisitas. Publisitas berarti prinsip di mana setiap orang dapat mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah.

Sistem publisitas bahwa dalam pengumumannya menganut asas spesialitas yaitu suatu cara penetapan batas, sehingga identitas sebidang tanah menjadi jelas lokasi batas serta luasnya. Dengan sistem publisitas itu diselenggarakan suatu daftar umum berupa peta dan daftar tanah, daftar surat ukur, daftar nama, dan daftar buku tanah.

Guna menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus meliputi dua kegiatan yaitu :

1. Kadaster hak, yaitu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah hak dan pendaftaran bidang-bidang tanah tersebut dalam daftar-daftar tanah. Bidang-bidang tanah hak adalah bidang-bidang yang dimiliki orang atau badan hukum dengan sesuatu hak.
2. Pendaftaran hak, yaitu kegiatan pendaftaran hak-hak dalam daftar-daftar tanah atas pemegang haknya.<sup>2</sup>

Sistem pendaftaran tanah sebagai yang ditentukan oleh UUPA, mengandung kelemahan yang dapat menyukarkan pelaksanaannya. Pasal 23 menentukan bahwa Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan. Pendaftaran itu, demikian ayat 2, merupakan alat pembuktian yang kuat

---

<sup>2</sup> Muhammad Arba, Hukum Agraria Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, Halaman. 148-152



mengenai hapusnya hak itu serta “sahnya” peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pasal 32 dan 38 memuat ketentuan yang serupa mengenai Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.<sup>3</sup>

Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagainya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah, dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.<sup>4</sup>

Dalam UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam pasal 41, sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan tidak wajib didaftar.<sup>5</sup>

Objek pendaftaran tanah bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran tanah (registration of titles) bukan sistem pendaftaran akta (registration of deed). Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya

---

<sup>3</sup> Effendi Perangin, S.H., Hukum Agraria di Indonesia, Jakarta, CV Rajawali, 1986, halaman. 100

<sup>4</sup> Umar Said Sugiharto, S.H., M.S., Suratman, S.H., M.HUM dan Drs. Noorhudha Muchsin, M.M., Hukum Pengadaan Tanah, Malang, Setara Press, 2015, halaman. 210

<sup>5</sup> Ibid, halaman. 226

yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian. Pendaftaran tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menganut sistem Pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta.<sup>6</sup>

Ketentuan-ketentuan yang mengatur Pendaftaran tanah secara Sistematis dimuat dalam :

- a. Pasal 1 angka (10) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- c. Pasal 13 s/d Pasal 31 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional(Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>7</sup>

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan

---

<sup>6</sup> Ibid, halaman. 232-233

<sup>7</sup> Ibid, halaman. 242

makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat dari pada tercapainya cita-cita diatas. Hal itu disebabkan terutama :

1. Karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan Rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini.
2. Karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa.
3. Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.<sup>8</sup>

Penyelenggaraan pendaftaran tanah sampai saat ini masih belum mencapai hasil yang diharapkan, ini terbukti dari masih banyaknya tanah masyarakat yang belum memiliki sertifikat yang dikeluarkan Kantor BPN/ATR Kota Padangsidimpuan. Padahal Pemerintah dalam hal ini

---

<sup>8</sup> Undang-undang Agraria Nomor 5 tahun 1960" Penjelasan umum"

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sudah melakukan berbagai program pendaftaran tanah dari tahun 1961 sampai saat ini, baik secara sporadik, sistematis dan yang terbaru pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Kurangnya minat masyarakat untuk mendaftarkan tanah yang dikuasainya selama ini disebabkan berbagai alasan, masyarakat beranggapan pendaftaran tanah itu memerlukan waktu yang cukup lama, proses yang panjang, berbelit-belit dan memerlukan biaya yang cukup besar, dan masyarakat memiliki kebiasaan yang hanya akan mendaftarkan tanah yang dikuasainya apabila masyarakat ingin menjual tanah tersebut ke pihak lain atau masyarakat ingin menjaminkan tanah tersebut ke pihak perbankan padahal tanah tersebut telah bertahun-tahun di kuasai oleh masyarakat itu sendiri.

Dengan ditemukannya berbagai macam alasan masyarakat yang kurang memiliki kesadaran untuk mendaftarkan tanah yang dikuasainya, Pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional harus lebih meningkatkan pelayanan maupun memberikan penyuluhan kepada masyarakat betapa pentingnya pendaftaran tanah, supaya minat masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya meningkat dari sebelumnya.

Berdasarkan uraian di atas perlu diadakan penelitian terhadap pendaftaran tanah secara sistematis khususnya tanah bangunan untuk meningkatkan minat masyarakat betapa pentingnya pendaftaran tanah dilakukan.

### **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kecamatan Batu nadua, Kelurahan Pudun Julu Kota Padangsidempuan?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan kantor pertanahan/ATR untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kecamatan Batu Nadua, Kelurahan Pudun Julu Kota Padangsidempuan?
3. Bagaimana Pengawasan terhadap panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kecamatan Batu Nadua, Kelurahan Pudun Julu Kota Padangsidempuan?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Bagaimana pelaksanaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan/ATR Kota Padangsidempuan dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidempuan.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan kantor pertanahan/ATR Kota Padangsidempuan untuk mengatasi

hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidempuan.

3. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan pihak pemerintah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis terhadap Kantor Pertanahan/ATR Kota Padangsidempuan.

#### **D. Kegunaan/Manfaat Penelitian**

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis baik di kalangan akademisi, praktisi hukum, dan kalangan masyarakat.

1. Secara teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dalam bidang pendaftaran tanah.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan terhadap penelitian selanjutnya, khususnya penelitian di bidang pendaftaran tanah secara sistematis.
2. Secara praktis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi pihak BPN dalam peningkatan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.
  - b. Hasil penelitian ini memberi manfaat bagi peneliti berupa pengetahuan tentang pendaftaran tanah secara sistematis.

## E. Keaslian Penelitian

Sepanjang sepengetahuan penulis dan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU), menunjukkan belum ada penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN ”**. Dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya.

Akan tetapi ada penelitian sebelumnya tentang pendaftaran tanah secara sistematis dengan judul tesis dan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Proses pendaftaran tanah secara sistematis melalui Ajudikasi di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang berdasarkan PP 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Oleh ROHIMAN,SH.Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2007. Dengan perumusan masalah:
  1. Bagaimana proses pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis melalui Ajudikasi di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang berdasarkan PP 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
  2. Adakah hambatan-hambatan dan kendala-kendala dalam pelaksanaan proses pendaftaran tanah melalui Ajudikasi



serta usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi hambatan atau kendala tersebut.

3. Bagaimana tanggapan masyarakat terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah secara Ajudikasi di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang.

b. Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dan pengaruhnya terhadap tertib pertanahan ( Studi di Kelurahan Serdang Jakarta Pusat ). Oleh SITI PRIHATIN YULIANTI, SH.Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008.

Dengan perumusan masalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dan pengaruhnya terhadap tertib pertanahan di Kelurahan Serdang Jakarta Pusat?
2. Apakah ada hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya serta bagaimana mengatasi hal tersebut?

c. Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun dan pengaruhnya terhadap masyarakat ( Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun ) Oleh PAMITRI. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Dengan perumusan masalah:

1. Bagaimana dasar hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)?

2. Hambatan-hambatan apa saja yang timbul dalam pelaksanaan PTSL dan bagaimana upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut?
3. Bagaimana pengaruh pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dari terhadap masyarakat dari segi hukum, ekonomi, dan sosial?

## **F. Kerangka Teori dan konsepsi**

### **1. Kerangka teori**

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakikat suatu teori adalah:

"...seperangkat konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antarvariabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu".

Rumusan diatas mengandung tiga hal, pertama, teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan . Kedua, teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. Akhirnya , suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel tertentu lainnya.

Rumusan teori yang dikemukakan oleh Kerlinger di atas masih terlalu abstrak, demikian Soerjono Soekanto, agar lebih konkret, beliau

mengajukan kriteria teori yang ideal seperti yang dikemukakan oleh James A. Black & Dean J. Champion, sebagai berikut:

1. Suatu teori secara logis harus konsisten; artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
2. Suatu teori terdiri dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interrelasi yang serasi.
3. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori, harus dapat mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkungannya, dan masing-masing bersifat tuntas.
4. Tidak ada pengulangan ataupun duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
5. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian. Mengenai hal ini ada asumsi-asumsi tertentu, yang membatasi diri dari pernyataan, bahwa pengujian tersebut senantiasa harus bersifat empiris.<sup>9</sup>

Banyak teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (stable), tetapi ia tidak boleh diam (still) atau kaku (rigid). Sepintas kelihatannya pernyataan tersebut saling bertentangan satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikianlah salah satu facet hakiki dari hukum dimana di satu pihak hukum harus

---

<sup>9</sup> Amiruddin, S.H., M.Hum, dan Zainal Asikin, S.H., S.U, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016, halaman. 42-44

mengandung unsur kepastian, dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi di lain pihak hukum haruslah dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia.

Di samping itu, sering pula dikatakan bahwa seorang ahli hukum (dogmatis) mulai masuk ke dunia teori hukum manakala dia telah mulai meninggalkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat dogmatis hukum, yakni pertanyaan-pertanyaan tentang “darimana”, “mengapa”, “bagaimana”, dan “untuk apa” (Sudikno Mertokusumo, 2011:11). Atau dengan perkataan lain, pemikiran teoritis hukum memang menerawang, karena memang dia diharuskan untuk banyak merenung.

Tentang pengertian dari teori hukum itu sendiri, ada sarjana (John D Finch) yang memberikan pengertian kepada teori hukum tersebut, yaitu:

...legal theory involves a study of the characteristic features essential to law and common to legal system. One of its object is analysis of the basic elements of law which make law distinguish it from other forms of rules and standards. It aims to distinguish law from systems of order which can not be (or are not normally) described as legal systems, and from other social phenomena. It has not proved possible to reach a final and dogmatic answer to the question “What is law” (Sudikno Mertokusumo, 2011: 87).

Dalam hal ini, teori hukum merupakan studi tentang sifat dari hal-hal yang penting dalam hukum yang lazim terdapat dalam sistem-sistem hukum, dimana salah satu objek kajiannya adalah pembahasan mengenai unsur-unsur dasar dari hukum yang membuat hukum berbeda dengan aturan standar lain yang bukan hukum. Tujuannya adalah untuk membedakan mana yang merupakan sistem hukum, dan mana yang bukan sistem hukum. Namun yang jelas, di sepanjang sejarah perkembangan pemikiran tentang hukum, tidak terdapat bukti-bukti cukup

yang menyatakan bahwa manusia bisa mendapat jawaban yang dogmatis dan final terhadap pertanyaan “Apakah hukum itu.”

Selanjutnya, seorang ahli hukum yang lain, yaitu Van Apeldoorn memberikan luas cakupan dari teori hukum sebagai berikut:

1. Tentang pengertian-pengertian hukum.
2. Tentang objek ilmu hukum, pembuat undang-undang, dan yurisprudensi.
3. Tentang hubungan hukum dengan logika. (Sudikno Mertokusumo, 2011:91).<sup>10</sup>

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Teori menunjukkan hubungan antara fakta-fakta. Teori menyusun fakta-fakta dalam bentuk yang sistematis sehingga dapat dipahami.<sup>11</sup>

Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teori kepastian hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil

---

<sup>10</sup> Munir Fuady, S.H., M.H., LL.M., Teori-teori besar (grand theory) Dalam hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2014, halaman. 1-2

<sup>11</sup> [Http://fzil.wordpress.com/2011/10/25/teori-dalam-penelitian/diakses](http://fzil.wordpress.com/2011/10/25/teori-dalam-penelitian/diakses) pada tanggal 17/02/2018, pada jam 13:18

dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>12</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>13</sup>

## 2. Teori sistem

Sistem dapat diartikan sebagai kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur (elemen). Unsur, komponen atau bagian yang banyak ini satu sama lain berada dalam keterkaitan yang mengikat dan fungsional. Masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalitasannya unit terjaga utuh eksistensinya. Tinjauan tersebut adalah pandangan dari segi bentuknya. Jadi pengertian sistem, disamping dapat diterapkan pada hal yang bersifat “immaterial” atau suatu proses “immaterial”, juga dapat diterapkan pada hal yang bersifat material. Untuk yang bersifat

---

<sup>12</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta Laksbang Pressindo, 2010, Halaman. 59

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008, Halaman. 158

“immaterial” penguraian atau penentuan “model”-nya lebih cenderung berfungsi sebagai alat analisis dan merupakan cara, tata, rencana, skema, prosedur atau metode. Sistem adalah suatu cara yang mekanismenya berpatron (berpola) dan konsisten, bahkan mekanismenya sering disebut otomatis.

Sementara itu menurut David Easton (1984:395) sistem adalah: Teori sistem adalah suatu model yang menjelaskan hubungan tertentu antara sub-sub sistem dengan sistem sebagai suatu unit (yang bisa saja berupa suatu masyarakat, serikat buruh, organisasi pemerintah).

Easton juga meringkas ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Sistem mempunyai batas yang didalamnya ada saling hubungan fungsional yang terutama dilandasi oleh beberapa bentuk komunikasi.
2. Sistem terbagi kedalam sub-sub sistem yang satu sama lainnya saling melakukan pertukaran (seperti antara desa dengan pemerintah daerah atau antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat).
3. Sistem bisa membuat kode, yaitu menerima informasi, mempelajari dan menerjemahkan masukan (input) kedalam beberapa jenis keluaran (output).<sup>14</sup>

Teori sistem mengenal dua konsep krusial yaitu: entropi dan negentropi. Entropi adalah kecenderungan sistem berhenti bekerja dan

---

<sup>14</sup> <http://taufiknurohman25.blogspot.com/2011/04/teori-sistem-david-easton.html>



negentropi adalah kecenderungan sistem pada struktur yang lebih besar. Sistem dalam suatu masyarakat yang tertutup cenderung entropis, sementara sistem pada masyarakat yang terbuka cenderung negentropis.

Talcott Parson mengemukakan bahwa sistem mengandaikan adanya kesatuan antara bagian-bagian yang berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Untuk mempelajari tindakan sosial, maka Parson mendefinisikan empat sistem tindakan, sebagai berikut:

1. Sistem budaya, disebut juga sistem simbolik yang menganalisis "arti", seperti kepercayaan, agama, bahasa dan nilai-nilai dan konsep sosialisasi. Sosialisasi mempunyai kekuatan integratif yang sangat tinggi dalam mempertahankan kontrol sosial dan keutuhan masyarakat.
2. Sistem sosial, yang memandang masyarakat berada dalam interaksi berdasarkan peran. Sistem sosial selalu terarah pada ekuilibrium.
3. Sistem kepribadian, kesatuan yang paling kecil dipelajari adalah individu yang menjadi aktor. Fokus kajian disini adalah kebutuhan, motif dan sikap.
4. Sistem organisme, kesatuan yang mendasar pada sistem ini adalah manusia dalam arti biologis dan lingkungan fisik dimana

manusia itu hidup, juga sistem syaraf yang berkaitan dengan kegiatan motorik dan sistem organ manusia.<sup>15</sup>

### 3. Teori kewenangan Negara

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “blote match”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (de staat in beweging) sehingga Negara

---

<sup>15</sup> <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>

itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (een ambten complex) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "bevoegheid" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "bevoegheid". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "bevoegheid" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara

kewenangan (authority, gezag) dengan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (authority) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (competence). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).<sup>16</sup>

## 2. Kerangka konsep

Kerangka konsepsional merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep (concept)

---

<sup>16</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>

adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.<sup>17</sup>

Konsep merupakan dasar sebagai acuan agar apa yang akan diteliti sesuai dengan hasil yang diharapkan, tidak menimbulkan suatu pengertian yang berbeda. Maka dari itu penulis akan memberikan gambaran mengenai perumusan masalah, yaitu:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang di tetapkan Menteri.
2. Hambatan yang ditemui pada saat pendaftaran tanah bangunan secara sistematis mulai dari pengumpulan dan pengolahan data fisik sampai dengan penyimpanan daftar umum dan dokumen.

## **G. Metode Penelitian**

### 1. Spesifikasi penelitian

Penelitian tentang **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN”**, Jenis penelitian yang digunakan penulis untuk memperoleh data adalah jenis penelitian deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang keadaan subyek dan/atau objek penelitian sebagaimana adanya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> op,cit, Amiruddin,S.H.,M.Hum, dan Zainal Asikin, S.H.,S.U, Halaman. 47-48

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, cetakan ketiga:UI Press, Jakarta, halaman. 12

## 2. Jenis pendekatan

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode deskriptif untuk melakukan usaha pengumpulan data untuk menguji hipotesis yang telah dirumuskan. Dalam penelitian deskriptif peneliti berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan segala data yang telah dikumpulkan melalui wawancara.

## 3. Lokasi, Populasi, dan Sampel

### a. Lokasi

Lokasi penelitian akan dilaksanakan di Kota Padangsidempuan, pemilihan lokasi ini disebabkan beberapa hal, yaitu:

1. Penulis bertempat tinggal di lokasi penelitian jadi penulis memahami lokasi yang akan diteliti.
2. Penulis ingin melakukan penelitian apa yang menyebabkan kurangnya minat/kesadaran masyarakat Kota Padangsidempuan untuk tidak mendaftarkan tanahnya.

### b. Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas : obyek/subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan peneliti untuk mempelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sugiono, Metode Penelitian Administrasi, Bandung, Alfabeta, 2001, halaman. 57

### c. Sampel

Dalam penelitian ini metode penentuan sampel yang dipergunakan adalah purposive sampling, artinya penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Dan sampel ini lebih cocok pada penelitian kualitatif.

## 4. Alat pengumpulan data

Data yang ingin diperoleh dalam penelitian ini, berupa data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui wawancara. Dalam penyusunan data primer, penulis memperoleh data dari lapangan, yaitu bersumber dari hasil wawancara dengan responden.

### b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, Undang-undang, Peraturan perundang-undangan, peraturan Menteri, internet, serta bahan-bahan tulisan yang dapat dipergunakan untuk mendukung hasil penelitian.

## 5. Prosedur pengambilan dan pengumpulan data

Penelitian ini dilakukan di Kantor BPN/ATR Kota Padangsidempuan, dengan melakukan wawancara terhadap yang membidangi tentang pendaftaran tanah secara Sistematis dan penelitian ini juga melakukan wawancara terhadap masyarakat yang ikut dalam program pendaftaran tanah secara sistematis.



## 6. Analisis data

Data yang sudah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun data yang di dapat dari penelitian di lapangan sebagai data primer. Penelitian dianalisis dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan menginterpretasikan secara logis sistematis dengan pendekatan yuridis empiris. Logis sistematis menuju cara berpikir yang deduktif-induktif yang mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah, sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan yuridis empiris adalah menjelaskan masalah-masalah yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam kaitannya dengan peraturan hukumnya, serta melihat kenyataan sehari-hari dalam praktik. Data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian tersebut ( baik data primer maupun sekunder ) akan dianalisa dengan menggunakan analisa kualitatif, sehingga memungkinkan menghasilkan kesimpulan akhir yang memadai sebagai karya ilmiah.

## **BAB II**

### **Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di**

#### **Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu nadua**

#### **Kota Padangsidimpuan**

##### **A. Pendaftaran tanah atas hak-hak atas tanah**

Landasan pendaftaran tanah adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan pendaftaran tanah pada UUPA dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka Recht Kadaster yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat Tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.<sup>20</sup>

UUPA dan PP No.10/1961 telah menetapkan dua kewajiban yang harus dilaksanakan. Pertama, Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Indonesia. Kewajiban yang dibebaskan kepundak pemerintah adalah meliputi kegiatan:

---

<sup>20</sup> Sutedi, Andrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, halaman. 112

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan, tanah.
- b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut, dan;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kedua, kewajiban bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah tertentu yang dimilikinya. Menurut Pasal 23, 32, dan 38 hak yang wajib didaftarkan itu adalah hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan akan tetapi dengan Peraturan Menteri Agraria No. 1/1977 diperluas pula dengan hak pakai dan hak pengelolaan.

Dengan pendaftaran tanah maka pemerintah terlebih dahulu harus mengadakan pengukuran secara menyeluruh kemudian mengadakan pemetaan yang lengkap dan membukukan tanah yang ada di kawasan Nusantara ini. Bilamana sudah diadakan pengukuran dan sebagainya tersebut diatas maka barulah dapat diadakan pendaftaran hak-hak atas tanah dalam artian hak-hak apa saja yang ada diatas tanah yang telah diukur dan siapa pemegang haknya terhadap suatu kavling tanah harus dapat ditentukan dengan pasti, untuk keperluan tersebut sudah tentu harus didahului dengan penelitian seksama terhadap tanah yang bersangkutan kalau semuanya ini sudah dapat ditegaskan barulah dapat diberikan tanda bukti hak untuk penegasan bagi pemegang hak tersebut sehingga ia mempunyai suatu kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Apa yang digambarkan dengan pendaftaran yang dimaksud adalah suatu "*das sollen*" dan memang demikianlah idealnya suatu pendaftaran tanah yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUPA. Kemudian dengan pendaftaran hak atas tanah yang sekarang diwajibkan kepada setiap pemegang hak, ketentuan perundangan yang berlaku sudah mengatur lebih jauh dan malah sulit untuk dijangkau oleh masyarakat karena penentuan tersebut kurang memperhatikan realita sosial dalam masyarakat Indonesia. Pendaftaran hak atas tanah menjadi suatu kewajiban pada masa sekarang memang masih sulit untuk dilaksanakan mengingat tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah dan juga kelemahan dari pemerintah yang kadang justru mempersulit masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya sendiri baik dari segi biaya maupun administratif.

Skala prioritas pelaksanaan pembangunan dewasa ini khususnya pembangunan di bidang pertanahan untuk mengadakan penataan kembali penggunaan penguasaan dan kepemilikan tanah-tanah yang ada di kawasan negara ini harus perlu diadakan pendaftaran tanah secara menyeluruh dengan memberikan skala prioritas pada daerah tertentu yang sangat memerlukan guna memberikan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan ini maka diperlukan adanya suatu landasan hukum yang mantap dan terarah untuk mendukung program pendaftaran tanah yang menyeluruh yang merupakan salah satu kewajiban yang harus

oleh pemerintah. Guna keberhasilan program dimaksud pertama diperlukan adanya suatu rencana yang matang dan komitmen yang pasti dari pemerintah yang lebih diarahkan pada pengembangan program dimaksud disamping perlunya perlengkapan sarana baik berupa sarana fisik, personil, organisatoris, financial dan berbagai peralatan yang dihasilkan oleh perkembangan ilmu dan teknologi modern yang dapat memungkinkan terlaksanakannya program-program tanah sebagaimana yang dimaksud.

Ketika belum dapat terlaksananya pendaftaran tanah yang menyeluruh, maka kepada setiap pemegang hak atas tanah juga perlu diwajibkan untuk mendaftarkan hak yang dimilikinya. Untuk mana pemerintah harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dengan biaya yang seminimal mungkin agar supaya masyarakat tidak merasa terlalu sulit untuk melaksanakan kewajiban tersebut dan mempergunakan biaya yang dapat terjangkau olehnya. Disamping itu harus pula diperhatikan bahwa dalam rangka pendaftaran hak atas tanah diperlukan adanya penelitian yang seksama mengenai status hak dan penggunaan tanah yang bersangkutan dan harus dicegah jangan sampai terjadi berbagai kesalahan administratif yang dapat merugikan setiap pemegang hak.

Hal terakhir yang sangat perlu diperhatikan untuk keberhasilan program pendaftaran tanah ini diperlukan sekali adanya suatu kampanye berupa perlu penyuluhan hukum yang sifatnya terpadu yang dilakukan

pihak Badan Pertanahan Nasional secara mandiri sehingga masyarakat akan mengerti pentingnya sertifikat Tanah Hak Milik, sehingga perlu dilakukan pendaftaran tanah, dan dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 hendaknya pendaftaran tanah di Indonesia bukan diutamakan di daerah perkotaan tetapi pendaftaran hendaknya dilakukan di desa terutama desa tingkat ekonomi lemah, apalagi masyarakat di pedesaan kurang begitu mengerti bagaimana pendaftaran tanah dan pentingnya pendaftaran tanah serta perlu juga diharapkan kesadaran hukum bagi pemerintah atau lembaga yang mengurus pertanahan di Indonesia untuk membantu masyarakat dalam persoalan pendaftaran tanah ini dengan sebaik-baiknya dengan tidak mempersulit baik dari segi biaya dan administratif.<sup>21</sup>

#### 1. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, suatu sertifikat hak atas tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem publikasi positif ini adalah pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, meskipun ternyata ia bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut, sistem publikasi positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama memainkan peranan

---

<sup>21</sup> <http://mirdutmira.blogspot.com/2017/04/makalah-pendaftaran-tanah.html>

yang sangat aktif. Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak orang-orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.<sup>22</sup>

Kebaikan sistem publikasi positif yaitu :

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

Adapun kelemahan sistem publikasi positif, yaitu :

1. Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama akan memakan waktu lama.
2. Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar kesalahannya dan di luar perbuatannya.
3. Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif.<sup>23</sup>

## 2. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem publikasi negatif bahwa Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh karena itu belum

---

<sup>22</sup> Mariam Darus Badruzaman, Mencari Sistem Hukum Benda Nasional, Bandung, alumni, 1997, Halaman. 58

<sup>23</sup> Ibid, Halaman. 59

tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat mutlak sebagai pemiliknyanya. Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat di bantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya. Perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya. Kebaikan sistem publikasi negatif, yaitu adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (pemegang hak sejati). Adapun kelemahan sistem publikasi negatif, yaitu :

- a. Buku tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak.
- b. Peranan yang pasif dari pejabat balik nama yang menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat hak atas tanah.
- c. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah sedemikian rupa sehingga sulit dan sukar dimengerti oleh orang awam.<sup>24</sup>

### 3. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Model sistem pendaftaran yang dipergunakan di Indonesia. Bilamana mencermati ketentuan hukum yang berlaku (PP No. 10 tahun 1961 yo. PP No. 24 tahun 1997) dengan menunjuk bahwa dokumen

---

<sup>24</sup> Bachtiar Effendi, Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya, Bandung, Alumni, 1993, Halaman. 32



formal kepemilikan hak atas tanah sesuai ketentuan hukum tersebut berupa sertipikat hak maka dapat disimpulkan (sementara) bahwa Sistem pendaftaran tanah di Indonesia seharusnya berdasarkan pada sistem pendaftaran dengan stelsel publisitas positif, karena memang ciri atau karakter khas dari sistem pendaftaran tanah ini adalah adanya sertipikat sebagai alat bukti hak kepemilikan atas tanah. Dan terlebih lagi seluruh urutan prosedur dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan kita menuju kepada aturan hukum pada sistem pendaftaran tanah dengan model sistem stelsel publisitas positif. Namun demikian jika kita mencermati yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) secara tegas menyatakan bahwa pendaftaran tanah kita menganut model stelsel publisitas negatif yang mengandung unsur positif. Salah satu yurisprudensi tersebut dapat dibaca dalam Putusan MARI No. Reg. 459 K / Sip / 1975, tanggal 18 September 1975, menyatakan bahwa:

Mengingat stelsel publisitas negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolute menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.

Pendaftaran Tanah di Indonesia adalah menganut stelsel publisitas negatif (berunsur positif), karena berkarakter stelsel yuridis sistem pendaftaran stelsel publisitas positif sangat terlihat. Karakter tersebut dapat dilihat antara lain:

- a. Adanya panitia pemeriksaan tanah “barrister and conveyancer” yang disebut panitia A dan B yang tugasnya melakukan pengujian dan penelitian “examiner of title”. Dari penelitian tersebut maka akan dilakukan pengujian dan menyimpulkan bahwa setidaknya berisi: pertama, lahan atau bidang tanah yang diajukan permohonan pendaftaran adalah dalam keadaan baik dan jelas; kedua, bahwa atas permohonan tersebut tidak ada sengketa dalam kepemilikannya; ketiga, bahwa atas keyakinan panitia permohonan tersebut dapat diberikan; keempat, bahwa terhadap alat bukti yang dijadikan alas hak untuk pengajuan pendaftaran tidak ada orang yang berprasangka dan keberatan terhadap kepemilikan pemohon tersebut. Tujuannya untuk menjamin kepastian hukum tanah yang didaftarkan (pasal 19 UUPA). Boedi Harsono menyebut sebagai Stelsel Publisitas Negatif tendensi positif.
- b. Model karakter positif yang terlihat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, antara lain: a. PPAT diberikan tugas untuk meneliti secara material dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta; b. pejabat yang berwenang (petugas) berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak wewenang mengalihkan haknya; c. Pemerintah menyediakan model-model akta untuk memperlancar mekanisme tugas-tugas PPAT.

- c. Adanya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan, sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak kepemilikan atas tanah.

Seluruh rangkaian sistem pendaftaran tanah stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan adanya penyimpangan dan kelemahan-kelemahan pada sistem tersebut, diantaranya tidak adanya pertanggungjawaban hukum dan kepastian jaminan hukum pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN menunjukkan bahwa kebijakan hukum pertanahan pada sistem tersebut belum dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sesuai pasal 33 (3) UUD NRI 1945, yaitu keadilan sosial dalam penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT, untuk kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kegagalan kebijakan hukum pertanahan dalam melindungi hak atas tanah bagi rakyat terhadap penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah disebabkan oleh beberapa faktor. Penerapan kebijakan hukum pertanahan ini mempunyai ketergantungan yang sangat erat terhadap peran serta pemimpin publik. Artinya pemimpin publik mempunyai posisi khusus yang sangat menentukan karena kedudukan formalnya. Pentingnya kedudukan pemimpin publik dalam wacana pemerintahan dapat ditunjukkan dengan tingginya kesempatan yang bersangkutan untuk merancang sebuah kebijakan yang berpengaruh secara luas. Idealnya, kesempatan yang demikian itu digunakan untuk merespon aspirasi warga negara. Akan tetapi, jika tidak, kebijakan yang

diselenggarakan menjadi bisa dan hanya mengakses ke kelompok terbatas.<sup>25</sup>

Suatu bukti bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak milik, hak guna bangunan, dan hak pakai) dan Panitia B (untuk hak guna usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran hak atas tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah menerima permohonan pendaftaran hak atas tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.<sup>26</sup>

Sebagai sudah dijelaskan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia diatur oleh P.P Tahun 1961, sebagaimana juga diatur oleh UUPA, namun khusus untuk Hak Milik (pasal 23 UUPA), Hak Guna Usaha (pasal 32 UUPA), dan Hak Guna Bangunan (pasal 38 UUPA), sedangkan mengenai Hak Pakai diatur oleh Keputusan Menteri Agraria nomor SK VI/5/Ka tanggal 22 Januari 1962, yo P.M.A. 1/1966. yo PMDN 6 Tahun 1972 dan PMDN 1 Tahun 1972. Sekarang diatur oleh PP40/1996 dan PP 41/1996.

Pendaftaran tanah-tanah Hak Pakai ini meliputi baik tanah-tanah yang berasal dari tanah yang dikuasai oleh Negara, maupun tanah-tanah karena suatu perjanjian, ataupun tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara karena pemberian hak untuk kepentingan usaha-usaha sosial dan keagamaan maupun kepada lembaga-lembaga negara dan kepada

---

<sup>25</sup> <http://widhihandoko.com/?p=730>

<sup>26</sup> A. P. Parlindungan, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung, Mandar Maju, 2002, Halaman. 116

perwakilan-perwakilan asing. Kesemua hak-hak tersebut sudah diperjelas dengan diundangkannya PP 40 Tahun 1996 dan PP 41 Tahun 1996.

Demikian juga pendaftaran tanah untuk hak pengelolaan seperti yang diatur oleh ketentuan PMDN 1 Tahun 1977, maupun hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai yang berasal dari hak pengelolaan juga harus di daftarkan berdasarkan P.P. 10 Tahun 1961. (lihat buku saya “Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA” penerbit Mandar Maju Bandung). Dan kiini dengan PP 40 Tahun 1996 dan juga pasal 9 (1) PP 24 Tahun 1997 telah disebutkan sejumlah hak-hak yang harus didaftarkan, yaitu bidang bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik ,hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; tanah hak pengelolaan; tanah wakaf; hak milik atas satuan rumah susun; hak tanggungan; dan tanah negara. (lihat juga PP 40/1996 dan PP 41/1996)

Sebagaimana pendaftaran dari hak-hak tanah yang dibebankan hak Tanggungan, seperti ditentukan untuk Hak Milik ( pasal 25 UUPA ), untuk Hak Guna Usaha (pasal 33 UUPA) dan Hak Guna Bangunan (pasal 39 UUPA), dan khusus untuk bagian bagian dari rumah susun di atas tanah Hak Pakai didaftarkan menurut ketentuan U.U. 16 Tahun 1985 ataupun tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada kawasan industri seperti diatur oleh Keppres nomor 53 Tahun 1989. Pada umumnya tanah-tanah yang harus terdaftar pelaksanaan dari peralihan hak maupun pengikatan peralihan hak untuk HGU dilakukan oleh PPAT

Khusus sebagaimana diatur oleh PMDN 13/Depag/66 yaitu para pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Agraria (sekarang deputi IV BPN).

P.P .10 Tahun 1961 mencakup hak-hak yang tunduk kepada ex B.W. yang diatur dengan *overschrijvingsordonnantie* S 1834-27 maupun hak-hak adat yang di sebagian daerah di Indonesia sudah terdaftar yaitu di Yogyakarta, Surakarta dan Riau serta hak-hak yang diberikan sesudah berlakunya UUPA.

Semuanya diseragamkan, artinya tanah-tanah yang berasal dari Hukum Adat dikonversi menjadi hak-hak yang sepadan dengan UUPA seperti diatur oleh ketentuan PMA 2 Tahun 1960 ataupun PMA 2 Tahun 1962 dan kemudian didaftarkan menurut ketentuan P.P.10/1961, dan kini dengan ketentuan PP no 24 Tahun 1997.

Konversi itu sendiri sebagai suatu alat untuk mengarahkan hak-hak lama yang berlaku sebelum UUPA kepada kepastian dan penyesuaian segera dari hak-hak tersebut, sehingga kelak hanya ada satu sistem hak atas tanah yang diatur oleh UUPA dan P.P.24 Tahun 1997.

Untuk konversi alas hak ex B.W telah terjadi berbagai variasi yaitu:

1. Variasi tentang kewarganegaraan pemiliknya

Konkwensi seseorang berdwi kewarganegaraan, karena prinsip nasional UUPA ( U.U, tidak menerima keragu-raguan dalam kewarganegaraan) maka untuk menghindari akibat hukum dikatakan orang-orang yang sebelum tanggal 24 September 1961 telah berkewarganegaraan tunggal, tanah

hak eigendommenya dikonversi menjadi hak milik. Sebaliknya jika kewarganegaraannya sesudah tanggal 24 September 1961, maka hak eigendommenya dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan.

(catatan: Dengan Keppres 32 Tahun 1979 maka konversi dari tanah-tanah yang tunduk kepada ex B.W. telah berakhir dan tanah-tanahnya jatuh kembali kepada Negara.) (masalah ini dibahas silahkan baca ps 24 PP 24/1996 lebih lanjut pada buku Parlindungan, konversi hak-hak atas tanah.)

2. Bagi pemilik yang berkewarganegaraan asing maka mereka harus melepaskan haknya kepada warga negara Indonesia. Jika tidak dilepaskan maka hak tanahnya menjadi gugur dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai kembali oleh Negara. UUPA menganut asas nasionalitas, artinya hanya warga negara Indonesia saja dapat mempunyai hak atas tanah yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha maupun Hak Guna Bangunan. Bagi orang asing kebetulan penduduk Indonesia harus juga melepaskan hak eigendommenya tetapi dapat memohon Hak Pakai satu-satunya Hak yang diperkenankan bagi orang asing penduduk Indonesia.

Badan-badan hukum asing dapat mempunyai Hak Pakai, asal saja mereka telah ada izin kerja di Indonesia. Orang asing

lainnya ataupun badan hukum asing lainnya tertutup untuk dapat mempunyai sesuatu hak atas tanah.

3. Untuk tanah-tanah yang pernah tunduk kepada hak adat ditempuh juga melalui lembaga konversi hak, namun sesuai dengan ketentuan PMDN Sk 26/DDA/1970 jangka waktu dari konversi tersebut tidak ditetapkan, artinya tidak terbatas, tentunya karena kesulitan teknis. (lihat juga ps 24 PP 24/1996)

Untuk mengatasi masalah ini PP 24 Tahun 1997 telah memberikan beberapa petunjuk tentang pelaksanaan konversi ini dan juga tanah tanah mana saja yang dapat dikonversi/didaftarkan menjadi hak hak menurut UUPA/PP 40/1960/PP 41/1961.<sup>27</sup>

Defenisi pendaftaran tanah dalam peraturan pemerintah No.24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 ayat (2) peraturan pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

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

- a. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata “serangkaian kegiatan”menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah,

---

<sup>27</sup>A.P.Parlindungan, Pendaftaran tanah di Indonesia, Bandung, Mandar Maju, 1996, halaman. 21-24



yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan serangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

b. Dilakukan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

c. Secara terus-menerus, berkesinambungan.

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

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah, pemecahan dan pemisahan dan penggabungan bidang tanah, pembagian hak bersama, hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, peralihan dan hapusnya hak tanggungan, perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan, dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur.

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam

hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, Tanah Negara.

f. Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani

Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna bangunan atau Hak Pakai.<sup>28</sup>

Menurut para ahli disebutkan tujuan pendaftaran tanah ialah untuk kepastian hak seseorang, disamping untuk pengelakkan suatu sengketa perbatasan dan juga untuk penetapan suatu perpajakan. (A.P. Parlindungan; 1990 : 6).

1. Kepastian hak seseorang

Maksudnya dengan suatu pendaftaran, maka hak seseorang itu menjadi jelas misalnya apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak- hak lainnya.

2. Pengelakkan suatu sengketa perbatasan

Apabila sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang sudah didaftar, maka dapat dihindari terjadinya sengketa tentang perbatasannya, karena dengan didaftarnya tanah tersebut, maka telah diketahui berapa luasnya serta batas - batasnya.

3. Penetapan suatu perpajakan

Dengan diketahuinya berapa luas sebidang tanah, maka berdasarkan hal tersebut dapat ditetapkan besar pajak yang harus dibayar oleh seseorang. Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi

---

<sup>28</sup> Dr.Urip Santoso,S.H.,M.H, Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, Jakarta, Kencana, 2010, Halaman. 13-16

mengenai kemampuan apa yang terkandung di dalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan.

Untuk memenuhi berbagai kebutuhan seperti tersebut di atas, maka untuk itu UUPA melalui pasal-pasal pendaftaran tanah menyatakan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut:

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

Di dalam kenyataannya tingkatan-tingkatan dari pendaftaran tanah tersebut terdiri dari:

- a. Pengukuran Desa demi Desa sebagai suatu himpunan yang terkecil.
- b. Dari peta Desa demi Desa itu akan memperlihatkan bermacam-macam hak atas tanah baik Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan maupun tanah-tanah yang masih dikuasai oleh negara.
- c. Dari peta-peta tersebut akan dapat juga diketahui nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat ukur, nomor pajak, tanda batas dan juga bangunan yang ada di dalamnya.<sup>29</sup>

## **B. Alat bukti kepemilikan hak atas tanah**

Setiap macam hak atas tanah wajib didaftarkan pada dan disertifikatkan oleh Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berkantor di setiap daerah Kabupaten dan Kota.<sup>30</sup> Ada dua cara yang biasa ditempuh dalam rangka memperoleh sertifikat tanah hak milik untuk pertama kali, artinya tanah-tanah tersebut belum pernah di sertifikatkan,<sup>31</sup> (Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah, Pasal 1 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) yaitu dengan Pendaftaran tanah sporadik dan Pendaftaran tanah sistematis.

---

<sup>29</sup> <http://dwellerofearth.blogspot.com/2015/07/pengaturan-hak-milik-atas-tanah-dan.html>

<sup>30</sup> Hermit, Herman, Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah PEMDA, Bandung, Mandar Maju, 2004, Halaman. 1

<sup>31</sup> Ibid, Hermit, Herman, Halaman. 3

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan, pada pendaftaran tanah secara sistematis inisiatif datang dari Kantor Pertanahan sehingga pemilik tanah yang akan di datangi oleh pegawai Kantor Pertanahan beserta aparat desa yang tergabung dalam Panitia Ajudikasi. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya, sehingga Panitia Ajudikasi adalah panitia yang dibentuk untuk melaksanakan Ajudikasi. Pendaftaran tanah Sistematis mempunyai sifat pelaksanaan yang bersifat massal, serentak, proaktif, dan biasanya pemohon sertifikat tidak dipungut biaya apapun (sepanjang pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dikaitkan dengan proyek administrasi pertanahan).<sup>32</sup>

#### 1. Alat bukti tertulis

Alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah berupa alat bukti untuk pendaftaran hak baru dan pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud masing-masing dalam pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997.

---

<sup>32</sup> Ibid, Hermit, Herman, Halaman. 88

- Alat bukti tertulis untuk pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan dokumen-dokumen sebagai berikut:
  - a. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan overschrijving ordonantie (S.1834-27) yang telah dibubuhi catatan, hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau
  - b. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan overschrijving ordonantie ( S.1984-27) sejak berlakunya UUPA sampai dengan tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan, atau
  - c. Surat tanda bukti hak milik diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan, atau
  - d. Sertifiat hak milik yang diterbitkan berdasarkan PMA Nomor 9 Tahun 1959, atau
  - e. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya, atau
  - f. Petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil, kekitir, dan verponding Indonesia sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961, atau



- g. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda tangan kesaksian oleh kepala adat/kepala desa, kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan.
  - h. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat PPAT yang tanahnya belum dibukukan dan disertai alas hak yang dialihkan, atau
  - i. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP Nomor 28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan.
  - j. Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
  - k. Surat penunjukan atau pembelian kavling tanah pengganti yang diambil oleh pemerintah/pemerintah daerah.
  - l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh kantor PBB dengan disertai alas hak yang dialihkan.
  - m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI, dan VII ketentuan konversi UUPA.
- Apabila bukti kepemilikan sebidang tanah sebagai mana dimaksud di atas tidak lengkap atau tidak ada, pembuktian hak atas bidang tanah itu dapat dilakukan dengan bukti lain yang dilengkapi dengan

pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat ke 2, baik itu dalam hubungan kekerabatan secara vertikal maupun dalam hubungan kekerabatan secara horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.

- Apabila dalam hal kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat bukti pembukuan sebagaimana dimaksud pasal 60 PMA 3 Tahun 1997, maka penguasaan atas fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 Tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud pasal 24 ayat 2 PP nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.<sup>33</sup>

## 2. Penegasan konversi

Konversi hak atas tanah adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum lama, yaitu: hak-hak tanah menurut kitab undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat, untuk masuk dalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Dyara Radhite Oryza Fea,SH.,M.Kn, sertifikat tanah rumah dan perizinannya, Yogyakarta, Buku pintar, 2016, halaman. 99-103

<sup>34</sup> <http://www.diskushukum.com/2016/09/konversi-hak-atas-tanah.html>

Sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, di Indonesia terdapat 2 (dua) jenis hak atas tanah, yaitu:

a. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat.

Macam hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat adalah Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht, dan Hak Vruchtgebruik, yang diatur atau dimuat dalam Buku II Burgerlijk Wetboek (BW). Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, yaitu orang-orang dari Golongan Eropa. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum. Sebagai tanda bukti terhadap hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat diterbitkan sertifikat.

b. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat.

Macam hak atas tanah tunduk pada Hukum Adat adalah hak agrarische eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe desa, pasini, grantsultan, landerderijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha bekas tanah partikelir yang sederajat dengan hak milik, hak gogolan, pekulen, sanggan, dan hak atas tanah yang sederajat dengan Hak Pakai, yaitu ganggan bantuik, anggaduh, bengkok, lungguh, dan pituwas. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat, yaitu orang-orang dari golongan bumi putra. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum

Adat tidak didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda. Kalaupun hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat didaftar tujuannya bukan untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan wajib pajak atas tanah. Tanda bukti yang diterbitkan bukan tanda bukti pemilikan tanah, melainkan tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.<sup>35</sup>

Berdasarkan pasal 64 PMNA/KBPN Nomor 3 tahun 1997 terhadap : hak atas tanah yang alat buktinya lengkap sebagaimana pasal 60 ayat (2) dan yang alat bukti tertulis tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, sebagaimana pasal 60 ayat (3), oleh ketua panitia adjudikasi ditegaskan konversinya menjadi hak milik atas nama pemegang hak terakhir.

### 3. Pengakuan Hak

Hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada, tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 Tahun sebagaimana pasal 61, maka oleh panitia adjudikasi diakui sebagai hak milik.<sup>36</sup>

Chadidjah Dalimunthe mengatakan sehubungan dengan pengakuan hak:

Hak-hak atas tanahnya tidak ada bukti kepemilikan, tetapi dibuktikan dengan dengan penguasaan fisiknya secara nyata selama 20 tahun berturut-turut, untuk pengakuan hak ini tidak diperlukan surat keputusan pengakuan. Pengakuan hak sebagaimana disebutkan pada pasal 7 PMA No.6 Tahun 1972 jo PP No. 10 Tahun 1961

---

<sup>35</sup> Urip Santoso, Perolehan Hak Atas Tanah, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, halaman. 112-113

<sup>36</sup> Op.cit, Dyara Radhite Oryza Fea,SH.,M.Kn, halaman.103-104

dan PMDN No.5 tahun 1972. Pengakuan hak ini baru berlaku setelah didaftarkan di Kantor Pertanahan.<sup>37</sup>

Dalam pasal 23 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan:

a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan:

1. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan.

Penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum. Pada saat ini pengaturan tentang pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah negara atau tanah hak pengelolaan diatur di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Prosedur pemberian hak atas tanah Negara

---

<sup>37</sup> Hj. Chadidjah Dalimunthe, Pelaksanaan Land Reform di Indonesia dan permasalahannya, Edisi revisi, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2005, Halaman. 104

atau hak pengelolaan diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan hak pengelolaan.

2. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik di samping diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, juga diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997.

b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.

Penetapan pemberian hak pengelolaan berupa diterbitkannya surat keputusan pemberian hak pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Mekanisme pemberian hak pengelolaan diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999.

c. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta Ikrar Wakaf.

Yang dimaksud dengan akta Ikrar Wakaf adalah akta Ikrar Wakaf sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1997 tentang perwakafan Tanah Milik. Ketentuan mengenai pembukuan wakaf ditinjau dari sudut objeknya, pembukuan tersebut merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik.

Pejabat yang berwenang menerbitkan akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang dijabat oleh Kepala Kantor Urusan Agama (Kepala KUA).

- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.

Hak milik atas satuan rumah susun adalah hak pemilikan individual atas suatu satuan rumah susun tertentu, yang meliputi individual dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan hak bersama atas apa yang disebut bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, tempat bangunan rumah susun itu didirikan. Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun yang mana yang dimiliki dan berapa bagian proporsional pemiliknya atas benda-benda yang dihaki bersama tersebut.

Yang dimaksud dengan akta pemisahan satuan rumah susun menurut pasal 1 huruf e Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1992 tentang pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun, adalah akta pemisahan atas satuan rumah susun yang harus didaftarkan oleh penyelenggara pembangunan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan sertifikat hak atas tanah, izin layak huni beserta warkat-warkat lainnya.

Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah tempat bangunan gedung yang bersangkutan berdiri sudah didaftar. Pejabat yang

berwenang mengesahkan akta pemisahan rumah susun adalah Bupati atau Walikota setempat berdasarkan pasal 4 Peraturan Kepala BPN No.2 Tahun 1989 tentang bentuk dan tata cara pengisian serta pendaftaran akta pemisahan Rumah Susun.

- e. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

Yang dimaksud dengan akta pemberian Hak Tanggungan adalah akta pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996. Akta pemberian Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 adalah akta PPAT yang berisi pemberian Hak Tanggungan kepada kreditur tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya.<sup>38</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal 32 ayat (1) peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti yang bersifat mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar

---

<sup>38</sup> Dr.Urip Santoso,S.H.,M.H, hukum agraria"kajian komprehensif", jakarta, kencana, 2012, halaman. 310-312



dan apabila terbukti sertifikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan pasal 32 ayat (1) peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.

Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan pasal 32 ayat (1) peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan pasal 32 ayat (2) peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum.
2. Tanah diperoleh dengan iktikad baik.
3. Tanah dikuasai secara nyata.
4. Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan

ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.<sup>39</sup>

#### 4. Hak-hak penguasaan atas tanah

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, Yaitu:

##### a. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah

Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. pengaturan ini termuat dalam Pasal 1 ayat (1)-(3) UUPA.

Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah NKRI merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah NKRI merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu

---

<sup>39</sup> Op.cit, Dr.Urip Santoso, Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, halaman. 45-46

kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3)).<sup>40</sup>

b. Hak menguasai dari Negara

Hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2 UUPA. Hak ini bersumber dari hak Bangsa Indonesia yang telah diuraikan di atas. Kewenangan yang terdapat di hak menguasai dari negara merupakan kewenangan yang bersifat publik, sehingga hak ini tidak sama dengan konsep domein yang diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda.<sup>41</sup>

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Subyek dari hak menguasai dari negara adalah Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia dan meliputi semua tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia, baik

---

<sup>40</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, Halaman. 73-74

<sup>41</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-Undang pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Jakarta, djambatan, 2005, Halaman. 268

tanah yang belum maupun yang sudah dihaki dengan hak perorangan. Tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan disebut tanah yang dikuasai langsung oleh negara (dalam praktik administrasi disebut tanah negara), sedangkan tanah yang sudah sudah dihaki dengan hak perorangan disebut tanah hak dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah hak milik.<sup>42</sup>

Lebih lanjut tanah negara dapat dibagi menjadi:

1. Tanah wakaf, yaitu tanah hak milik yang sudah diwakafkan.
2. Tanah hak pengelolaan, merupakan tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara kepada pemegang haknya.
3. Tanah hak ulayat, adalah tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat teritorial dengan hak ulayat.
4. Tanah kaum, merupakan tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis.
5. Tanah kawasan hutan, adalah tanah yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan. Hak penguasaan tersebut merupakan pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara.
6. Tanah-tanah sisanya, adalah tanah yang dikuasai oleh negara yang tidak termasuk ke dalam kelompok tanah yang sudah disebutkan sebelumnya.

---

<sup>42</sup> Ibid, Halaman. 271

Tanah ini benar-benar langsung dikuasai oleh negara, sehingga dapat disebut sebagai tanah negara dalam arti sempit.<sup>43</sup>

c. Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat

Hak ini diatur dalam Pasal 3 UUPA. Yang dimaksud hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Menurut Boedi Harsono, Hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih apabila memenuhi 3 unsur, yaitu:

1. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat.
2. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warganya.
3. Masih ada penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

d. Hak-hak atas Tanah

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

---

<sup>43</sup> Ibid, Halaman. 272

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang  
Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai,, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang bersala dari tanah negara. Contoh: HM, HGU, HGB Atas Tanah Negara, HP Atas Tanah Negara.

- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Contoh: HGB Atas Tanah Hak Pengelolaan, HGB Atas Tanah Hak Milik, HP Atas Tanah Hak Pengelolaan, HP Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan,

Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak ini termasuk salah satu hak-hak perseorang atas tanah. Hak-hak perseorang atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu. Dasar hukumnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah ( Pasal 16 dan 53 UUPA), wakaf tanah hak milik (Pasal 49 ayat (3) UUPA), hak tanggungan atau hak jaminan atas tanah (Pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA) dan hak milik atas satuan rumah susun (Pasal 4 ayat (1) UUPA).

Meskipun bermacam-macam, tetapi hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

#### 1. Hak –hak atas tanah.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil mamfaat dari tanah yang diilikinya (lihat pasal 16 dan 53 UUPA Jo. PP No 40/1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah).

## 2. Wakaf tanah Hak Milik.

Wakaf tanah hak milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah hak milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran islam (lihat pasal 49 ayat (3) UUPA Jo. PP No.28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik Jo. Permendagri No. 6/1977 tentang Tata cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik).

## 3. Hak Tanggungan.

Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah termasuk atau tidak termasuk benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Hak Tanggungan dapat dibebankan kepada Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah Negara (lihat pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA Jo. UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah).

## 4. Hak Milik atas satuan rumah susun.

Hak Milik Atas Satuan Rumah susun yaitu hak atas tanah yang diberikan kepada sekelompok orang secara bersama dengan orang lain. Pada Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, bidang tanah yang di atasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara



bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seluruh satuan rumah susun dapat berupa Hak Milik, HGB atau Hak Pakai atas tanah Negara (lihat pasal 4 ayat (1) UUPA Jo. UU No. 16/1985 tentang Rumah Susun).<sup>44</sup>

### **C. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan**

Diberlakukannya UUPA merupakan awal sejarah perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, khususnya mengenai Hukum di bidang pertanahan dan menghapus dualisme hukum pertanahan.

Untuk menjamin kepastian hukum tersebut, UUPA menegaskan dalam Pasal 19 Ayat (1) yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakannya Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, untuk selanjutnya pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>45</sup>

Bab III pokok-pokok penyelenggaraan pendaftaran tanah jelaskan dalam Pasal 6 Ayat 1 yaitu: “ dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5, tugas

---

<sup>44</sup> Op.cit, Urip Santoso, Halaman. 75-81

<sup>45</sup> Supriadi, Hukum Agraria, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, halaman. 152-153

penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan lain yang oleh peraturan pemerintah dan undang-undang lainnya dapat ditugaskan kepada pejabat lain". Maksud dari pasal diatas bahwa dalam melaksanakan proses pendaftaran tanah yang secara sistematis diperlukanlah satu anggota selain pejabat pertanahan, dalam hal ini panitia adjudikasi yang dibantu oleh pemerintah daerah desa/kelurahan yang bersangkutan, agar kiranya proses pendaftaran sejak awal sampai dikeluarkannya bukti kepemilikan bisa lebih baik dan benar, serta berjalan dengan lancar. Hal-hal mengenai pembentukan panitia adjudikasi serta susunan, tugas, dan kewenangannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 48-54, dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Adjudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur Menteri. Pada intinya tugas adjudikasi ini adalah tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti, yakni data-data yuridis awal yang dimiliki pemegang hak atas tanah, dan tugas justifikasi, yaitu membuat penetapan dan pengesahan bukti yang sudah diteliti tersebut.<sup>46</sup>

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan pendaftaran tanah yang melibatkan pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) sebagai

---

<sup>46</sup> Peraturan Pemerintah, No 24, Tahun,1997 (Pasal 8 Ayat 1-3)

pelaksana dibantu oleh sebuah panitia independen. Hal ini sesuai dalam pasal 8 PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan sebagai berikut:

1. Dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis, kepala kantor pertanahan dibantu oleh sebuah panitia Ajudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Seorang ketua panitia merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional.
  - b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari:
    - Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah.
    - Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah.
    - Kepala desa/kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang pamong praja/kelurahan yang ditunjuknya.
    - Keanggotaan panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.
    - Dalam melaksanakan tugasnya, panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan,

satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan administrasi yang tugas dan susunannya diatur oleh Menteri.<sup>47</sup>

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh panitia Ajudikasi. Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah. Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat. Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang melakukan pendaftaran tanah awali desa demi desa, dan ketua panitia Ajudikasi tersebut bukan langsung Kepala Kantor Pertanahan setempat tetapi suatu kepanitiaan tersendiri yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional. Mengingat pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran, maka dalam melaksanakannya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota perlu dibantu oleh panitia

---

<sup>47</sup> Ibid, Supriadi,S.H.,M.Hum, Halaman. 169

yang khusus dibentuk untuk itu. Sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak terganggu.<sup>48</sup>

Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, adalah:

- a. Adanya suatu rencana kerja (pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria (Baca Kepala Badan Pertanahan Nasional).

- b. Pembentukan panitia Ajudikasi (Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria (baca Kepala Badan Pertanahan Nasional) atau pejabat yang ditunjuk.

- c. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran.

Untuk pembuatan peta dasar pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran,

---

<sup>48</sup> Op.cit, Dr.Urip Santoso, Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, halaman. 138

pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kota.

- d. Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditetapkan letaknya, batas-batasnya di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.

Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

- e. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.

- f. Pembuatan peta daftar (Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibubuhkan dalam daftar tanah.

- g. Pembuatan surat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.

- h. Pengumpulan dan penelitian data yuridis (Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar oleh Panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

- i. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Hasil pengumuman dan penelitian data yuridis beserta peta bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan kebenaran.

Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta di tempat lain yang dianggap perlu.

Jika dalam jangka waktu pengumuman ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan/atau data yuridis yang diumumkan, Ketua Panitia Ajudikasi mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.

- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Setelah jangka waktu pengumuman berakhir (lewat 30 hari), data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis disahkan dengan berita acara.

Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan.

Berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis menjadi dasar untuk:

- Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah.



- Pengakuan hak atas tanah.
- Pemberian hak atas tanah.

k. Pembukuan hak (Pasal 29 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997).

Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

l. Penerbitan Sertifikat (Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Adapun prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997, yaitu:

1. Penetapan lokasi (Pasal 46 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997).

Menteri Negara Agraria (Baca Kepala Badan Pertanahan Nasional) menetapkan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis atas usul Kepala Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Satuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah keseluruhan atau sebagian wilayah satu desa/kelurahan. Usul penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan mengutamakan wilayah desa/kelurahan yang:

- Sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis.

Kriteria ini diambil dengan pertimbangan agar nantinya terbentuk suatu daerah yang secara keseluruhan telah terdaftar bidang-bidang tanahnya, sehingga dikemudian hari dapat dibentuk suatu sistem informasi yang secara hirarki menurut wilayah yakni dari tingkat desa kemudian meningkat ke kecamatan, kabupaten, provinsi dan tujuan jangka panjang terbentuknya sistem informasi pertanahan secara nasional.

- Jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan 30 % (tigapuluh persen) dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada.

Pertimbangan ini diambil berkaitan dengan biaya pengukuran bidang-bidang tanah, karena dalam pendaftaran tanah secara sistematis, pengukuran dilakukan secara menyeluruh untuk satu wilayah desa, sehingga apabila telah banyak tanah yang bersertifikat di wilayah tersebut, maka akan banyak desa yang terbuang sia-sia, karena akan memetakan kembali tanah yang bersertifikat.

- Daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi.

Dengan semakin tingginya pembangunan di daerah pengembangan perkotaan mau tidak mau sangat diperlukan tanah sebagai salah satu modal pembangunan, sehingga diperlukan kejelasan status-status bidang tanah yang meliputi subjek (siapa pemiliknya), objek haknya (luas tanah dan letak tanah), dan beban-beban hak yang ada di atas tanah tersebut.

- Daerah pertanian yang produktif:

Dengan adanya persertifikatan tanah-tanah pertanian diharapkan dapat meningkatkan gairah bekerja para pemilik tanah, sehingga diharapkan dapat meningkatkan

produktifitas pertanian, yang pada akhirnya dapat meningkatkan taraf hidup petani.

Selain itu juga, dengan adanya sertifikat, tanah pertanian tersebut dapat dijadikan agunan untuk meminjam uang di Bank.

- Tersedia titik-titik kerangka dasar teknik nasional

Ketersediaan titik-titik kerangka dasar teknik tersebut sangat terkait dengan teknik pengukuran, maka akan mempermudah pengukuran.

Pendaftaran tanah secara sistematis atas inisiatif dari Pemerintah dibiayai dengan anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, sedangkan pendaftaran tanah secara sistematis swadaya masyarakat dibiayai oleh masyarakat pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atas persetujuan dari Menteri Negara Agraria (baca Kepala Badan Pertanahan Nasional).

Untuk pendaftaran tanah secara sistematis swadaya masyarakat, penetapan lokasinya cukup dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi setempat.

2. Persiapan (Pasal 47 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).

Setelah lokasi pendaftaran tanah secara sistematis ditetapkan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat

menyiapkan peta dasar pendaftaran, berupa peta dasar yang terbentuk peta garis atau peta foto.

Peta dasar pendaftaran telah memuat pemetaan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya dalam bentuk peta indeks grafis.

3. Pembentukan Panitia Ajudikasi (Pasal 48 sampai dengan Pasal 51 Permen Agraria /Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).

Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan dalam rangka program Pemerintah dan satgas yang membantunya dibentuk oleh Menteri Negara Agraria (baca Kepala Badan Pertanahan Nasional) untuk setiap desa/kelurahan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara sistematis.

4. Penyelesaian permohonan yang ada pada saat mulainya pendaftaran tanah secara sistematis (Pasal 55 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).

Penyelesaian permohonan hak dan pendaftaran hak yang berasal dari konversi mengenai bidang tanah dalam lokasi pendaftaran tanah secara sistematis yang pada saat Panitia Ajudikasi diambil sumpahnya belum selesai pengurusannya, diatur sebagai berikut:

- a. Permohonan hak yang sudah diperiksa oleh Panitia Pemeriksaan tanah, penyelesaiannya dilakukan oleh Kepala

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan/atau Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

- b. Permohonan pendaftaran hak yang berasal dari konversi yang sudah selesai diumumkan, penyelesaiannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan/atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- c. Permohonan yang tidak termasuk huruf a dan huruf b berkasnya disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada Ketua Panitia Ajudikasi untuk diselesaikan menurut Permen Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997.

Proses permohonan hak dan pendaftaran asal konversi hak-hak lama wajib diberitahukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada Ketua Panitia Ajudikasi dan sesuai dengan keperluannya diserahkan warkat-warkat.

5. Penyuluhan (Pasal 56 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).

Sebelum dimulainya Ajudikasi, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis oleh Kepala

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dibantu Panitia Ajudikasi berkoordinasi dengan instansi yang terkait, yaitu:

- Pemerintah Kabupaten/Kota setempat.
- Dinas/Kantor Penerangan ( Informasi dan Komunikasi ) Kabupaten/Kota setempat.
- Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
- Instansi lain yang dianggap perlu.

Penyuluhan bertujuan memberitahukan kepada pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan bahwa di desa/kelurahan tersebut akan diselenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis dan tujuan serta manfaat yang akan diperoleh dari hasil pendaftaran tanah tersebut.

Pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan diberitahukan mengenai kewajiban dan tanggungjawabnya untuk:

1. Memasang tanda-tanda batas pada bidang tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku.
2. Berada di lokasi pada saat Panitia Ajudikasi melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis.
3. Menunjukkan batas-batas bidang tanahnya kepada Panitia Ajudikasi.
4. Menunjukkan bukti kepemilikan atau penguasaan tanahnya kepada Panitia Ajudikasi.

5. Memenuhi persyaratan yang ditentukan bagi pemegang hak atau kuasanya atau selaku pihak lain yang berkepentingan.

Kepada pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan diberitahukan:

- a. Jadwal pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, termasuk antara lain:
  - Saat mulainya dan selesainya pendaftaran tanah secara sistematis.
  - Saat akan dilakukan penetapan batas dan pengukuran bidang tanah.
- b. Akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggungjawab tidak dipenuhi oleh pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan.
- c. Hak-haknya untuk mengajukan keberatan atas hasil Ajudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman.

6. Pengumuman data fisik (Pasal 57 dan Pasal 58 Permen Agraria/Kepala BPN No.Tahun 1997).

Sebelum pelaksanaan pengukuran bidang-bidang tanah, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda-tanda batar atas tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah secara sistematis.



7. Pengumpulan dan penelitian data yuridis ( Pasal 59 sampai dengan Pasal 62 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).

Untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun tidak tertulis berupa keterangan saksi dan/atau keterangan yang bersangkutan, yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.

8. Pengumuman data fisik dan data yuridis dan pengesahannya (Pasal 63 dan Pasal 64 Permen Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997).

Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas, mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah dimasukkan dalam daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201 C).

9. Penegasan Konversi, pengakuan hak, dan pemberian hak (Pasal 65 dan Pasal 66 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Op.cit, Dr.Urip Santoso, Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, halaman. 144-163

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>50</sup>

Berpijak dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai dasar untuk mengadakan kepastian hukum tertuang dalam Pasal 23, 32 dan 38 yang mengatur tentang pendaftaran tanah, ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian

---

<sup>50</sup> Loc.cit, Peter Mahmud Marzuki, Halaman 158

tentang haknya itu sedangkan pasal 19 ditujukan kepada pemerintah sebagai instruksi; agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “rechtskadaster” artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Adapun pendaftaran tanah itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinan dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara. Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.<sup>51</sup>

Daftar nama-nama yang ikut dalam pendaftaran tanah secara sistematis di Kecamatan Batu Nadua, kelurahan Pudun Julu Kota Padangsidempuan.

NO	PEMOHON	LUAS	PENGGUNAAN	PEMANFAATAN	TANDA BATAS
1	Parlindungan Harahap	607 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi

<sup>51</sup><https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiZwJm44bjcAhWKfH0KHcswD-kQFghvMAc&url=http%3A%2F%2Fjournal.iain-jember.ac.id%2Findex.php%2Falahwal%2Farticle%2Fdownload%2F163%2F139&usg=AOvVaw2J6Obc7t-gTGcBe5O6vsLf>

2	Paruhuman Harahap	585 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
3	Nuriati Harahap	483 m <sup>2</sup>	Pertanian	Kebun	Besi
4	Parlaungan Harahap,SE	1673 m <sup>2</sup>	Pertanian	Kebun	Besi
5	Masrawati Harahap	414 m <sup>2</sup>	Pertanian	Kebun	Besi
6	Parlaungan Harahap,SE	2512 m <sup>2</sup>	Pertanian	Kebun	Besi
7	Sory Tua Harahap,SH	1426 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
8	Rosmina	602 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
9	Syahro Hasibuan	232 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
10	Holidah Pulungan	449 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
11	Dorialam	248 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
12	Akhir Hasibuan	257 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
13	Nikmal Maulana Hasibuan	206 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi

14	Hasiolan Pasaribu	464 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Beton
15	Anwar Simanjutak	188 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
16	H.Rajab Ritonga	4214 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
17	H.Rajab Ritonga	4214 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
18	H.Rajab Ritonga	4214 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
19	Arnold Simatupang	467 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
20	Iswandi dan Syaprida	620 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
21	Faisal Ananda Siregar	1142 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
22	Baharuddin Aritonang	2884 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
23	Salima	850 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
24	Roni Gustam	372 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
25	Usman Riharnol Siskandra Siregar	1153 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi

26	Ali Basah Siregar	1115 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
27	Siti Naisyah Harahap	3886 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Sawah	Besi
28	Siti Naisyah Harahap	2999 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Sawah	Besi
29	Tienim Simamora	253 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi
30	Akhir Harahap	353 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
31	Muhammad Kholil A.Harahap	144 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
32	Muhammad Yamin A.Harahap	138 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
33	Nurkholilah A.Harahap	133 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
34	Nurkholidah A.Harahap	128 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tanah tidak ada Bangunan	Besi
35	Mesjid Alhidayah	728 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Tempat Ibadah	Besi
36	Ali Sabran Siregar	41 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi

37	Ali Sabran Siregar	1142 m <sup>2</sup>	Pertanian	Sawah	Besi
38	Sopian Harahap	2134 m <sup>2</sup>	Non Pertanian	Perumahan	Besi

#### **Sumber Kantor BPN Kota Padangsidimpuan**

Berdasarkan keterangan dari Bapak Adi irwansyah, bahwa pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidimpuan berjalan dengan baik dan pelaksanaannya juga sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang yang mengatur tentang pendaftaran tanah secara sistematis sudah memberikan kemudahan kepada masyarakat, Masyarakat tidak perlu repot lagi bolak balik ke kantor BPN karena panitia Ajudikasi sendiri yang akan mendatangi masyarakat ke lapangan.<sup>52</sup> Di dalam pendaftaran tanah secara sistematis tidak memerlukan biaya yang mahal, berdasarkan surat keputusan bersama tiga Menteri (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) menetapkan besaran biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan persiapan pendaftaran tanah secara sistematis untuk daerah Sumatera Utara hanya Rp.250.000 dan itu diperuntukkan untuk:

- a. Kegiatan penyiapan dokumen.
- b. Kegiatan pengadaan patok dan materai.

---

<sup>52</sup> Wawancara dengan Bapak Adi irwansyah, selaku kordinator ketua Ajudikasi PTSL, Selasa, Pukul 09:29, Tanggal 24 April 2018

c. Kegiatan operasional petugas kelurahan/desa.

Pembiayaan penyiapan dokumen diatas merupakan kegiatan Pembiayaan pengadaan dokumen yang berupa surat pernyataan yang dibuat oleh pemilik atau yang menguasai bidang tanah yang dimohonkan sekurang-kurangnya berisi keterangan tidak adanya sengketa, riwayat pemilikan/penguasaan tanah, tanah yang dikuasai/dimiliki bukan merupakan tanah aset pemerintah/daerah/desa dan penguasaan tanah secara sporadik, bukan biaya untuk pembuatan akta, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, (BPHTB), dan pajak penghasilan (PPh). Terkait biaya dalam pendaftaran tanah secara sistematis juga disampaikan secara langsung kepada masyarakat saat sosialisasi.<sup>53</sup>

Kelebihan pendaftaran tanah secara sistematis dari pendaftaran tanah secara sporadik lebih cepat. Waktu pengumuman data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah secara sistematis selama 30 (tiga puluh) hari sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik selama 60 (enam puluh) hari. Dengan didatanginya ke desa yang akan mendaftarkan tanahnya maka uang yang terbuang untuk pendaftaran tanah bagi pemohon semakin sedikit. Sehingga uang tersebut bisa dipergunakan untuk hal yang lebih berguna. Namun, kekurangan dari pendaftaran secara sistematis adalah karena prakarsanya datang dari Pemerintah, jadi diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang

---

<sup>53</sup> keputusan bersama tiga Menteri (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi), Nomor 34 Tahun 2017, Tentang pembiayaan pendaftaran tanah sistematis



diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.<sup>54</sup>

Berdasarkan keterangan yang di peroleh dari masyarakat yang ikut dalam pendaftaran tanah secara sistematis mengatakan bahwa:

1. Dengan adanya pendaftaran tanah secara sistematis, masyarakat yang kurang mampu sangat terbantu karena pendaftaran tanah secara sistematis tidak memerlukan biaya yang mahal.
2. Pendaftaran tanah secara sistematis sangat bermanfaat bagi masyarakat karena apabila tanah yang dikuasai masyarakat sudah bersertifikat tanah tersebut bisa dijaminkan kepada Bank baik untuk modal usaha maupun untuk keperluan masyarakat yang membutuhkan biaya, apabila tanah belum bersertifikat maka tanah tersebut tidak bisa dijaminkan kepada Bank.
3. Dengan diadakannya pendaftaran tanah secara sistematis masyarakat lebih memahami betapa pentingnya untuk mendaftarkan tanahnya.
4. Apabila tanah yang sudah bersertifikat mau dijual maka tanah itu akan mempunyai harga yang lebih mahal.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> <http://deskaeffendi.blogspot.com/2011/12/pendaftaran-tanah.html>

<sup>55</sup> Wawancara dengan Bapak Ali Basah Siregar, masyarakat yang ikut dalam pendafrtan tanah secara sistematis

### **BAB III**

#### **Kendala dan upaya yang dilakukan kantor pertanahan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan**

Dalam pasal 19 ayat 1 UUPA bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kepastian hukum hak atas tanah sangat besar artinya, terutama dalam bidang pertanahan, siapa pemiliknya atau pemegang hak atau dimana letaknya, batas-batasnya serta luas tanah yang bersangkutan.

Dengan melihat ketentuan pasal 19 UUPA dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.24 tahun 1997, jelaslah bahwa pihak pemerintah mempunyai maksud atau tujuan mulia yaitu untuk memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Dengan memberikan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat.

Namun dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terdapat faktor pendukung yang mendorong masyarakat ikut proyek dan pelaksanaannya berjalan lancar, meliputi :

1. Biaya pendaftaran tanah murah.
2. Peserta tidak mondar-mandir, tidak berbelit-belit.
3. Persyaratannya sederhana dan mudah sekali.

4. Dilaksanakan oleh Tim Ajudikasi, pada masing-masing tempat atau wilayah pendaftaran tanah.

Selain faktor pendukung, pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak atau kurang berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Akan tetapi masih ada hal-hal yang menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah melalui proyek ajudikasi baik itu dari pemerintah maupun dari pihak masyarakat yang bersangkutan. Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah.<sup>56</sup>

#### **A. Hambatan Intern**

Hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah melalui proyek ajudikasi ada 2 macam, yaitu hambatan dari pemerintah(intern), dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional termasuk Panitia Ajudikasi bersama timnya, dan hambatan dari masyarakat(ekstern), sebagai pemilik tanah dan pemohon pendaftaran tanah.

Faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Padangsidimpuan, yaitu dalam tenaga pengukuran. Dalam melaksanakan pengukuran tanah, Kantor Pertanahan Kota Padangsidimpuan terpaksa memanfaatkan tenaga honorer. Tenaga honorer yang ditunjuk merupakan tenaga honorer yang memiliki kemampuan di bidang pengukuran bidang tanah, tidak semua tenaga honorer ditunjuk dalam membantu tim Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

---

<sup>56</sup> <file:///C:/Users/Win%208/Downloads/436-1649-1-SP.docx>

Adapun hambatan intern yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Padangsidempuan antara lain:

1. Pemerintah (BPN dan Tim Ajudikasi ).
  - a. Waktu yang diberikan itu terbatas.
  - b. Jika ada tanah yang menjadi sengketa, maka pihak tim harus berusaha mendamaikan pihak yang bersengketa, supaya tanah tersebut bisa didaftar, biasanya yang disengketakan bukan tanah tetapi masalah pribadi masing-masing.
  - c. Pemberian penyuluhan kepada masyarakat yang harus dilakukan berulang-ulang, karena masyarakat kurang begitu mengerti, sehingga pada saat pelaksanaan pendaftaran harus memberikan penjelasan lagi.
  - d. Apabila tanah masyarakat tersebut ada yang tidak mempunyai tanda bukti kepemilikan satupun, sehingga Tim Ajudikasi harus membantu mencari tanda bukti kepemilikan sehingga waktunya bisa tersita untuk kepengurusannya.
  - e. Adanya pihak yang menumpang untuk mengadakan pungutan tambahan kepada masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah.
  - f. Apabila keterangan tanah dengan tanda bukti tidak sama atau ada kekeliruan yang biasanya ukuran luasnya, batasnya ataupun ada 2 orang yang memiliki maka tim harus

menyesuaikan dulu atau membenahi keterangan tanah tersebut, sehingga jelas kepemilikan, luas maupun batasnya.

## **B. Hambatan ekstern**

Selain hambatan intern, terdapat beberapa hambatan eksternal yang harus dilalui oleh Kantor Pertanahan Kota Padangsidimpuan dalam menyukseskan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu:

1. Banyak oknum-oknum tidak bertanggungjawab yang meminta bayaran/pungutan liar kepada masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.
2. Dari Kelompok Masyarakat sadar tertib Pertanahan sering kurang teliti dalam menyeleksi kelengkapan berkas para peserta.
3. Peningkatan pajak yang semakin tahun semakin meningkat. hal ini akan membuat peserta pendaftaran tanah ragu untuk ikut menjadi peserta pendaftaran tanah dikarenakan pajak yang terlalu tinggi.

Selain hambatan yang di jelaskan di atas, ada hambatan ekstern lain yang ditemukan pihak BPN dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah antara lain:

- Dari kalangan masyarakat sebagai pemilik tanah.
  - a. Masyarakat masih menganggap biaya pendaftaran tanah melalui proyek adjudikasi ini besar, serta prosesnya memerlukan waktu yang cukup lama juga prosedurnya berbelit-belit seperti halnya mendaftarkan tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional secara sporadik/pribadi.

- b. Masyarakat sebagai pemilik tanah, masih ada yang mempercayakan petok D, leter c sebagai tanda bukti hak atas tanah, dan jika memiliki petok D mereka merasa aman, dan anggapan demikian masih membudaya pada sebagai bukti pembayaran Pajak.
- c. Sebagian masyarakat ada yang belum mengerti apa sebenarnya pendaftaran tanah, dan bagaimana prosedur pengurusannya melalui proyek adjudikasi, meskipun hal itu sangat penting bagi kepastian hukum kepemilikan tanah mereka.

Dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Padangsidempuan ditemukan juga hambatan lain, seperti kepala desa/kepling tidak mau menandatangani surat permohonan yang diajukan masyarakat dengan alasan tertentu, dan pihak BPN mensinyalir kepala desa/kepling meminta biaya kepada masyarakat, yang membuat masyarakat merasa terbebani. Disini pihak BPN akan mengambil kebijakan dengan menanyakan langsung alasan kepala desa/kepling kenapa tidak mau menandatangani surat permohonan tersebut, kalau kepala desa/kepling hanya meminta biaya yang tidak melampau batas atau hanya sekedar, maka pihak BPN meminta kepada masyarakat untuk memberikannya karena itu juga untuk meliputi penyiapan dokumen, pengadaan patok dan materai, serta biaya operasional dan itu juga sudah disampaikan terhadap masyarakat saat penyuluhan dan meminta

kepala desa/kepling untusk menandatangani. Tetapi kalau biaya yang diminta kepala desa/kepling sudah melampaui batas maksimal maka BPN mengambil kebijakan akan tetap memproses permohonan tersebut bahwa kesuksesan atau terbitnya sertifikat bukan tergantung pada kepala desa/kepling, kalau memang datanya sudah lengkap dan para tetangga sudah menandatangani batas-batasnya termasuk dengan saksi-saksi yang menyatakan bahwa itu memang tanahnya, pihak BPN tetap melanjutkan dan menerbitkan sertifikat tanah tersebut.<sup>57</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat, yang menjadi hambatan bagi masyarakat ialah:

1. Masyarakat belum memahami betul akan pentingnya pendaftaran tanah jadi masyarakat beranggapan kalau pendaftaran tanah itu tidak terlalu penting.
2. Masyarakat beranggapan kalau tanah tersebut di sertifikatkan pajaknya makin mahal.
3. Tanah yang dikuasai masih tanah bersama/tanah warisan yang belum dibagi antara bersaudara.
4. Masih banyak masyarakat yang belum memiliki alas hak atas tanahnya jadi masyarakat diharuskan untuk mengurus surat keterangan ke kantor kelurahan untuk di jadikan dasar dalam penerbitan sertifikat.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Bapak Adi irwansyah, selaku kordinator ketua Ajudikasi PTSL, Selasa, Pukul 09:29, Tanggal 24 April 2018

<sup>58</sup> Wawancara dengan Pak Ginda Harahap, selaku kepala lingkungan Desa pudun julu

Sistem dapat diartikan sebagai kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur (elemen). Unsur, komponen atau bagian yang banyak ini satu sama lain berada dalam keterkaitan yang mengikat dan fungsional. Masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalitasannya unit terjaga utuh eksistensinya.

Talcott Parson mengemukakan bahwa sistem mengandaikan adanya kesatuan antara bagian-bagian yang berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Untuk mempelajari tindakan sosial, maka Parson mendefinisikan empat sistem tindakan, sebagai berikut:

5. Sistem budaya, disebut juga sistem simbolik yang menganalisis "arti", seperti kepercayaan, agama, bahasa dan nilai-nilai dan konsep sosialisasi. Sosialisasi mempunyai kekuatan integratif yang sangat tinggi dalam mempertahankan kontrol sosial dan keutuhan masyarakat.
6. Sistem sosial, yang memandang masyarakat berada dalam interaksi berdasarkan peran. Sistem sosial selalu terarah pada ekuilibrium.
7. Sistem kepribadian, kesatuan yang paling kecil dipelajari adalah individu yang menjadi aktor. Fokus kajian disini adalah kebutuhan, motif dan sikap.

Sistem organisme, kesatuan yang mendasar pada sistem ini adalah manusia dalam arti biologis dan lingkungan fisik dimana manusia itu



hidup, juga sistem syaraf yang berkaitan dengan kegiatan motorik dan sistem organ manusia.<sup>59</sup>

**C. Upaya yang dilakukan kantor pertanahan dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan**

Adapun upaya-upaya yang dilakukan untuk menanggulangi hambatan-hambatan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis atau melalui proyek adjudikasi yaitu:

1. Hambatan dari pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dan Tim Adjudikasi yang menyangkut terbatasnya waktu untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Untuk menanggulangi hambatan tersebut di atas senantiasa pemerintah/BPN melaksanakan pendaftaran dengan cepat serta seksama tanpa membuang waktu yang tersedia, tim langsung melaksanakan kegiatan awal yaitu mendata tanah yang akan didaftar kemudian dilanjutkan pengukuran, pemetaan dan terakhir pensertifikatan tanah untuk mereka. Upaya-upaya inilah yang telah diterapkan oleh Tim Adjudikasi dan Kantor Badan Pertanahan Nasional, yang sudah berusaha semaksimal mungkin, namun kenyataan masih banyak bidang tanah yang belum didaftar.

---

<sup>59</sup> <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>

2. Hambatan dari masyarakat sebagai pemilik tanah.

- a. Untuk menghindari biaya yang besar maka Tim Ajudikasi menyarankan supaya masyarakat menanyakan sendiri secara langsung rincian biaya yang sebenarnya tetapi jika ada masyarakat yang tidak mampu membayar supaya mengajukan permohonan tidak mampu kepada kepala desa (lurah) yang dikuatkan oleh camat dengan surat pernyataan tidak mampu tersebut menyatakan bahwa yang bersangkutan dibebaskan dari pembayaran biaya pendaftaran tanah sesuai dengan pasal 19 ayat 3 UUPA.
- b. Badan Pertanahan Nasional dan Tim Ajudikasi memberikan peluang kepada masyarakat yang tanahnya belum terdaftar di BPN maupun melalui proyek ajudikasi ini disarankan supaya mendaftarkan tanahnya pada proyek ajudikasi tahun anggaran berikut yang akan dilaksanakan untuk tahap kedua.

Solusi ekstern yang dilakukan Kantor Pertanahan Kota Padangsidimpuan dalam meminimalisir terjadinya pungutan liar yang dilakukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dengan menjalin kerja sama dengan pihak kepolisian, kejaksaan dalam penyuluhan dan untuk mendampingi selama proses pendaftaran tanah berlangsung.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Wawancara dengan Bapak Adi irwansyah, selaku kordinator ketua Ajudikasi PTSL, Selasa, Pukul 09:29, Tanggal 24 April 2018

Dari uraian tersebut di atas tentang upaya pemecahan terhadap hambatan yang ada maka diharapkan tujuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 yang terutama pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis melalui proyek adjudikasi untuk memperoleh kepastian hukum bisa berjalan dengan cepat dan lancar sebagaimana yang menjadi tujuan dari catur tertib pertanahan di seluruh wilayah Indonesia.

## **BAB IV**

### **Pengawasan terhadap panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudun Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan**

#### **A. Tujuan pengawasan**

Maksud dan tujuan pengawasan yaitu, Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman pada rencana (planning) yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri.<sup>61</sup>

Para sarjana hukum memberikan pengertian mengenai pengawasan, menurut SP. Sigian pengawasan adalah suatu proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>62</sup>

Pengawasan menurut Julitriarsa, adalah tindakan atau proses kegiatan untuk memenuhi hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan

---

<sup>61</sup> Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Rineka Cipta, 1998, Halaman. 22

<sup>62</sup> S.P, Sigian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2003, Halaman. 112

untuk kemudian dilakukan perbaikan dan mencegah terulangnya kembali kesalahan-kesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang ditetapkan, namun sebaliknya sebaik apapun rencana yang ditetapkan tetap memerlukan pengawasan.<sup>63</sup>

Sigian menyatakan bahwa sasaran lain yang perlu dicapai melalui pengawasan selain untuk tujuan efisiensi adalah:

1. Pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan berjalansungguh-sungguh sesuai dengan pola yang direncanakan.
2. Struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang ditentukan sdalam rencana.
3. Sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis kebijakan yang telah tercernin dalam rencana.
4. Tidak terdapat penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan, terutama keuntungan.<sup>64</sup>

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mengetahui sejauh

---

<sup>63</sup> Ulitriarsa, Menejemen Umum, Yogyakarta, BPPT, 1988, Halaman. 101

<sup>64</sup> Op.cit, S.P, Sigian, Halaman. 113

mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.<sup>65</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi

---

<sup>65</sup> <http://jurnal.uniyap.ac.id/index.php/Hukum/article/download/43/40>

subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.<sup>66</sup>

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan.
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah.
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.

---

<sup>66</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>

7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN.
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN.
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan.<sup>67</sup>

#### **B. Pengawasan BPN terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menjalankan fungsi dan tugasnya yang berhubungan dengan pendaftaran tanah tidak terlepas dari adanya hubungan simbiosis mutualisme dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal tersebut dapat dipahami karena masalah pertanahan menyangkut dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah, sedangkan di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum hak-hak atas tanahnya.

Hak atas tanah sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan, bahwa PPAT sebagai Pejabat Umum diberi kewenangan untuk membentuk akta-akta tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan akta pemberian kuasa untuk

---

<sup>67</sup> <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>



membebankan hak tanggungan. Pejabat Umum mempunyai tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan pertanahan tertentu.

BPN diberikan kewenangan oleh negara untuk mengatur segala hal terkait dengan bidang pertanahan. Akan tetapi, dalam menjalankan fungsi dan tanggungjawabnya, BPN dibantu oleh PPAT. PPAT sebagai pejabat umum yang ditunjuk oleh Undang-undang (UU) dalam menjalankan jabatannya memiliki tanggung jawab besar terkait dengan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dikehendaki oleh pihak-pihak atau masyarakat.

Di dalam menjalankan jabatannya PPAT dituntut untuk teliti, cermat, tertib dan memahami peraturan-peraturan terkait dengan pertanahan. Kondisi tersebut sebagai tuntutan yang realistis terkait dengan fungsi dan kewenangannya sebagai pejabat umum yang ditunjuk oleh UU. Namun, dalam menjalankan jabatannya PPAT dimungkinkan melakukan kesalahan baik secara administratif maupun secara yuridis. Sehingga PPAT sebagai pejabat umum dalam menjalankan jabatannya tidak lepas dari peran BPN sebagai lembaga yang mendapatkan mandat atau kewenangan dari negara di bidang pertanahan.<sup>68</sup>

Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) merupakan pejabat umum yang membantu Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) selaku instansi yang bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pendaftaran tanah.

---

<sup>68</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, No. 1 Jilid III, Bandung, Majalah Pajajaran, 1970, Halaman. 6-7

Pemerintahan sebagai pelaksana Undang - undang (eksekutif) dalam menjalankan tugasnya harus memberikan pelayanan yang bertujuan (goal bagi kesejahteraan masyarakat yang berdasarkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan, juga mampu berperan sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi, perkembangan sosial dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (welfare state). Untuk melaksanakan tugas – tugas tersebut diperlukan pendidikan pembinaan dan pengawasan.<sup>69</sup>

Salah satu pejabat publik (ambtenaar) yang membutuhkan pembinaan dan pengawasan dalam menjalankan tugas jabatannya adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan jabatannya mempunyai tanggung jawab (ability) yang besar kepada masyarakat.<sup>70</sup> Oleh Karena itu diperlukan tindakan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut, agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang - undangan yang berlaku dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pengaturan perihal pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni ditegaskan dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. Pasal 65 Peraturan Kepala Badan Pertanahan

---

<sup>69</sup> Achmad Ali, Hukum Agraria pertnahan Indonesia, Jilid 2, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2009, Halaman. 212

<sup>70</sup> Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijakan Publik, Jakarta, Sinar Grafika, 1994, Halaman. 159

Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menegaskan bahwa pihak - pihak yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku adalah Menteri, Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan.<sup>71</sup> Sedangkan yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terhadap pejabat pembuat akta tanah hanya bersifat fungsional, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan jabatannya. Adapun pengawasan yang dilakukan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menjadi anggota Ikatan Pejabat Pembuat Tanah dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi, dalam arti yang sederhana, apabila Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut diketahui melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik Pejabat Pembuat Akat Tanah, maka langsung diperiksa. Apabila terbukti melanggar Kode Etik

---

<sup>71</sup> Kitab Undang-undang Agraria dan Pertanahan, Pustaka Buana, 2014, Halaman. 513

Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka akan diberikan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum dan demikian pula akta - akta yang dibuatnya adalah akta otentik. Oleh karena itu, dalam pembuatan aktanya harus berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku, agar aktanya dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sempurna. Apabila terjadi suatu masalah atas akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut, pengadilan tidak perlu memeriksa kebenaran isi dari akta tanah tersebut, ataupun tanggal di tandatanganinya. Demikian pula keabsahan dari tanda tangan dari pihak-pihak bila tidak dapat dibuktikan adanya pemalsuan, penipuan maupun lain-lain akta tanah tersebut dapat dibatalkan (canceling).<sup>72</sup>

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut maka diperlukan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai salah satu pelaksanaan pendaftaran tanah dengan membuat akta PPAT, dimana akta PPAT merupakan salah satu sumber utama kedalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. Akta PPAT wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, peralihan tanah dan benda-benda di atasnya dilakukan dengan akta PPAT. Peralihan tanah dari pemilik kepada penerima disertai dengan

---

<sup>72</sup> A.P.Parlindungan, Pendaftaran Tanah Indonesia, Bandung, Mandar Maju, 1999, Halaman. 175

penyerahan yuridis (*juridische levering*), yaitu penyerahan yang harus memenuhi formalitas undang-undang, meliputi pemenuhan syarat; dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan, menggunakan dokumen, dibuat dihadapan PPAT.<sup>73</sup>

PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta mengenai pertanahan tentunya harus memiliki kemampuan dan kecakapan khusus dibidang pertanahan agar akta-akta yang dibuatnya tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari mengingat akta yang dibuatnya dapat digunakan sebagai alat bukti telah terjadinya perbuatan hukum pengalihan hak.

PPAT telah diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu, sedangkan sebagian lagi dari kegiatan pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.<sup>74</sup>

PPAT mempunyai peran yang sangat besar dalam peralihan hak atas tanah. PPAT mempunyai tugas membantu Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan proses pendaftaran tanah sebagaimana diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kekuatan

---

<sup>73</sup> Op.cit, Boedi Harsono, Halaman. 69

<sup>74</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat 1

mengikat dengan membuat akta otentik sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah.<sup>75</sup>

Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 2018 tentang pembinaan dan pengawasan PPAT, di dalam pasal 4 (1) dan (2) disebutkan:

1. bahwa Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh Menteri.
2. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan.

Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan jabatan yang dimaksud di dalam pasal 9 ayat (1) berupa:

- a. Tempat kedudukan kantor PPAT.
- b. Stempel jabatan PPAT.
- c. Papan nama, dan kop surat PPAT.
- d. Penggunaan formulir akta, pembuatan akta dan penyampaian akta.
- e. Penyampaian laporan bulanan akta.
- f. Pembuatan daftar akta PPAT.

---

<sup>75</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum*, Bandung, Refika Aditama, 2009, Halaman. 9

- g. Penjilidan akta, warkah pendukung akta, protokol atau penyimpanan bundel asli akta; dan
- h. Pelaksanaan jabatan lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.<sup>76</sup>

### **C. Pengawasan terhadap panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kelurahan Pudin Julu Kecamatan Batu Nadua Kota Padangsidempuan**

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga negara penyelenggara pemerintahan di bidang pertanahan memiliki kewajiban untuk memastikan dan memfasilitasi penguatan hak-hak rakyat atas tanah dimana semua kegiatan pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional berorientasi pada pelayanan masyarakat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan pelayanan prima terhadap masyarakat diperlukan partisipasi seluruh komponen Badan Pertanahan Nasional tidak hanya bagian pelayanan tetapi meliputi semua lini, sehingga dengan terwujudnya kepuasan masyarakat dapat membangun dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Badan Pertanahan Nasional. Bentuk pelayanan terbaik yang dapat diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional tidak hanya diimplementasikan melalui kegiatan 'pelayanan' namun memiliki arti yang sangat luas terkait dengan fasilitasi akses rakyat dan kebijakan-kebijakan terbaik di bidang

---

<sup>76</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018

pertanahan. Dalam pelaksanaan program dan kegiatan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, diperlukan pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan sebagai langkah akuntabilitas dan evaluasi dengan tujuan menciptakan pelayanan yang prima.

Peran Inspektorat Utama sebagai unit kerja di Badan Pertanahan Nasional yang berperan sebagai pengawas internal sangatlah besar untuk mewujudkan terselenggaranya pelayanan terbaik kepada masyarakat. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10/2006 disebutkan bahwa Inspektorat Utama adalah unsure pengawasan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala dan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional. Dilihat dari struktur organisasinya, unit kerja Inspektorat Utama membawahi kelompok jabatan fungsional auditor. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60/2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pasal 50, aparat pengawasan pemerintah dalam hal ini Inspektorat Utama memiliki wewenang untuk melakukan audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Audit kinerja yang dilakukan oleh Inspektorat Utama meliputi kegiatan yang berkaitan dengan pelayanan dan pengelolaan keuangan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Utama dilakukan dengan membandingkan antara kondisi sebenarnya yang terjadi dengan kondisi yang seharusnya terjadi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengawasan yang dilakukan oleh auditor di



lingkungan Inspektorat Utama disajikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan. Pengawasan yang dilakukan meliputi pengawasan pelaksanaan tupoksi dan pengawasan penyimpangan/penyalahgunaan wewenang. Sementara itu pemeriksaan yang dilakukan meliputi pemeriksaan keuangan (anggaran dan dana) dan pemeriksaan kinerja. Materi yang diperiksa meliputi : struktur organisasi dan jabatan, program kegiatan, ketatalaksanaan, personel, pendanaan dan sarana prasarana.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Utama, merupakan kegiatan pengawasan-pembinaan atas pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan administrasi di bidang pertanahan, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan secara efektif dan efisien. Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan selain dicantumkan hasil temuan juga harus dicantumkan rekomendasi terkait penyelesaian dari hasil temuan serta analisis penyebab dari kasus tersebut. Kegiatan yang dilakukan oleh auditor tidak hanya berhenti pada kegiatan pemeriksaan saja yang berupa hasil temuan, namun berlanjut pada kegiatan pemantauan, rekonsiliasi, review dan evaluasi. Kegiatan pemantauan dilakukan sebagai tindak lanjut terhadap hasil pemeriksaan dimana Inspektorat Utama (dalam hal ini auditor) mendorong satuan kerja untuk menindaklanjuti hasil temuan/rekomendasi yang telah disampaikan. Rekonsiliasi sangat penting dilakukan untuk menyamakan persepsi terhadap hasil temuan agar tidak terjadi perbedaan penafsiran atas suatu kejadian, kegiatan ini dilakukan

dengan BPK, BPKP dan auditi. Review merupakan penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sedangkan kegiatan evaluasi berkaitan dengan memastikan hasil kegiatan dengan standar, rencana dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian sebelumnya, jika tugas dan fungsi dari satuan kerja Inspektorat Utama ini dijalankan sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan dan auditor melaksanakan kewajiban dan haknya sesuai dengan kode etik auditor, daftar materi pemeriksaan dan program kerja pemeriksaan, maka pencapaian pelayanan prima bukan suatu hal yang mustahil dapat dicapai oleh Badan Pertanah Nasional. Jika semua kegiatan yang dilakukan oleh semua unit kerja baik berupa pelaksana teknis yang terdiri atas 5 ke deputian dan 2 satuan kerja pendukung (Inspektorat Utama dan Sekretariat Utama) melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan dan di bawah fungsi control (pengawasan dari Inspektorat Utama) maka kegiatan yang berintegrasi dan sistem POAC akan berjalan secara terintegrasi dan *flowing*. Visi BPN untuk menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia akan segera terwujud.

Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Utama bersifat menyeluruh yang meliputi seluruh wilayah tanah air. Sebagai lembaga

vertikal, pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Utama mencakup kinerja dan pelayanan pada Kantor Pertanahan yang berada di Kabupaten/Kota. Pengawasan dilakukan secara menyeluruh yang terbagi menjadi 5 satuan kerja Inspektorat Wilayah dimana masing-masing Inspektorat Wilayah memiliki tugas dan fungsi yang sama namun dibedakan cakupan wilayah kerjanya. Wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Indonesia dan seluruh unit kerja di BPN Pusat. Hal tersebut memperlihatkan pembagian yang menyeluruh dan tidak bersisa, yang mengimplementasikan bahwa pengawasan yang dilakukan Inspektorat Utama mencakup semua aspek kinerja, keuangan dan pelayanan serta bersifat utuh dan menyeluruh di seluruh Indonesia. Pengawasan yang dilakukan secara menyeluruh dan meliputi satuan kerja di daerah serta pusat merupakan modal utama untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang memiliki basis utama terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat.<sup>77</sup>

Pengawasan yang dilakukan pihak Pemerintah/BPN terhadap keberlangsungan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dalam mewujudkan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, BPN telah menjalin kerja sama dengan melakukan penandatanganan nota kesepahaman MOU dengan pihak Kepolisian dalam kerja sama di bidang Agraria/Pertanahan dan Tata Ruang.

---

<sup>77</sup> <https://bpn18group.wordpress.com/category/artikel-pertanahan/>

Apabila dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis ditemukan pelanggaran pidana atau pengaduan dari masyarakat yang menyatakan ada suatu pelanggaran dalam proses kegiatan pendaftaran tanah, maka pihak BPN dapat meminta bantuan kepada pihak Kepolisian dalam memproses pelanggaran yang terjadi dalam kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Biasanya pelanggaran yang terjadi dalam kegiatan pendaftaran tanah berupa pungutan liar yang dilakukan oleh oknum kepala desa/kepling terhadap masyarakat, dan terlebih dahulu pihak BPN akan mengambil sikap dengan menyurati kepala desa/kepling yang bersangkutan sebelum menyampaikan informasi tentang adanya dugaan tindak pidana di bidang Agraria kepada pihak Kepolisian.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Bapak Adi irwansyah, selaku kordinator ketua Ajudikasi PTSL, Selasa, Pukul 09:29, Tanggal 24 April 2018

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **a. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian dan berdasarkan analisis yang dilakukan dalam penelitian pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidempuan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Padangsidempuan berjalan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yang mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, karena peraturan tersebut sudah mempermudah masyarakat dalam mengikuti pendaftaran tanah secara sistematis.
2. Upaya yang dilakukan kantor pertanahan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis yakni dengan melaksanakan pendaftaran dengan cepat serta seksama tanpa membuang waktu yang tersedia, tim langsung melaksanakan kegiatan awal yaitu mendata tanah yang akan didaftar kemudian dilanjutkan pengukuran, pemetaan dan terakhir pensertifikatan tanah untuk mereka. Upaya-upaya inilah yang telah diterapkan oleh Tim Ajudikasi dan Kantor Badan

Pertanahan Nasional, yang sudah berusaha semaksimal mungkin, namun kenyataan masih banyak bidang tanah yang belum didaftar.

3. Pengawasan yang dilakukan pihak pemerintah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis meliputi pengawasan pelaksanaan tupoksi dan pengawasan penyimpangan/penyalahgunaan wewenang. Sementara itu pemeriksaan yang dilakukan meliputi pemeriksaan keuangan (anggaran dan dana) dan pemeriksaan kinerja. Materi yang diperiksa meliputi : struktur organisasi dan jabatan, program kegiatan, ketatalaksanaan, personel, pendanaan dan sarana prasarana.

Untuk memaksimalkan pengawasan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, Pemerintah/BPN juga menjalin kerja sama ditandai dengan penandatanganan nota kesepahaman (MOU) dengan pihak kepolisian.

## **b. Saran**

Dengan memperhatikan hasil penelitian tesis ini, dan agar pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis berjalan dengan baik, penulis dapat memberikan beberapa saran sebagai bahan masukan/pertimbangan agar pelaksanaan pendaftaran tanah berjalan lebih bagus lagi, antara lain:

1. Kantor Pertanahan perlu meningkatkan sosialisasi tentang pendaftaran tanah yang berkesinambungan dengan melibatkan berbagai pihak baik dari unsur masyarakat itu sendiri, supaya masyarakat sadar bahwa pendaftaran tanah itu dilakukan untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.
2. Untuk mengoptimalkan upaya dalam mengurangi hambatan yang di temui dilapangan baik itu terkait dengan kurangnya pemahaman masyarakat tentang pendaftaran tanah secara sistematis maupun tentang adanya ditemui pungutan liar mengenai biaya, pihak BPN perlu lebih transparansi terhadap masyarakat menyangkut biaya dalam proses pendaftaran tanah. Bila perlu BPN menanyakan langsung kepada masyarakat berapa jumlah biaya yang diminta oleh oknum kepala desa/kepling dalam proses pendaftaran tanah jangan hanya menunggu laporan dari masyarakat.

3. Terkait dengan pengawasan pihak BPN harus lebih mengoptimalkan kerjasama dengan berbagai pihak, termasuk Kepolisian. Bila perlu pihak kepolisian dilibatkan dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan objek pendaftaran tanah agar tidak terjadi kemungkinan yang dapat menjadi hambatan dalam proses pendaftaran tanah secara sistematis.



## Daftar pustaka

### a. Buku

Arba, Muhammad. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika.

Amiruddin. dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*.

Ali, Achmad. *Hukum Agraria pertnahan Indonesia, Jilid 2*. Jakarta. Prestasi Pustaka.

Darus Badruzaman. *Mariam Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung. alumni.

Effendi. Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung. Alumni.

Fuady, Munir. *Teori-teori besar (grand theory) Dalam hukum*. Jakarta. Kencana prenada media group.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-Undang pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta. djambatan.

Herman. Hermit. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara. dan Tanah PEMDA*. Bandung. Mandar Maju.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, No. 1 Jilid III*. Bandung. Majalah Pajajaran.

Kurniati, Nia. *Sengketa Pertanahan*. Bandung. Refika Aditama.

M. Victor. Situmorang. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta. Rineka Cipta.

Mahmud Marzuki, Peter. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta Kencana.

Parlindungan, A,P. *Pendaftaran Tanah Indonesia*. Bandung. Mandar Maju.

Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia*. Jakarta. CV Rajawali.

Parlindungan. A, P. *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung. Mandar Maju.

Parlindungan. A,P. *Pendaftaran tanah di Indonesia*. Bandung. Mandar Maju.

Radhite Oryza Fea. Dyara. *sertifikat tanah rumah dan perizinannya*. Yogyakarta. Buku pintar.

Rato, Dominikus. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta. Laksbang Pressindo.

Sugiharto, Umar Said, M.S., Suratman dan Drs.Noorhudha Muchsin. *Hukum Pengadaan Tanah*. Malang. Setara Press.

Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.

Sugiono. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. Alfabeta.

Sutedi. Andrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta. Sinar Grafika.

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Jakarta. Kencana.

Santoso, Urip .*hukum agraria"kajian komprehensif"*. Jakarta. kencana.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta. Prenada Media Group.

Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika.

Sigian,S.P. *Filsafat Administrasi*. Jakarta. PT. Bumi Aksara.

Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta. Sinar Grafika.

Shidarta. *Moralitas Profesi Hukum*. Bandung. Refika Aditama.

Santoso, Urip. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta. Prenada media Group.

Ulitriarsa. *Menejemen Umum*. Yogyakarta. BPPT.

b. Undang-undang

Undang-undang Agraria Nomor 5 tahun 1960" Penjelasan umum".

Kitab Undang-undang Agraria dan Pertanahan. Pustaka Buana. 2014.

c. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah, No 24, Tahun,1997 (Pasal 8 Ayat 1-3).

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat 1

Liat keputusan bersama tiga Menteri(Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri,Menteri Desa , Pembangunan Daerah Tertinggal dan

Transmigrasi), Nomor 34 Tahun 2017, Tentang pembiayaan pendaftaran tanah sistematis.

d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018

e. Internet

[Http://fzil.wordpress.com/2011/10/25/teori-dalam-penelitian/](http://fzil.wordpress.com/2011/10/25/teori-dalam-penelitian/) diakses pada tanggal 17/02/2018, pada jam 13:18

<http://mirdutmira.blogspot.com/2017/04/makalah-pendaftaran-tanah.html>, Diakses pada, tanggal 10 juli 2018

<http://dwellerofearth.blogspot.com/2015/07/pengaturan-hak-milik-atas-tanah-dan.html>, diakses pada tanggal 10 juli 2018

<http://www.diskushukum.com/2016/09/konversi-hak-atas-tanah.html>

<http://deskaeffendi.blogspot.com/2011/12/pendaftaran-tanah.html>

<http://widhihandoko.com/?p=730>

<file:///C:/Users/Win%208/Downloads/436-1649-1-SP.docx>

<http://jurnal.uniyap.ac.id/index.php/Hukum/article/download/43/40>

<http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>

<https://www.pengertianahli.com/2014/01/pengertian-keadilan-apa-itu-keadilan.html#>

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/12/teori-keadilan-dalam-perspektif-hukum.html>

<http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>

<https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiZwJm44bjcAhWKfH0KHcswD-kQFghvMAc&url=http%3A%2F%2Fjournal.iain-jember.ac.id%2Findex.php%2Falahwal%2Farticle%2Fdownload%2F163%2F139&usg=AOvVaw2J6Obc7t-gTGcBe5O6vsLf>

f. Wawancara

Bapak Adi irwansyah. selaku kordinator ketua Ajudikasi PTSL.  
Selasa. pukul 09:29. Tanggal 24 April 2018.



**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
KANTOR PERTANAHAN KOTA PADANGSIDIMPUAN**

Jalan H.T. Rizal Nurdin KM. 7 Kompleks Perkantoran Pal IV Pijor Koling  
Kota Padangsidimpuan 22733, Telp. Fax. (0634) 28941, email : kantah\_psp@yahoo.co.id

Nomor : 191/2-12.77/IV/2018  
Sifat : -  
Perihal : Persetujuan Izin Riset

Padangsidimpuan, 10 April 2018

Kepada Yth,  
Direktur Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara  
di -

Tempat

Sehubungan dengan surat Saudara Nomor 388/II.3-AU/UMSU-PPs/F/2018 tanggal 13 Maret 2018 tentang Permohonan Izin Riset, dengan ini kami sampaikan bahwa Permohonan Izin Mengadakan Penelitian Mahasiswa dari Kampus Saudara an. **SADDAM HUSEIN HARAHAP** NPM **1620020016** **DISETUJUI** dengan ketentuan bersedia mengikuti ketentuan yang berlaku di Kantor Pertanahan Kota Padangsidimpuan.

Demikian kami sampaikan dan diucapkan terima kasih.

KEPALA KANTOR PERTANAHAN  
KOTA PADANGSIDIMPUAN

