

TESIS

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KEABSAHAN PENDAFTARAN
TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN DELI SERDANG
(Study Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang)**

Oleh:

YAYUK SUPRIATY
NPM: 1620010032



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yayuk Supriaty
NPM : 1620010032
Prog. Study/Konsentrasi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara

Dengan ini menyatakan yang sebenarnya bahwa Tesis yang berjudul **“Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Deli Serdang (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang)”** adalah benar Tesis saya pribadi dan bukan Tesis milik orang lain dan dapat dipertanggung jawabkan.

Demikianlah surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya dalam keadaan sehat dan tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 27 Agustus 2018
Hormat Saya,

YAYUK SUPRIATY
1620010032

ABSTRAK

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KEABSAHAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN DELI SERDANG (Study Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang)

YAYUK SUPRIATY

Keabsahan kepemilikan hak atas tanah seringkali menjadi persengketaan, bahkan sampai ke sidang pengadilan. Kepastian hukum pendaftaran tanah pada dasarnya terletak pada kekuatan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah, termasuk alat pembuktian di pengadilan, apabila dikemudian hari terjadi sengketa hak kepemilikan tanah. Pendaftaran tanah di Indonesia yang menggunakan *stelsel* negatif pada tataran empiris telah berdampak pada kepastian hukum pendaftaran dan kepastian sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah bagi pemegang sertifikat.

Penelitian tesis ini, ditentukan beberapapokok permasalahan yang menjadi objek kajian dan pembahasan, yaitu mengenai pengakuan hukum terhadap pemberian sertifikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, keabsahan sertifikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang mengarah kepada yuridis empiris. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersumber dari data primer atau penelitian lapangan dan sekunder yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis data yang digunakan dalam penelitian, yaitu analisis data kualitatif.

Pemberian sertifikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap mendapat pengakuan hukum. Sebab, penyelenggaraan PTSL kebijakan yang dilaksanakan pemerintah melalui Kementerian Agraria Penebitan dan pemberian sertifikat tanah sebagai keputusan pejabat yang berwenang tentunya mendapat pengakuan hukum, karena penebitan dan pemberian sertifikat tanah melalui pelaksanaan PTSL dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Keabsahan sertifikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, dapat dilihat dari dua aspek, pertama keabsahan formalitas, yaitu sertifikat tanah diterbitkan oleh lembaga yang berwenang. Keabsahan materil sertifikast tanah masih bersifat relatif, karena sistem pendaftaran tanah menganut stlsel negatif yang bertendensi positif. Perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, yakni adanya jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah, karena sertifikat tanah melalui bukti kepemilikan dan sebagai alat pembuktian di pengadilan. Oleh karenanya, sertifikat tanah dianggap sah dan pihak yang tertera dalam sertifikat dianggap sebagai pemilik tanah sepanjang tidak ada piha lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Pendaftaran Tanah, Sistematis Lengkap

ABSTRACT

LEGAL PROTECTION OF COMPLETE SYSTEMATIC LAND REGISTRATION AT DELI SERDANG REGENCY (Study at the Land Office of Deli Serdang Regency)

YAYUK SUPRIATY

The validity of ownership of land rights is often a dispute, even to the court. The legal certainty of land registration basically lies in the strength of the land certificate as proof of land ownership, including evidence in the court, if there is a dispute over land ownership rights in the future. Land registration in Indonesia using negative systems at the empirical level has had an impact on the legal certainty of registration and certainty of land certificates as proof of land ownership for certificate holders.

This test was determined by several issues that were subject to study and discussion, namely legal recognition of the provision of land certificates through complete systematic land registration, validity of certificates through complete systematic land registration and legal protection for holders of land rights certificates through complete systematic land registration.

This research is descriptive analysis, which leads to empirical jurisdiction. The type of data used in this study is sourced from primary data or secondary and field research obtained from the results of library research consisting of primary, secondary and tertiary legal materials. Analysis of data used in research, namely qualitative data analysis.

Granting land certificates through complete systematic land registration received legal recognition. Because, the implementation of PTSL policies implemented by the government through the Ministry of Agrarian Issuance and issuance of land certificates as a decision of the competent authorities certainly received legal recognition, because the issuance and awarding of land certificates through the implementation of PTSL was carried out in accordance with applicable legal provisions. Validity of certificates through complete systematic land registration, can be seen from two aspects, first the validity of formalities, namely land certificates issued by the authorized institution. The validity of the material of the land certification body is still relative, because the land registration system adheres to negative electricity that has a positive tendency. Legal protection for holders of land certificates through complete systematic land registration, namely the guarantee of legal certainty for landowners, because land certificates are through proof of ownership and as evidence in court. Therefore, the land certificate is considered valid and the party listed in the certificate is considered as the owner of the land as long as there is no other person who can prove otherwise.

Keywords: Legal Protection, Land Registration, Systematic Complete

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidaya_Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Deli Serdang (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten-Deli Serdang).”**

Penulis menyadari, bahwa sesungguhnya penulisan dan penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan dan nasehat serta pengarahan dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, tulus dan ikhlas penulis mengucapkan terima kasih yang telah membantu dan memberi dorongan kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Dan pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Drs. Agussani, M.AP, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr. Syaiful Bahri, M.AP, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. H. Triono Edy, S.H., M.Hum, selaku Ketua Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan sebagai Pembimbing I yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis ini.

4. Bapak Dr. Alpi Sahari, S.H., M.Hum, selaku sekretaris Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. Dayat Limbong, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan masukan dalam penulisan tesis ini.
6. Seluruh dosen dan staf Biro program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan rangsangan intelektual dan bantuan administratif dalam proses penyelesaian penelitian tesis ini.
7. Terima kasih untuk orang tua saya tercinta Alm. Selamat dan Alm. Hj. Suyatmi yang telah mendidik dan mendoakan saya selama hidupnya sehingga Penulis dapat berkarya sampai saat ini.
8. Spesial terima kasih penulis ucapkan kepada Suami tercinta M. Zakaria, S.H dan kedua ananda tersayang Vahira Azya Zakaria dan M. Variz Alqorni, yang telah memberi dukungan sepenuh hati dengan jiwa raga mereka yang tak henti berdoa, memberi dukungan dan semangat kepada penulis.
9. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara khususnya mahasiswa Magister Ilmu Hukum yang telah memberi motivasi dan dukungan setulus-tulusnya sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih, tesis ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan dan perbaikannya sehingga akhirnya tesis ini dapat memberikan

manfaat yang banyak bagi semua pihak. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahamat dan hidayah_Nya kepada kita semua serta keselamatan dunia dan akhirat.

Medan, 27 Agustus 2018

Penulis

YAYUK SUPRIATY
NPM :1620010032

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
ABSTRAK	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Keaslian Penelitian	12
F. Kerangka Teori dan Konsep.....	15
1. Kerangka Teori	15
2. Kerangka Konsep	28
G. Metode Penelitian.....	30
1. Spesifikasi Penelitian	30
2. Metode Pendekatan.....	32
3. Lokasi Penelitian, Populasi dan Sampel.....	33
4. Teknik Pengumpulan Data	33
5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data.....	34
6. Analisa Data	34

BAB II PENGAKUAN HUKUM TERHADAP PEMBERIAN SERTIPIKAT TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP	37
A. Sertifikat Hak Milik atas Tanah	37
1. Pengertian dan fungsi sertipikat tanah.....	37
2. Objek pendaftaran tanah dan jenis sertipikat hak atas tanah.....	38
B. Penerbitan dan Pemberian Sertipikat Melalui Pendaftaran Sistematis Lengkap.....	47
C. Pengakuan Hukum Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap	53
 BAB III KEABSAHAN SERTIPIKAT TANAH MELALUI PENDAFTARA TANAH SESTEMATIS LENGKAP	 68
A. Pendaftaran Tanah dan Sistematis Pendaftaran Tanah.....	68
1. Pendaftaran Tanah	68
2. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	70
3. Sistem Pendaftaran Tanah	75
B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Pendaftaran Tanah Sporadik	83
1. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	83
2. Pendaftaran Tanah Sporadik.....	89
C. Keabsahan Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	93
 BAB IV PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP	 104
A. Problem Pendaftaran Tanah Sistematis LEngkap dan Kepastian HukumSertipikat Hak Atas Tanah	104

1. Problem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	104
2. Problem Kepastian Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah	119
B. Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah	122
C. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	138
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	147
A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	149

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kondisi kehidupan masyarakat terus berkembang sesuai dengan dinamika pembangunan dan tuntutan zaman. Akibatnya, aktifitas kehidupan masyarakat yang berhubungan dengan tanah semakin hari semakin bertambah dan bahkan semakin kompleks. Bila kompleksitas itu tidak diikuti dengan upaya penertiban, maka kelak masyarakat akan membebani dirinya dengan permasalahan pertanahan yang semakin rumit. Untuk itu perlu adanya perlindungan hukum terhadap pendaftaran tanah yang akan menerbitkan suatu sertipikat yang berkekuatan hukum.

Atas dasar hak menguasai dari negara, pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA). Dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah harus didaftarkan.

Sebagai pelaksanaan dari UUPA dalam hal ketentuan pendaftaran tanah adalah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai diberlakukan pada tanggal 8 Oktober 1997.

Pengaturan lebih rinci dan lengkap tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diatur dalam Peraturan Menteri Agraria /Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah, sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA merupakan upaya pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum, yakni mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah), jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah (obyek hak atas tanah) dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.¹ Melalui pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah akan menerima tanda bukti hak atas tanahnya yakni Sertipikat. Dengan adanya Sertipikat, maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensi haknya.

Pendaftaran tanah di Indonesia terdiri dari 2 (dua) tahap yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah sistematis dilakukan secara serentak dengan prakarsa Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), untuk mendaftarkan bidang tanah yang belum bersertipikat berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan yang dilaksanakan di wilayah desa/kelurahan berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Negara

¹ A. P. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 15.

Agraria/Kepala BPN. Sedangkan pendaftaran tanah sporadik dilakukan atas prakarsa pemilik bidang tanah yang belum terdaftar.

Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah “kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.”

Pendaftaran tanah merupakan pendaftaran hak atas tanah demi mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan. Adapun yang dimaksud dengan hak tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.²

Hukum agraria mengatur mengenai macam-macam bentuk hak atas tanah, salah satunya adalah hak milik perseorangan atas tanah (hak milik atas tanah), disamping terdapat pula hak atas tanah lainnya, seperti hak guna bangunan, hak pakai dan macam hak lainnya yang diatur dalam UUPA. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.³

² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 82.

³ *Ibid.*, hlm 83.

Berbagai hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, hak milik merupakan hak yang ter (dalam arti: paling) kuat dan terpenuh.⁴ Muhammad Yamin menjelaskan, bahwa hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang (antara lain, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai), hak milik adalah hak yang paling kuat dan penuh. Frasa kata terkuat dan terpenuh ini dilihat dari sifat dan isi hak tersebut dibanding dengan hak-hak yang berada di bawahnya.⁵

Senada dengan pandangan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin, Mohammad Machfudi Zarqoni menyatakan bahwa: “Diantara hak-hak yang diatur dalam UUPA, ada yang sifatnya khusus, yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan.”⁶

Perolehan hak atas tanah, meskipun lahir dari suatu bentuk perjanjian, namun pemberian status hak kebendaan terhadap hak-hak atas tanah terwujud dalam bentuk perlu didaftarnya pemberian hak-hak tersebut.⁷ Pencatatan pada dasarnya dilakukan untuk melindungi kepentingan dan hak dari orang perorangan yang melakukan perbuatan hukum terhadap kemungkinan pelanggaran hak mereka oleh pihak ketiga, dan bukan dilakukan guna melindungi kepentingan pihak ketiga. Sejalan dengan dirasakan perlunya perlindungan terhadap pihak

⁴ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm 19.

⁵ Muhammad Yamin, *Jawaban Singkat Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm 21.

⁶ Mohammad Machfudi Zarqoni, *Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015, hlm 37.

⁷ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Kebendaan pada Umumnya*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2003, hlm 64.

ketiga yang beritikad baik, maka diperkenalkanlah sistem publikasi dalam aturan hukum yang berlaku.⁸

Perkembangan dan kemajuan perekonomian rakyat dan perekonomian nasional menyebabkan eksistensi tanah begitu penting (*urgen*) dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, perlu untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan untuk meminimalisir timbulnya sengketa tanah, khususnya hak milik⁹ atas tanah.

Melalui pendaftaran, maka Badan Pertanahan Nasional akan terbit Sertipikat tanah serta buku tanah. Sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Pemerintah Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Keabsahan kepemilikan hak atas tanah seringkali menjadi persengketaan, bahkan sampai ke sidang pengadilan. Timbulnya sengketa hak atas tanah disebabkan kedudukan tanah yang mempunyai fungsi sangat penting bagi kehidupan masyarakat. Akibatnya masyarakat senantiasa berusaha untuk memperoleh hak atas tanah dengan berbagai macam cara, bahkan dengan cara menyerobot tanah milik orang lain.¹⁰ Menghindari terjadinya perselisihan atau sengketa pertanahan, maka pemerintah berupaya untuk mendorong terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan melalui pendaftaran tanah dengan terus mengembangkan dan merumuskan berbagai kebijakan di bidang pertanahan.

⁸ *Ibid.*, hlm 65.

⁹ Hak milik atas tanah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Lihat, Irma Devita Purnamasari, *Hukum Pertanahan*, Mizan Bandung, 2010, hlm 3.

¹⁰ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 5.

Kebijakan yang ditetapkan pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memberikan jaminan hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi adalah melalui percepatan pendaftaran tanah lengkap atau yang disebut dengan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).¹¹ Dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap, maka status hukum dibedakan menjadi 4 kelompok klaster, yakni: K1 yaitu bidang tanah yang berstatus clear dan clean, artinya tidak terdapat sengketa sehingga dapat diterbitkan sertifikat. K2 yaitu bidang tanah yang masih berada dalam sengketa, sehingga tanah tersebut tidak dapat diterbitkan sertifikat, melainkan hanya dicatat dalam buku tanah. K3 yaitu bidang tanah yang data yuridis memenuhi syarat namun subjek tidak memenuhi syarat. K 4 yaitu bidang tanah yang sudah bersertifikat, sehingga tidak dapat diterbitkan sertifikat lagi, melainkan hanya dapat dilakukan perubahan atau perbaikan.

Kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2017, disebutkan bahwa

¹¹ *Ibid.*

yang dimaksud dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Sebagai objek penelitian Penulis mengambil data pada program PTSL Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang. Dimana pada salah satu lingkungan tepatnya Desa Syahmad Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang yang menjadi sasaran program PTSL BPN Deli Serdang yang memiliki luas wilayah 926.695 M² dan yang bersertipikat seluas 128.572 M². Target pelaksanaan program PTSL di Desa Syahmad tahun 2017 untuk Klaster 1 (K 1) terdapat 115 bidang dengan realisasi 111 bidang dan target Klaster 3 (K 3) terdapat 750 bidang dengan realisasi 750 bidang.

Target dan realisasi PTSL tahun 2017 di Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang yang terbagi menjadi 3 (tiga) kecamatan, yakni Kecamatan Tanjung Morawa, Kecamatan Lubuk Pakam dan Kecamatan Percut Sei Tuan ialah 12.000 bidang yang terdiri dari klaster 1 dan klaster 3. Masalah yang dihadapi dilapangan ialah penerbitan pendaftaran tanah pada K3, karena status tanah dalam bidang K3 ini data yuridisnya memenuhi syarat umum namun subjek tidak memenuhi syarat. Oleh karena itu dibutuhkannya partisipasi masyarakat dalam melanjutkan pendaftaran tanahnya dengan memenuhi syarat tersebut melalui program PTSL.

Kebijakan pemerintah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap bertujuan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Namun kebijakan ini terlihat masih belum dapat dilakukan secara

maksimal dikarenakan berbagai macam faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Salah satu faktor penyebab kurang maksimalnya pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah kurangnya antusiasme pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya, baik secara sistematis maupun sporadik.

Rendahnya antusias masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah didasari berbagai macam alasan, diantaranya adalah masih rendahnya pemahaman masyarakat akan arti pentingnya pendaftaran tanah. Alasan lainnya, disebabkan adanya pembebanan biaya BPHTB dalam pendaftaran tanah, dan proses pengurusan yang masih berbelit-belit.

Pendaftaran tanah, baik itu pendaftaran tanah sistematis maupun sporadik pada dasarnya bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Dengan melakukan pendaftaran tanah, maka pemegang hak atas tanah perorangan maupun badan hukum akan memperoleh Sertipikat hak atas tanah. Sesuai ketentuan Pasal 32 ayat (1) UUPA, Sertipikat tanah merupakan tanda bukti hak yang kuat dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai yang benar.

Kepastian hukum pendaftaran tanah pada dasarnya terletak pada kekuatan Sertipikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah, termasuk alat pembuktian di pengadilan, apabila dikemudian hari terjadi sengketa hak kepemilikan tanah. Pendaftaran tanah di Indonesia yang menggunakan *stelsel* negatif pada tataran empiris telah berdampak pada kepastian hukum pendaftaran tanah dan kepastian Sertipikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah bagi pemegang Sertipikat.

Stelsel negatif bertendensi positif yang dianut dalam pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyebabkan kepastian pendaftaran tanah dan kepastian hukum Sertipikat tanah menjadi bersifat relatif. Dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya.

Stelsel negatif yang bertendensi positif dalam pendaftaran tanah, maka orang yang namanya terdaftar di dalam buku tanah dan tercantum dalam Sertipikat tanah belum tentu pemilik yang sebenarnya. Oleh karena itu, UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memberikan kesempatan bagi pihak yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah atau pemilik sebenarnya untuk mengajukan keberatan secara tertulis ke Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) atau mengajukan gugatan ke pengadilan setempat.

Sepanjang tidak ada keberatan atau gugatan terhadap penerbitan Sertipikat tanah tersebut, maka pemegang Sertipikat hak atas tanah yang namanya telah terdaftar di buku dan Sertipikat tanah harus dianggap sebagai pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Pernyataan Sertipikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UUPA bertujuan agar kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah dalam penyelenggaraan pendaftaran lebih praktis. Namun sistem publikasi negatif yang bertendensi positif dalam pendaftaran tanah, disatu sisi dapat dikatakan menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang Sertipikat tanah. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya keberatan atau

gugatan yang diajukan ke pengadilan atas penerbitan Sertipikat tanah. Belum lagi sengketa di bidang pertanahan berakhir dengan putusan pengadilan yang membatalkan Sertipikat hak milik atas tanah.

Stelsel negatif yang bertendensi positif yang dianut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memang menjadi sebuah dilema. Pendaftaran tanah disatu sisi bertujuan memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Namun, di sisi lain sistem publikasi negatif yang bertendensi positif pada hakikatnya bukanlah bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap pemegang hak tanah yang telah terdaftar dalam buku tanah dan Sertipikat tanah. Sebab, dalam *stelsel* negatif yang bertendensi positif juga memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang atau pemilik hak yang sebenarnya.

Melindungi pemegang atau pemilik hak atas tanah yang sebenarnya, maka dalam sistem publikasi negatif yang bertendensi positif tidak ada jaminan dari pemerintah mengenai kebenaran data yuridis dan data fisik yang tertera dalam daftar buku tanah atau Sertipikat tanah. Kondisi ini tentunya berdampak bagi kepastian hukum dari pendaftaran tanah dan Sertipikat tanah, yaitu mengenai sejauhmana kekuatan pembuktian Sertipikat tanah yang telah diterbitkan oleh pemerintah yang diselenggarakan oleh BPN kabupaten/kota.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, masalah keabsahan Sertipikat dan perlindungan hukum pendaftaran tanah sistematis lengkap cukup menarik untuk diteliti dan dikaji lebih lanjut, melalui penelitian tesis dengan judul: “Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis

Lengkap Di Kabupaten Deli Serdang (Studi Di Kantor Pertanahan Deli Serdang).”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat latar belakang di atas, ditentukan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengakuan hukum terhadap pemberian Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap ?
2. Bagaimana keabsahan Sertipikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap?
3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian tentunya memiliki tujuan tersendiri yang hendak dicapai, demikian pula halnya dengan pelaksanaan penelitian ini. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengakuan hukum terhadap pemberian Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan Sertipikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya hukum administrasi. Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah khasanah ilmu pengetahuan, khususnya mengenai ilmu hukum administrasi, terkait dengan pengakuan dan proses pemberian serta kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi pemerintah, praktisi, dan masyarakat mengenai kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah melalui pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

3. Manfaat Akademis

Penelitian tesis ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan program pasca sarjana ilmu hukum pada program Pasca Sarjana (S2) di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan dan pemeriksaan yang dilakukan di Kepustakaan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan dan *browsing* melalui internet, ditemukan beberapa hasil penulisan yang terkait dengan judul dan permasalahan yang sedang diteliti, diantaranya:

1. Tesis Oleh Edy Anwar Ritonga, NPM: 067011029 dengan judul:
“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Pada Areal Perkebunan Salak Milik Rakyat (Studi Pada Perkebunan Salak di Kecamatan Angkola Barat Kabupaten Tapanuli Selatan, Mahasiswa Program Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, penelitian dilaksanakan pada Tahun 2008. Adapun yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:
 - a. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Areal perkebunan salak milik rakyat di Kecamatan Angkola Barat?
 - b. Hambatan-hambatan apa saja yang ditemui dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di daerah perkebunan salak di Kecamatan Angkola Barat Tapanuli Selatan?
 - c. Bagaimana upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut?
2. Tesis oleh Alwi Umri, NPM: 097011083, dengan judul tesis: “Tinjauan Hukum Kekuatan Sertipikat Hak Milik Di Atas Tanah Yang dikuasai Pihak Lain (Studi Kasus Atas Putusan Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Medan No. 39/G.TUN/2006/PTUN. Medan). Mahasiswa Program Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, penelitian pada tahun 2012. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:
 - a. Bagaimana prosedur pemberian Sertipikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kota Medan?
 - b. Bagaimana pertimbangan Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menjatuhkan putusan perkara . No. 39/G.TUN/2006/PT.UN.MDN?

- c. Apakah faktor penyebab terbitnya Sertipikat diatas tanah yang dikuasai pihak lain?
3. Tesis Oleh Vitri Rahmawati, NPM: 196404201990031002, judul tesis: “Praktek Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Sporadik Di Kabupaten Tangerang”, Mahasiswa program Kenotariatan Universitas Diponegoro. Penelitian dilaksanakan pada tahun 2010. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:
- a. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik di Kabupaten Tangerang?
 - b. Bagaimana cara masyarakat melakukan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik di Kabupaten Tangerang?
 - c. Apa faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik di Kabupaten Tangerang?

Berdasarkan ketiga penelitian di atas, diketahui bahwa penelitian tesis mengenai pendaftaran tanah telah banyak dilakukan. Namun, penelitian yang mengkaji mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengka Di Kabupaten Deli Serdang (Studi Di Kantor Pertanahan Deli Serdang), belum pernah dilakukan, baik dilihat dari tema judul atau topik penelitian maupun dari susbtansi permasalahan yang menjadi objek kajian pembahasan. Dengan demikian, penelitian tentang Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengka Di Kabupaten Deli Serdang, tidak terdapat penelitian yang sama.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.¹²

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.¹³ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹⁴ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Menurut Meuwissend dan Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, teori hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis hukum dari keberlakuan normatif, keberlakuan empirik, dan kekuatan mengikat dari hukum.¹⁵ Kajian hukum dari dari aspek nomatif merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis norma-norma dan aturan-aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan maupun doktrin. Sedangkan teori hukum dari

¹² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 92.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 156

¹⁴ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, hlm. 184

¹⁵ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2007, hlm. 159.

dimensi empirik merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis hukum dari keberlakukannya dalam masyarakat. Teori hukum dari dimensi kekuatan mengikat merupakan teori yang menganalisis mengapa masyarakat mematuhi aturan hukum.¹⁶

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”¹⁷ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁸

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁹ Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.²⁰

Hukum adalah ketentuan yang menjadi peraturan hidup suatu masyarakat yang bersifat mengendalikan, mencegah, mengikat, dan memaksa. Hukum diartikan sebagai ketentuan yang menetapkan sesuatu di atas sesuatu yang lain,

¹⁶ Salim, H. S, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 7-8.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 35

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 254.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 253.

²⁰ *Ibid.*

yakni menetapkan sesuatu atas sesuatu yang lain, yakni menetapkan sesuatu yang boleh dikerjakan, harus dikerjakan, dan terlarang untuk dikerjakan.²¹ Menganalisis permasalahan dan pembahasan yang diajukan dalam penelitian tesis ini, digunakan teori perlindungan hukum dan teori sistem hukum (*legal system theory*).

a. Teori perlindungan hukum

Negara Indonesia adalah Negara hukum, ide gagasan ini tercantum secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-IV (selanjutnya disebut UUD 1945), disebutkan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Konsep negara hukum menurut Aristoteles yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, adalah :

Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.²²

Negara hukum (*recht staat*) memiliki keterkaitan yang erat dengan Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, suatu negara yang berdasarkan hukum harus mengakui eksistensi dari Hak Asasi Manusia, hal ini bisa dilihat dari ciri-ciri

²¹ Salim, H. S, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 6.

²² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 153.

suatu negara hukum yang mencerminkan esensi dari negara hukum itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Bambang Sunggono sebagai berikut .²³

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain yang tidak memihak.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.

Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan adalah upaya untuk mewujudkan keadilan yang dicita-citakan dalam ide dasar negara hukum (*recht staat*) yang terkandung dalam konstitusi.

Menurut Jhon Locke, masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang tidak melanggar hak asasi manusia. Jhon Locke menjelaskan bahwa hak-hak tersebut tidak diserahkan kepada penguasa ketika kontrak sosial dilakukan. Oleh karena itu, kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak bersifat mutlak. Namun sebaliknya kekuasaan penguasa tersebut bertujuan untuk melindungi hak-hak dasar tersebut. Demikian pula halnya dengan hukum, sebagai peraturan yang dibuat negara, maka hukum bertugas untuk melindungi hak-hak dasar tersebut.²⁴

Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo, menyatakan bahwa awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic).

²³Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 4.

²⁴Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 72-72.

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat.²⁵ Oleh karena itu, dalam pergaulan hidup di masyarakat yang didalamnya terdapat berbagai kepentingan perlu adanya perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut, baik itu kepentingan yang bersifat individual atau kelompok. Perlindungan terhadap suatu kepentingan tertentu yang ada di masyarakat hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.²⁶

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²⁷

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 52.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 53.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 54.

Satjipto Raharjo, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah:

memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.²⁸

Lebih lanjut, Phillipus M. Hadjon menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan hukum yaitu:

Tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.²⁹

Hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan 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 dalam bertingkah laku dalam 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.³⁰

²⁸ *Ibid.*, hlm. 55.

²⁹ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1999. hlm. 29.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 158.

Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, memberikan pandangan tentang kepastian hukum, di mana kepastian hukum mengandung 2 (dua) makna, pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³¹

Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.³²

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-

³¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 35.

undang pada peristiwa yang konkrit.³³ Di mana undang-undang dan hukum diidentikkan,³⁴ di sinilah kedudukan Hakim positivis dikatakan sebagai corong undang-undang. Artinya, setiap peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat haruslah memiliki sarana atau undang-undang yang mengaturnya, sehingga peristiwa tersebut dapat memiliki kekuatan hukum dan memperoleh perlindungan hukum.

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.³⁵

Perlindungan hukum secara eksplisit dapat dilihat dalam pembukaan UUD Tahun 1945 aline ke 4, yang menyebutkan bahwa: “negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.” Berdasarkan substansi yang tercantum di dalam pembukaan (*preumbe*) UUD Tahun 1945, berkaitan dengan persoalan di bidang pertanahan, maka permasalahan saat ini justru bukan lagi terletak pada persoalan bagaimana masyarakat memperoleh tanah, namun yang menjadi persoalan adalah bagaimana masyarakat dapat mempertahankan hak milik atas tanah yang dikuasainya.

Adanya jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar setiap warga neagra merupakan konsekuensi dari negara hukum. Oleh karena itu, negara

³³ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hlm. 42-43.

³⁴ Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 120.

³⁵ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 72.

berkepentingan dan patut untuk melindungi pemegang hak atas tanah karena adanya itikad baik pemegangnya dan adanya keputusan negara menerbitkan Sertipikat sebagai bukti hak atas tanah. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka perlu adanya aturan hukum administrasi negara dan pelaksanaannya yang sah, benar dan tepat sehingga perlindungan hukum patut diberikan kepada pemegang Sertipikat hak atas tanah.

Perlindungan hukum hakikatnya berkaitan yang erat dengan adanya kepastian hukum. Oleh karena, eksistensi dari perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum dalam melindungi hak asasi manusia serta hak dan kewajiban yang timbul karena hubungan hukum antar sesama manusia sebagai subyek hukum.

Upaya pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat dilakukan melalui pendaftaran tanah, sebagaimana diatur dan disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Rumusan pasal ini memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah melalui pendaftaran tanah. Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap telah menajmin dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Perlindungan hokum tersebut berupa diterbitkannya Sertipikat tanah melalui program PTSL tersebut.

Hak-hak subjek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa Sertipikat harus dilindungi. Sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah dan

penerbitan Sertipikat tanah, yang oleh Urip Santoso dijelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah “untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek, dan kepastian objek hak, di mana pendaftaran tanah akan menghasilkan Sertipikat tanah sebagai tanda bukti haknya.”³⁶

Hakikat kepastian hukum sebenarnya terletak pada kekuatan Sertipikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan. Namun kepastian hukum dengan sistem negatif pada hakikatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dalam arti oleh peraturan perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan sebaliknya.³⁷ Artinya, undang-undang memberikan jaminan kepastian hukum terhadap Sertipikat tanah yang telah diterbitkan pemerintah, sepanjang tidak ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya.

Teori perlindungan hukum sangat relevan dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian tesis ini, khususnya dalam mengkaji substansi permasalahan yang menjadi pembahasan penelitian, yaitu mengenai pengakuan hukum, keabsahan pemberian Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap dan perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

³⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 213.

³⁷ S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah (Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan)*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 10.

b. Teori sistem hukum (*legal system theory*)

Pembahasan mengenai keabsahan dan perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat hak tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam tesis ini tidak cukup hanya menggunakan teori perlindungan hukum. Oleh karena itu, dalam penelitian ini juga digunakan teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan oleh Lawrence M. Friedman. Lawrence M. Friedman, mengemukakan bahwa:

The legal system would be nothing more than all these subsystems put together. Lawrence M. Friedman juga menyatakan bahwa, “*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interest*”. Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum.³⁸

Lawrence M. Friedman, menyatakan bahwa dalam sistem hukum terdapat sub sistem-sub sistem hukum sebagai satu kesatuan yang saling berinteraksi satu sama lain. Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks yang saling berinteraksi satu sama lain. Subsystem dari sistem hukum hukum yang dimaksud oleh Lawrence M. Friedman adalah substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga sub sistem sangat sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan atau tidak.

Menurut Lawrence M. Friedman, substansi hukum (*legal substance*) dan struktur hukum (*legal structure*) yakni :

The structure of a system is its skeletal frame work; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds, we describe the structure of a judicial system when we talk about the number of judges, the jurisdiction of court,

³⁸ Lawrence W. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 216.

*how higher courts are stacked on top of lower courts, what persons are attached to various court, and what their roles consist of. The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave.*³⁹

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa budaya hukum (*legal culture*) bahwa, “*It is the element of social attitude and value*”. Lawrence M. Friedman juga menyatakan bahwa, “*Legal culture refers, then, to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or away from the law and in particular ways*”.⁴⁰ Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa dalam teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri dari sub sistem-sub sistem hukum yang saling berinteraksi, yakni : substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum.

Substansi hukum merupakan bagian substansial dalam menentukan dapat atau tidaknya hukum itu dilaksanakan atau efektif tidaknya keberlakuan hukum itu pada saat diterapkan di masyarakat. Dengan kata lain, substansi hukum erat kaitannya dengan keberlakuan hukum.

Produk hukum yang baik, jika substansi hukum yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun dapat diterima oleh masyarakat. Substansi mencakup pula hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, umpamanya menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan

³⁹ *Ibid.*, hlm. 2118.

⁴⁰ *Ibid.*

antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.⁴¹ Struktur sebuah sistem yudisial berkaitan dengan yurisdiksi pengadilan, bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan.

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.⁴²

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Pelaksanaannya, ketiga unsur tersebut saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap lengkap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang temuat dalam UUPA, Undang-Undang No. 5

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 119.

⁴² *Ibid.*, hlm. 119-110.

atahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, . Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Serta peraturan lain yang terkait dengan pendaftaran tanah, dimana peraturan-peraturan tersebut telah mengatur dan memuat mengenai system pendaftaran tanah, perolehan hak atas tanah yang melindungi hak-hak pemegang kekuasaan hak atas tanah.

Sistem hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap telah menjadi suatu program yang efektif bagi masyarakat dalam memperoleh Sertipikat hak atas tanahnya karena hukum telah menjamin dan melindungi hak tersebut.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁴³ Menurut Burhan Ashshofa, “suatu

⁴³ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 34.

konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu”.⁴⁴

Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum adalah upaya mengayomi, sedangkan hukum adalah segala aturan yang menjadi pedoman perilaku setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat atau bernegara yang disertai sanksi yang tegas apabila dilanggar.⁴⁵ Dengan demikian, yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan, sedangkan perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁴⁶
2. Keabsahan berasal dari kata sifat, yang menunjukkan kebenaran dari suatu peristiwa hukum menurut undang-undang.⁴⁷
3. Pendaftaran Tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang

⁴⁴ Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 19.

⁴⁵ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hlm. 10.

⁴⁶ Phillipus M. Hadjon, *Loc.Cit.*, hlm. 29.

⁴⁷ Pengertian Keabsahan, diakses melalui: *Kbbi.com*, tanggal 21 November 2017. Pukul. 12. 35 wib,

dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengo-lahan, 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.

4. Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum dibedakan dalam dua bentuk, yakni penelitian normatif .⁴⁸

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian hukum yuridis normatif, maka dapat diketahui apakah peraturan perundangan yang berlaku saat ini dan kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap telah mendukung terciptanya kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm. 12.

kepemilikan tanah. Sehingga terciptanya tertib administrasi di bidang pertanahan, juga dapat meminimalisir terjadinya sengketa atas tanah serta memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat hak atas tanah. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk mengetahui apakah hukum di bidang pertanahan yang saat ini berlaku telah mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap kepemilikan atas tanah.

Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti teori-teori hukum, peraturan-peraturan perundangan yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan penelitian. Penelitian hukum normatif, dalam penelitian ini meliputi:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.
- d. Perbandingan hukum, dan
- e. Sejarah hukum.⁴⁹

Berdasarkan kelima jenis atau spesifikasi penelitian ini termasuk pada penelitian terhadap asas-asas hukum. Penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu suatu telaah terhadap unsur-unsur hukum (*gegevens van het recht*). Unsur-unsur hukum tersebut meliputi unsur idiel dan unsur riil. Unsur idiel mencakup hasrat susila dan rasio manusia. Sedangkan unsur riil mencakup manusia, kebudayaan (materiil) dan lingkungan alam, yang menghasilkan tata hukum.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 14

⁵⁰ *Ibid.*

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, diantaranya adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Melalui pendekatan yuridis normatif maka permasalahan yang menjadi objek kajian penelitian akan dianalisis berdasarkan undang-undang (*statute approach*) dan juga pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dikemukakan dan pembahasan penelitian.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian di atas, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan

perundang-undangan dan doktrin-doktrin maupun teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang dikemukakan dan pembahasan penelitian.

3. Lokasi Penelitian, Populasi dan Sampel

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Deli Serdang. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini, bahwa Kantor Pertanahan Deli Serdang adalah salah satu instansi yang berwenang melaksanakan pendaftaran tanah dan melaksanakan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Populasi penelitian ini adalah keseluruhan dari objek pendaftaran tanah sistematis lengkap yang ada di wilayah Kabupaten Deli Serdang. Mengingat jumlah populasi yang begitu besar, maka ditentukan sampel penelitian, yaitu objek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilaksanakan di Kelurahan Syahmad – Kec. Lubuk Pakam.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), yaitu dengan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum dalam menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan dan pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan bertujuan untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Kepustakaan yang menjadi objek kajian dalam hal ini dapat berupa: peraturan perundang-undangan, karya ilmiah para sarjana dan lain-lain.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari. Pelaksanaan analisis data dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) aspek kegiatan yang penting untuk dilakukan, yaitu: menulis catatan, mengidentifikasi konsep-konsep dan mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi beberapa tahapan, yaitu:

a. Analisis data

Analisis data dilakukan sejak dilakukan pengumpulan data. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan kegiatan proses pengurangan data dan juga penambahan data. Dalam mereduksi data dapat terjadi pengurangan data dan juga penambahan data yang dianggap relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dihasilkan data yang sempurna.

c. Penyajian data

Setelah proses reduksi data, maka tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan.

d. Interpretasi data

Setelah melalui tahapan penyajian data, maka tahap selanjutnya adalah proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.

e. Penarikan kesimpulan/verifikasi.

Tahapan terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan/ verifikasi, tahap ini merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah difahami, yang memiliki relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

BAB II

PENGAKUAN HUKUM TERHADAP PEMBERIAN SERTIPIKAT TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

A. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

1. Pengertian dan Fungsi Sertipikat Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah baik dilakukan secara sporadik maupun sistematis akan bermuara pada penerbitan Sertipikat hak atas tanah oleh pejabat di bidang pertanahan (Badan Pertanahan Nasional). Penerbitan Sertipikat tanah yang menerangkan subjek pemilik tanah dan objek tanah yang menjadi hak miliki tentunya memberikan berbagai manfaat, baik itu bagi pemegang Sertipikat dan juga pemerintah.

Kegiatan pendaftaran tanah yang menghasilkan Sertipikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya dan fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lain. fungsi Sertipikat tanah, yaitu :

- a. Sertipikat tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam Sertipikat itu. Semua keterangan yang tercantum dalam Sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.
- b. Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditur untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha maka akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.
- c. Bagi pemerintah, dengan adanya Sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Agraria. Ini

tentu akan membantu dalam memperbaiki administrasi pertanahan di Indonesia.⁵¹

Sertipikat tanah memiliki banyak fungsi, tidak saja memberikan perlindungan terhadap masyarakat, juga memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk melakukan pemantauan dalam bidang tertib administrasi di bidang pertanahan.

2. Objek Pendaftaran Tanah dan Jenis Sertipikat Hak Atas Tanah

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. Namun, dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur beberapa objek pendaftaran tanah yang meliputi :

- a. Hak Milik (SHM).
- b. Hak Guna Usaha (SHGU).
- c. Hak Guna Bangunan atas tanah negara (SHGB).
- d. Hak Pakai Atas Tanah Negara.
- e. Hak Pakai Atas Tanah Pengelolaan.
- f. Tanah Hak Pengelolaan.
- g. Tanah Wakaf.
- h. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- i. Hak Tanggungan.⁵²

Hak-hak yang dapat dimohonkan atau diterbitkan Sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan, diantaranya :

⁵¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat hak..., Op. Cit.*, hlm. 57.

⁵² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan..., Op. Cit.* hlm. 44.

a. Hak Milik (*eigendom righth*)

Hak milik merupakan hak terkuat atas suatu tanah, dalam arti hak ini bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lainnya. Definisi berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyebutkan “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang-orang atas tanah dengan mengingat peraturan ketentuan dalam Pasal 6 UPPA”.

Kata-kata “terkuat dan terpenuhi” itu dimaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dimiliki orang, hak miliklah yang mempunyai kekuatan hukum paling kuat dan penuh. Hak milik memiliki fungsi ekonomi, yaitu dapat dijadikan sebagai jaminan utang dengan dibebani tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UUPA.⁵³

Hak milik merupakan hak yang bersifat asasi bagi setiap orang. Indonesia menganut hak asasi sebagai warga negara yaitu seorang warga negara juga memiliki kewajiban asasi untuk menghormati hak-hak asasi warga lainnya. Hak asasi manusia Indonesia bukanlah hak asasi orang yang terlepas dan bersifat individual yang sebebaskan-bebasnya. Berkenaan dengan hal itu, Sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuhi. Bahwa hak milik merupakan hak yang kuat, berarti hak itu tidak mudah dihapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.

⁵³ Sembiring Jimmy Joses, *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2019, hlm. 5.

Oleh karena itu hak tersebut wajib didaftar.⁵⁴ Ciri-ciri hak milik adalah sebagai berikut :

- 1) Hak milik adalah hak yang terkuat (Pasal 20 UUPA) sehingga harus didaftarkan.
- 2) Dapat beralih, artinya dapat diwariskan kepada ahli warisnya (Pasal 20 UUPA).
- 3) Dapat dialihkan kepada pihak yang memenuhi syarat (Pasal 20 jo Pasal 26 UUPA).
- 4) Dapat menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lain, artinya dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lain, yaitu hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil, dan hak menumpang. Hak milik sebaliknya tidak dapat berinduk pada hak atas tanah lainnya.
- 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 25 UUPA). (6) Dapat dilepaskan oleh mempunyai hak atas tanah (Pasal 27 UUPA). (7) Dapat diwakafkan (Pasal 49 ayat (3) UUPA).⁵⁵

UUPA Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2), diatur mengenai pembatasan-pembatasan terhadap kepemilikan atas tanah. Pasal tersebut menjelaskan bahwa yang berhak atas hak milik adalah warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dan memenuhi syarat-syarat dapat mempunyai hak milik. Sementara itu, orang-orang wajib melepaskan hak milik atas tanah menurut Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA, sebagai berikut:

- 1) Warga negara asing.
- 2) Warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya UUPA ini kehilangan kewarganegaraannya.
- 3) Seseorang yang memiliki dua status kewarganegaraan.

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu : 1) Hak milik atas tanah yang

⁵⁴ Budi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 55.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 55.

terjadi menurut hukum adat. 2) Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah. 3) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.⁵⁶

b. Guna Usaha (HGU)

Hak guna usaha adalah tanah diserahkan kepemilikan kepada subjek atas tanah lain untuk jangka waktu tertentu dan jika jangka waktu tersebut telah tercapai, tanah tersebut harus diserahkan kembali kepada negara. Artinya kepemilikan hak atas tanah pada hak guna usaha bersifat sementara.

Dengan demikian maka sifat-sifat dari Hak Guna Usaha adalah :

- 1) Hak atas tanah untuk mengusahakan tanah Negara untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- 2) Jangka waktu 25 atau 35 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun.
- 3) Luas minimum 5 Hektare jika luasnya lebih dari 25 Ha, harus mempergunakan tehnik perusahaan yang baik.
- 4) Dapat beralih dan dialihkan.
- 5) Dapat dijadikan jaminan kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.⁵⁷

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas sebidang tanah dan tanah tersebut bukan kepunyaan dari pemilik bangunan dan jangka waktu kepemilikannya paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Jadi, dalam hal ini pemilik bangunan berbeda dari pemilik hak atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Ini berarti seorang pemegang Hak Guna Bangunan adalah berbeda dari pemegang Hak Milik atas bidang tanah

⁵⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 93-95

⁵⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 17-18.

dimana bangunan tersebut didirikan; atau dalam konotasi yang lebih umum, pemegang Hak Guna Bangunan bukanlah pemegang Hak Milik dari tanah dimana bangunan tersebut didirikan.⁵⁸

Berdasarkan Pasal 35 ayat (3) UUPA, Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya hal-hal sebagai berikut:

- 1) Surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang;
- 2) Surat keterangan kematian pemegang Hak Guna Bangunan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang;
- 3) Bukti identitas para ahli waris; dan
- 4) Sertipikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.⁵⁹

d. Hak Pakai (HP)

Pasal 1 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau hak pakai, yaitu : “Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa ketentuan undang-undang ini. ” Dari ketentuan Pasal 41 UUPA dapat dijelaskan bahwa ciri-ciri Hak Pakai, adalah :

- 1) Wewenang pemegang Hak Pakai terhadap tanahnya adalah mempergunakan tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan,

⁵⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2004, hlm. 190.

⁵⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak Tanah...*, *Op. Cit.*, hlm. 114.

yaitu dapat dilihat dari kata "menggunakan tanah", juga dipergunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan, yaitu dapat dilihat dari perkataan "memungut hasil dari tanah".

- 2) Asal tanah Hak Pakai adalah di samping terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, juga dapat terjadi pada tanah Hak Milik;
- 3) Cara terjadinya Hak Pakai adalah untuk Hak Pakai yang terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara melalui keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, sedangkan Hak Pakai yang terjadi pada tanah Hak Milik terjadi melalui perjanjian penggunaan tanah antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai.
- 4) Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.⁶⁰

e. Hak Pengelolaan.

Hak pengelolaan adalah hak untuk menguasai atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah.
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan hak pakai pengelolaan dengan jangka waktu 6 tahun.
- 4) Menerima uang pemasukan dan atau uang wajib tahunan.⁶¹

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada departemen atau jawatan –jawatan pemerintah dan juga badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Mengenai tata cara pemberian hak pengelolaan diatur dalam Pasal 22 UUPA.

f. Tanah Wakaf.

Tanah wakaf adalah hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula hak milik dengan terlebih dahulu diubah statusnya menjadi tanah wakaf) yang

⁶⁰ *Ibid.* hlm. 116.

⁶¹ Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 33.

oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya seperti pesantren, sekolah.⁶²

Tanah yang dapat diwakafkan terbatas pada tanah yang berstatus hak milik, sebagai hak atas tanah yang berbeda dengan hak-hak atas tanah yang lain karena secara hakiki tidak terbatas waktunya. Jika yang akan diwakafkan bukan menjadi tanah hak milik, tanah tersebut harus ditingkatkan statusnya menjadi hak milik. Tanah hak milik yang akan diwakafkan harus terbebas dari segala ikatan, jaminan, sita dan sengketa.⁶³

g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pengertian rumah susun sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, adalah :

Bangunan gedung yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna usaha bangunan, hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal rumah susun didirikan di atas tanah hak pakai, hak atas tanah negara untuk pembangunan rumah susun akan diberikan dengan jangka waktu yang cukup lama bagi para pemilik satuan rumah susun, dan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang. Hak kepemilikan atas satuan rumah susun meliputi :

⁶² Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 39.

⁶³ *Ibid*, hlm. 39- 40

- 1) Hak pemilikan perseorangan atas satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah;
- 2) Hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun;
- 3) Hak bersama atas benda-benda;
- 4) Hak bersama atas tanah, yang semuanya merupakan satu kesatuan hak yang secara fungsional tidak terpisahkan.⁶⁴

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam pemilikan satuan rumah susun, kepada pemiliknya diberikan tanda bukti hak berupa Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Dengan adanya kepemilikan berupa Sertipikat, maka seseorang akan lebih memiliki perlindungan hukum untuk setiap perbuatan hukum yang dilakukannya.

h. Hak Tanggungan

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, pembebanan hak atas tanah sebagai jaminan hutang menggunakan

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 43

kelembagaan hipotik. Setelah berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan, pembebanan hak atas tanah sebagai jaminan hutang tidak lagi menggunakan jaminan hipotik, melainkan menggunakan jaminan hak tanggungan.⁶⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Hak Tanggungan, pada prinsipnya suatu hak tanggungan adalah suatu bentuk jaminan pelunasan hutang, dengan mendahului, dengan objek jaminan berupa hak-hak tanah yang diatur dalam UUPA.⁶⁶ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hak tanggungan merupakan lembaga hak jaminan kebendaan atas hak atas tanah untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur lain. Jaminan yang diberikan yaitu hak yang diutamakan atau mendahului dari kreditur-kreditur lainnya bagi kreditur pemegang hak tanggungan.

Benda-benda (tanah) yang akan dijadikan jaminan atas suatu utang dengan dibebani hak tanggungan, harus memenuhi syarat-syarat, yaitu :⁶⁷

- a. Dapat dinilai dengan uang, karena utang yang dijamin berupa uang.
- b. Termasuk hak yang terdaftar dalam umum, karena harus memenuhi syarat publisitas.
- c. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila debitur cedera janji (wanprestasi), benda yang dijadikan jaminan akan dapat dijual di muka umum, dan
- d. Menentukan penunjukan dengan undang-undang.

⁶⁵ Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 305.

⁶⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 13.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 17

Sebagai bukti adanya hak tanggungan maka kantor pertanahan nasional menerbitkan Sertipikat hak tanggungan. Dalam penerbitan Sertipikat hak tanggungan, maka yang menjadi patokan adalah tanggal pendaftaran/pencatatannya dalam buku tanah hak tanggungan.

Berdasarkan Peraturan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1996 disebutkan bahwa Sertipikat hak tanggungan terdiri atas salinan buku tanah hak tanggungan dan salinan Akta Pemberian Hak Tanggungan (selanjutnya disebut APHT) yang bersangkutan yang telah dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan, dan dijilid dalam satu sampul dokumen yang bentuknya telah ditetapkan dalam aturan tersebut.

Sertipikat hak tanggungan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan didalamnya memuat subjek hukum yang menjadi hak tanggungan yang terkait dengan perjanjian pembebanan hak tanggungan. Di dalam perjanjian hak tanggungan, maka terdapat 2 (dua) pihak yang mengikatkan diri, yaitu : pemberi hak tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menjaminkan objek hak tanggungan dan pemegang hak tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menerima hak tanggungan sebagai jaminan dari piutang yang diberikannya.⁶⁸

B. Penerbitan dan Pemberian Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Sistematis Lengkap

Salah satu tujuan pendaftaran tanah yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 adalah agar memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun

⁶⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 54

dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah bagi pemegang hak membuktikan dirinya sebagai pemegang hak, untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang tersebut diberikan Sertipikat hak atas tanah.⁶⁹

Dasar untuk mengadakan kepastian terhadap kepemilikan hak atas tanah adalah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Oleh karena itu dalam penjelasan umum UUPA ditegaskan, sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah diwajibkan bagi para pemegang hak atas tanah.⁷⁰

Penerbitan Sertipikat merupakan akhir dari proses pendaftaran tanah. Andy Hartono, menjelaskan bahwa :

Proses penyelenggaraan pendaftaran tanah berfungsi sebagai peradilan pertanahan sehingga dalam tahapan penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut terdapat proses adjudikasi, yaitu suatu proses yang menetapkan status hukum bidang tanah, pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut dan hubungan hukum.⁷¹

Target Dan Realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Anggaran 2017 pada Kantor BPN Deli Serdang ialah sebagai berikut:

Nama Kecamatan	K1	K3	Jumlah
Kecamatan Tanjung Morawa	2.900	-	2.900
Kecamatan Lubuk Pakam	2.000	1.600	3.600
Kecamatan Percut Sei Tuan	3.500	2.000	5.500
	Total		12.000

⁶⁹ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 65.

⁷⁰ Mohammad Machfudi Zarqoni, *Op. Cit.*, hlm. 47

⁷¹ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 112.

Percepatan pelaksanaan Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap berdasarkan Permen Agraria No. 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Penetapan lokasi kegiatan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
2. Pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang terdiri dari :
 - a. Ketua panitia merangkap anggota, yang dijabat oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan;
 - b. Wakil ketua yang membidangi infrastruktur agrarian merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan;
 - c. Wakil ketua yang membidangi hubungan hukum agraria merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
 - d. Sekretaris, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan
 - e. Kepala Desa/Kelurahan setempat atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya;
 - f. Anggota dapat ditambah dari unsur Kantor Pertanahan sesuai dengan kebutuhan.
3. Penyuluhan;
4. Pengumpulan dan pengelolaan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;

5. Pemeriksaan tanah;
6. Pengumuman data fisik dan data yuridis;
7. Penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah;
8. Pembukuan hak atas tanah;
9. Penerbitan sertifikat hak atas tanah ;
10. Penyerahan sertifikat hak atas tanah.

Tahapan-tahap tersebut dilaksanakan sesuai dengan subjek, objek, alas hak dan proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap, maka status hukum tanah dibedakan dalam 4 (empat) kelompok, yaitu :

- K1 : Yaitu bidang tanah yang berstatus clear dan clean, artinya tidak terdapat sengketa sehingga dapat diterbitkan Sertipikat.
- K2 : Yaitu bidang tanah yang masih berada dalam sengketa, sehingga tanah tersebut tidak dapat diterbitkan Sertipikat, melainkan hanya dicatat dalam buku tanah.
- K3 : Yaitu bidang tanah yang data yuridis memenuhi syarat namun subjek tidak memenuhi syarat.
- K4 : Yaitu bidang tanah yang sudah bersertipikat, sehingga tidak dapat diterbitkan Sertipikat lagi, melainkan hanya dapat dilakukan perubahan atau perbaikan.

Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mempunyai tugas:

1. menyiapkan rencana kerja percepatan Pendaftaran Tanah;

2. mengumpulkan Data Fisik dan dokumen asli Data Yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
3. memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan tanah sesuai dengan aturan yang berlaku;
4. memeriksa kebenaran formal Data Fisik dan Data Yuridis alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
5. mengumumkan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
6. memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
7. mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
8. menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala Kantor Pertanahan; dan
9. melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satuan Tugas Fisik (Satgas Fisik) dan Satuan Tugas Yuridis (Satgas Yuridis)

Kegiatan lainnya yang dilakukan dalam adjudikasi adalah melakukan penyelidikan terhadap riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan dan penguasaan tanah. Terakhir tugas dari adjudikasi adalah mengesahkan hasil pengumuman yang dijadikan sebagai dasar dalam pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak.

Memenuhi asas publisitas sebelum proses penerbitan Sertipikat tanah, maka pembuktian kepemilikan tanah dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis yang dipublikasi dikantor desa selama 14 (empat) belas hari kerja. Terhadap tanah yang sudah dibuatkan berita acara penyelesaian proses pendaftaran tanahnya, dan oleh Ketua Panitia Adjudikasi percepatan telah dibukukan dalam daftar, maka oleh Kepala Pertanahan diterbitkan Sertipikat hak atas tanah untuk selanjutnya disampaikan kepada yang berhak.

Sebaliknya, apabila dalam proses publikasi terdapat keberatan dari pihak-pihak tertentu yang merasa pemilik tanah yang sebenarnya, maka panitia Adjudikasi tetap melaksanakan pembukuan haknya dengan memberikan catatan tentang adanya atau sedang dilaksanakan proses pengadilan. Kemudian penerbitan Sertipikat hak tanah yang bersangkutan oleh Kepala Pertanahan dilakukan penundaan sampai batas waktu gugatan tersebut telah mempunyai putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat dilakukan melalui:

1. Program Nasional Agraria/Program Daerah Agraria (PRONA/PRODAI)
2. Program Lintas Sektor
3. Kegiatan dari Dana Desa
4. Kegiatan massal swadaya masyarakat
5. Kegiatan massal lainnya, gabungan dari beberapa atau seluruh kegiatan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Pengakuan Hukum Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap

Penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh pemerintah merupakan kebijakan pemerintah di bidang administrasi pertanahan, yaitu untuk mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan. Gagasan negara hukum menurut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan, asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut Sjahrhan Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral seara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.⁷² Dengan demikian, dalam suatu negara hukum memiliki konsekuensi bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintah harus diselenggarakan berdasarkan hukum (asas legalitas).

Pengelolaan pertanahan pada dasarnya merupakan suatu proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan (*beschikking*) oleh pemerintah tentang bagaimana tanah dan sumberdayanya didistribusikan, digunakan, dan dilindungi dalam masyarakat. Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertanahan, administrasi pertanahan merupakan salah satu kunci penting dalam mengambil keputusan.

Kegiatan pendaftaran tanah yang memformalkan pemilikan tanah, baik berdasarkan bukti-bukti pemilikan maupun penguasaan atas tanah, selain

⁷² Ridwan, AR. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 97.

menyangkut aspek yuridis dan aspek teknis, pelaksanaan pendaftaran tanah juga terkait dengan tugas-tugas keadministrasian. Dengan kata lain, dalam kegiatan pendaftaran tanah terdapat tugas-tugas penatausahaan, seperti dalam hal penetapan hak atas tanah dan pendaftaran peralihan hak tanah. Bahkan dapat dikatakan bahwa kegiatan yang menyangkut aspek yuridis atau pengumpulan data yuridis sampai kepada penerbitan buku tanah, Sertipikat dan daftar umum lainnya serta pencatatan perubahan di kemudian hari hampir seluruhnya menyangkut tugas-tugas administrasi.

Proses penerbitan Sertipikat hak atas tanah adalah merupakan rangkaian dari sistem administrasi pertanahan. Hukum agraria apabila dilihat dari isi aturan hukum adalah hukum yang mengatur hal yang bertalian dengan tanah. Ini berarti bukan saja menyangkut pengaturan tentang hubungan hukum antara manusia dengan tanah saja tetapi juga mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, dan penyediaan serta pemeliharaan.⁷³

Sebagai negara yang berdasar pada hukum, dalam kaitannya dengan penerbitan Sertipikat hak atas tanah, pemerintah harus dapat memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum dapat terwujud apabila tindakan pemerintah dilakukan secara akuntabel. Berdasarkan konsep *good governance*, maka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik. Demikian pula penyelenggaraan pendaftaran sistematis oleh pemerintah, hasil akhir dari pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah adalah penerbitan Sertipikat tanah oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional.

⁷³ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 65.

Sertipikat tanah yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahann Nasional haruslah mampu menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap pemegang Sertipikat. Sesuai dengan tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah, yakni untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu objek tanah tertentu.⁷⁴

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya akan menghasilkan surat tanda bukti hak, berupa Sertipikat. Pengertian Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁷⁵

Hak atas tanah dapat saja sudah berSertipikat, jadi sudah didaftarkan dalam buku tanah ada kantor agraria/kantor pertanahan kabupaten/kota, namun ada pula yang belum didaftarkan atau belum berSertipikat. Hak atas tanah yang sudah berSertipikat adalah suatu hak atas tanag yang resmi dan melekat hak atasnya sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Hak atas tanah yang telah berSertipikat pastinya sudah terdaftar. Secara yuridis tidak mungkin

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 42.

⁷⁵ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 65-66.

terbit Sertipikat apabila tanpa adanya buku tanah, karena Sertipikat adalah salinan dari daftar buku tanah.⁷⁶

Maksud diterbitkannya Sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah, baik itu pendaftaran tanah secara sporadik maupun sistematis adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak atas objek tanah yang tertera dalam Sertipikat tersebut. Dengan kata lain, penerbitan Sertipikat adalah guna kepentingan pemegang hak atas objek tanah tertentu yang sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar di dalam buku tanah.⁷⁷ Dengan adanya Sertipikat hak atas tanah tersebut, maka pemegang hak dapat membuktikan kepada pihak ketiga bahwa ia adalah pemilik tanah tersebut, dan juga dapat dijadikan sebagai salah satu syarat bagi perbuatan hukum peralihan hak atas tanah kepada pihak ketiga.⁷⁸

Berkenaan dengan pengakuan terhadap Sertipikat yang diterbitkan oleh BPN melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, dapat dikatakan bahwa Sertipikat tanah yang diterbitkan oleh BPN melalui sistematis lengkap adalah sah dan memiliki kekuatan pembuktian sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat kuat, namun tidak mutlak. Hal ini sesuai dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menganut sistem publikasi negatif, yaitu Sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak.⁷⁹

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 66.

⁷⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, *Op. Cit.*, hlm. 43.

⁷⁸ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 72.

Ditinjau dari hukum administrasi, penerbitan Sertipikat tanah melalui program PTSL yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Nasional disetiap kabupaten kota adalah sah (memiliki legitimasi), karena Badan Pertanahan nasional merupakan lembaga yang diberi kewenangan untuk mengatur administrasi di bidang pertanahan, termasuk untuk menerbitkan Sertipikat tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah.

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN/kantor pertanahan melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah berlaku sebagai alat bukti dan memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Kemudian timbul pertanyaan, mengenai bagaimana kekuatan pembuktian Sertipikat tanah yang telah diterbitkan BPN/kantor pertanahan dalam kedudukannya sebagai alat bukti bagi pemegang hak atas tanah. Menjawab pertanyaan tersebut, maka dapat dilihat dari sifat pembuktian Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang dirumuskan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- b. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat tersebut.⁸⁰

⁸⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, Op. Cit., hlm. 44.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu Sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.⁸¹ Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti Sertipikat itu tidak benar, maka harus diadakan perubahan atau pembetulan sebagaimana mestinya.

Sifat pembuktian Sertipikat tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memiliki kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik atau pemegang Sertipikat, sebab dimungkinkan suatu waktu akan mendapat gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya Sertipikat.

Menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (1), yakni berkaitan dengan sifat pembuktian dari Sertipikat tanah yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, maka untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang atau pemilik Sertipikat dari gugatan pihak lain dan menjadikan Sertipikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 Ayat (2), yang

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 45.

menentukan bahwa Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur kumulatif, sebagai berikut :

- a. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Tanah dikuasi secara nyata;
- d. Dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat.⁸²

Sifat dan kekuatan hukum Sertipikat tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan sangat bergantung pada sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam suatu negara. Di Indonesia dianut siste publikasi negatif, akan tetapi tidak negatif murni melainkan disebut dengan sistem negatif yang mengandung unsur positif.⁸³

Sistem negatif mengandung unsur positif dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia, dapat dilihat dalam rumusan Pasal 23, 32, dan Pasal 38 UUPA, yang menyatakan pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak tentunya tidak akan ditemukan dalam peraturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif yang murni.⁸⁴ Makna sebagai alat bukti yang kuat, tidak berarti mutlak. Namun lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat.

Kegiatan pendaftaran yang bermuara pada pembuatan buku tanah dan penerbitan Sertipikat yang bersifat publikasi negatif mengandung unsur positif

⁸² *Ibid.*, hlm. 45.

⁸³ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 111.

⁸⁴ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2003, hlm. 84.

dapat dimaknai bahwa hak atas tanah yang tercatat dan tercantum dalam buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang yang merasa memiliki hak atas tanah yang telah didaftar tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah.⁸⁵

Sistem publikasi negatif mengandung “unsur positif”, berarti bahwa adanya perlindungan hukum terhadap mereka yang beritikad baik, termasuk perlindungan hukum terhadap pemilik sebenarnya. Di dalam peralihan hak atas tanah dikenal adanya asas “*memo plus juris*”, yang berarti bahwa melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan asas itikad baik yang berarti melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah.⁸⁶

Penggunaan asas “*memo plus juris*”, adalah untuk memberikan kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Badan Pertanahan. Dalam asas “*memo plus juris*”, perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.⁸⁷

Pengakuan terhadap Sertipikat tanah, baik itu Sertipikat tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan melalui pendaftaran sporadik maupun sistematis sangat bergantung kepada keabsahan atau keaslian dari Sertipikat tanah

⁸⁵ A. P. Parlindungan, *Op. Cit.*, hlm. 42.

⁸⁶ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 110.

⁸⁷ A. P. Parlindungan, *Op. Cit.*, hlm. 43.

tersebut. Suatu Sertipikat dapat dikatakan asli apabila telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, baik secara formil maupun materil.

Kekuatan pembuktian materil di dalamnya memuat isi keterangan berlaku sebagai kebenaran terhadap siapapun dan orang yang namanya tercantum dalam Sertipikat serta untuk kemanfaatannya, dan untuk keperluan siapa keterangan itu diberikan. Adapun daya pembuktian formil, Kepada Kantor BPN menerangkan apa yang berada di atas tanda tangannya dan orang yang tercantum dalam Sertipikat tersebut adalah benar-benar pemiliknya.⁸⁸

Jadi, meskipun sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif, petugas pendaftaran tanah dalam melakukan tugasnya harus benar-benar melakukan penelitian, pemeriksaan, dan monitoring mengenai batas tanah, luas tanah, status tanah, keadaan tanah apakah dalam keadaan sengketa atau tidak dan sebagainya. Di samping itu, petugas pendaftaran tanah juga diharuskan untuk mengumumkan dalam waktu yang ditentukan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, untuk memberi kesempatan kepada semua pihak yang merasa keberatan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak, karena negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Sebaliknya, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah

⁸⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 106.

tidak dapat diganggu gugat lagi hanya.⁸⁹ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa status hukum hak atas tanah melalui pemberian Sertipikat berdasarkan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap pemegang Sertipikat atau pemilik tanah yang telah terdaftar belum memperoleh pengakuan hukum. Belum adanya pengakuan hukum terhadap pemegang Sertipikat dikarenakan distem publikasi negatif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas risiko pihak yang menggunakan.

Selanjutnya, penerapan asas *memo plus juris* dalam peralihan hak atas tanah, berdampak pada ketidakpastian dalam perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat yang telah mendaftarkan hak atas tanah miliknya. Asas ini menekankan bahwa perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak sebenarnya. Dengan demikian, meskipun seseorang telah mendaftarkan tanahnya dan memegang Sertipikat hak atas tanah miliknya, tetap terbuka kemungkinan adanya gugatan yang diajukan kepada dirinya dari orang-orang atau pihak-pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dan memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat. Jika ternyata sistem pendaftaran tanah tidak mampu memberikan pengakuan dan kepastian hukum terhadap pemegang hak atau pemegang Sertipikat, maka artinya tujuan pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 108.

hukum dapat dikatakan tidak tercapai. Asumsi ini sekilas kelihatan benar, di mana dengan sistem “publikasi negatif yang mengandung unsur positif” dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak ada jaminan dari negara akan kebenaran data fisik dan yuridis yang disajikan. Sehingga pemilik hak atas objek tanah tertentu yang tercatat dalam buku tanah yang kemudian sebagai pemegang Sertipikat yang diterbitkan oleh kantor pertanahan menurut hukum belum tentu sebagai pemilik sebenarnya.

Kondisi demikian dimungkinkan bagi mereka yang telah tercatat dalam buku tanah sebagai pemilik tanah dan pemegang Sertipikat hak atas mendapatkan gugatan dan gangguan dari pihak-pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya. Dalam kondisi demikian tentunya dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah tidak memberikan perlindungan hukum terhadap pendaftar dan pemegang Sertipikat.

Menurut penulis, perlindungan hukum tidak saja berarti adanya kepastian hukum. Karena tujuan hukum yang hakiki bukanlah untuk mewujudkan kepastian hukum, melainkan juga mencapai keadilan. Berkenaan dengan pengakuan hukum pemberian sertifikat tanah, maka jelas bahwa pemberian Sertipikat tanah kepada mereka yang telah mendaftarkan tanah miliknya sebagai bentuk pengakuan hukum mengenai status kepemilikan hak atas tanah. Namun, sistem pendaftaran tanah juga tidak menghendaki adanya kepastian hukum saja, melainkan juga di dalamnya harus terkandung nilai-nilai keadilan. Oleh karena itu, dalam sistem pendaftaran tanah tetap melindungi hak-hak dari pemilik sebenarnya.

Hak-hak subjek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa Sertipikat harus dapat dilindungi. Sebab, tujuan pendaftaran tanah dan penerbitan

Sertipikat tanah adalah “untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek, dan kepastian objek hak, dimana pendaftaran tanah akan menghasilkan Sertipikat tanah sebagai tanda bukti haknya.”⁹⁰

Hakikat kepastian hukum sebenarnya terletak pada kekuatan Sertipikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan. Namun kepastian hukum dengan sistem negatif pada hakikatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dalam arti oleh peraturan perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan sebaliknya.⁹¹ Artinya, undang-undang memberikan jaminan kepastian hukum terhadap Sertipikat tanah yang telah diterbitkan pemerintah, sepanjang tidak ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya.

Kondisi empiris masyarakat Indonesia, menunjukkan bahwa sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, hingga saat sekarang ini masih tanah masyarakat yang belum didaftarkan. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem “publikasi negatif yang mengandung unsur positif”. Di dalam sistem ini, perlindungan hukum tidak saja ditujukan bagi mereka yang telah mendaftarkan hak milik atas tanah miliknya, melainkan juga diberikan kepada mereka yang dapat membuktikan sebagai pemilik sebenarnya. Sehingga sistem publikasi negatif yang

⁹⁰ Urip Santoso, *Loc. Cit.*

⁹¹ S. Chandra, *Loc. Cit.*

mengandung unsur positif sangat berseduaian dengan penguasaan hak atas tanah masyarakat yang masih belum sepenuhnya terdaftar dan berSertipikat.

Kondisi masyarakat Indonesia yang masih lemah, baik itu secara sosial, ekonomi dan politik, maka kehadiran hukum agraria berfungsi untuk mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang diberikan oleh hukum, yang tidak sekedar bersifat adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Disebut bersifat adaptif, dimaksudkan bahwa pendaftaran tanah dengan sistem "publikasi negatif yang mengandung unsur positif", bertujuan untuk mewujudkan hakikat hukum, yakni melindungi hak-hak masyarakat sehingga tercapainya suatu keadilan.

Dikatakan *fleksibel*, bahwa jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang Sertipikat tanah tidak bersifat mutlak. Di mana Sertipikat hak milik atas tanah memiliki kepastian dan kekuatan hukum sebagai alat pembuktian kepemilikan, termasuk pembuktian di dalam pemeriksaan di muka pengadilan. Tetapi, kepastian hukum dalam sistem publikasi negatif bersifat relatif (*fleksibel*), yakni jaminan kepastian diberikan oleh peraturan perundang-undangan selama tidak dibuktikan sebaliknya. Dengan kata lain, undang-undang memberikan jaminan kepastian hukum terhadap Sertipikat tanah yang telah diterbitkan, sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Pendaftaran tanah dan pemberian Sertipikat tanah pada dasarnya bertujuan untuk mencegah (antisipatif) terjadinya sengketa tanah. Melalui pendaftaran tanah, maka terjadinya sengketa tanah akan dapat diminimalisir. Pendaftaran tanah juga bersifat prediktif, yaitu memprediksi sesuatu kemungkinan yang akan

terjadi terhadap objek tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Prediktif dalam hal ini dimaksudkan bahwa apabila terjadi sengketa, maka Sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan dan diberikan kepada pemilik hak atas tanah dapat menjadi alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berkesimpulan bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu upaya yang dapat dilalukan pemerintah dalam rangka memperoleh kepastian subjek, dan kepastian objek hak, dengan menerbitkan Sertipikat tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi seseorang atau badan hukum.

Sertipikat tanah yang diterbitkan dan diberikan oleh Kantor Pertanahan, mekipun hanya sebagai alat pembuktian kuat, yang tidak berlaku mutlak. Namun, melalui pendaftaran tanah yang berakhir pada penerbitan Sertipikat tanah adalah wujud perlindungan hukum *preventif* yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya sengketa tanah. Selanjutnya, dengan adanya pemberian Sertipikat tanah kepada pemilik hak atas objek tanah akan memudahkan baginya untuk membuktikan bahwa dirinya adalah pemilik tanah tersebut, apabila suatu waktu memperoleh gugatan dari pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

Pentingnya mendaftarkan tanah tanah bagi masyarakat adalah memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat

akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.⁹²

Keresahan diartikan timbulnya sengketa tanah yang sangat merugikan bagi pihak-pihak yang bersengketa. Jaminan kepastian hukum memiliki beberapa manfaat, diantaranya:

- a. Memajukan perekonomian nasional, karena Sertipikat hak atas tanah dapat dijadikan agunan untuk memperoleh kredit perbankan;
- b. Melestarikan lingkungan, karena hubungan yang pasti antara pemegang hak dengan obyek hak memberikan motivasi pemegang hak untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan pelestarian lingkungan;
- c. Meningkatkan penerimaan negara, karena pendaftaran tanah memungkinkan adanya penertiban administrasi peralihan hak dan itu memungkinkan adanya pemasukan dari bea balik nama;
- d. Melindungi kepentingan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah, karena jika tanah pemegang hak dibebaskan untuk kepentingan tertentu, pemegang hak akan memperoleh kompensasi yang wajar;
- e. Mencegah atau mengurangi sengketa pertanahan dan
- f. Mendukung perencanaan tata ruang untuk pembangunan.⁹³

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah memberikan manfaat tidak saja kepada pemegang hak Sertipikat hak atas tanah. Lebih dari itu, pendaftaran tanah merupakan sarana informasi bagi Pemerintah untuk dengan mudah memperoleh data mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar.

⁹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 68.

⁹³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 71

BAB III

KEABSAHAN SERTIPIKAT TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

A. Pendaftaran Tanah dan Sistem Pendaftaran Tanah

1. Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai 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.

Pengertian pendaftaran tanah yang dikemukakan oleh Boedi Harsono juga tidak jauh berbeda dengan pengertian yang dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam bukunya yang berjudul “Hukum Agraria Indonesia” Boedi Harsono memberikan definisi pendaftaran tanah sebagai berikut :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai 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.⁹⁴

⁹⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 474.

Lebih lanjut, pengertian pendaftaran tanah dapat dilihat pendapat yang dikemukakan oleh Hadi Setia Tunggal, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah adalah “suatu kegiatan administrasi yang dilakukan terhadap tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru. Kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan mengenai status tanah.”⁹⁵

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan dan dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu, dalam rangka pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya data pertanahan bagi kepentingan rakyat yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dengan menerbitkan Sertipikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah.

Frasa kalimat “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Sedangkan kalimat “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam

⁹⁵ Hadi Setia Tunggal, *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah*, Harvindo, Jakarta, 2008, hlm. 1.

arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

Adapun makna 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.

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan reformasi agraria sebagaimana tercantum dalam konsideran UUPA, diletakkan pada beberapa premis yang menjadi tujuan yang hendak dicapai oleh UUPA, yakni:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan; dan
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁹⁶

Upaya mewujudkan reformasi di bidang agraria tersebut, pemerintah menentukan kebijakan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi : jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah) jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang

⁹⁶ Antje M. Ma'moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksana UUPA Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung*, Disertasi, Universitas Padjajaran Bandung, 1996, hlm. 2.

tanah (obyek hak atas tanah); dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.⁹⁷

Melalui pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah akan menerima tanda bukti hak atas tanahnya yakni Sertipikat. Sehingga dengan Sertipikat itu pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensi haknya. Sekalipun tanah itu akan difungsikan dalam lalu lintas perdagangan. Sungguhpun pelaksanaan pendaftaran tanah ini harus terus dilakukan sehingga kelak makna tanah bagi manusia benar-benar dapat memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya sebagaimana yang diharapkan.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

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”.

⁹⁷ A. P. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 15.

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, selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.⁹⁸

Kegiatan Pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (“*initial registrasion*”) meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu: bidang fisik atau “teknis kadastral”, bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak.⁹⁹

Perkembangan dan kemajuan perekonomian rakyat dan perekonomian nasional menyebabkan eksistensi tanah begitu penting (*urgen*) dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, perlu untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan untuk meminimalisir timbulnya sengketa tanah, khususnya hak milik¹⁰⁰ atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah adalah penting demi tercapainya kepastian hukum dan untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁹⁸ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 152

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 151.

¹⁰⁰ Hak milik atas tanah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Lihat, Irma Devita Purnamasari, *Hukum Pertanahan*, Mizan Pustaka, Bandung, 2010, hlm. 3.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah bertujuan untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum terhadap keabsahan hak milik atas tanah. Melalui pendaftaran, maka Badan Pertanahan Nasional akan menerbitkan Sertipikat tanah serta buku tanah. Sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah baik dilakukan secara sporadik maupun sistematis memiliki implikasi hukum tertentu bagi pemegang atau pemilik tanah, yaitu adanya jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang dibuktikan dengan diterbitkannya Sertipikat hak atas tanah bagi pemilik tanah yang telah mendaftarkan tanah miliknya ke Kantor Badan Pertanahan Nasional.

Mengenai akibat hukum¹⁰¹ pendaftaran tanah, Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa terhadap tanah yang telah didaftarkan maka akan memperoleh jaminan kepastian hukum. Dengan kata lain, jika suatu tanah tidak atau belum didaftarkan, maka tanah tersebut tidak mempunyai bukti kepemilikan berupa Sertipikat hak atas tanah. Jika tanah tersebut pernah didaftarkan untuk keperluan pajak tanah, maka biasanya bukti kepemilikan tanah tersebut berupa bukti-bukti pajak. Bukti-bukti berupa pemungutan pajak atas tanah tersebut oleh sebagian masyarakat hingga saat ini masih dianggap sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Padahal secara yuridis surat-surat pemungutan pajak tersebut tidak membuktikan subjek dan objek suatu hak atas tanah.¹⁰²

¹⁰¹ Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. Lihat, Aheamad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 192.

¹⁰² J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2014, hlm. 106

Sertipikat hak atas tanah berfungsi untuk membuktikan adanya hak atas tanah tersebut. Keberadaan Sertipikat hak atas tanah merupakan proses dari pendaftaran tanah. Dengan adanya Sertipikat tanah maka akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada hak atas tanah yang bersangkutan. Jaminan perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang berSertipikat manakala ada pihak lain yang mengajukan gugatan atas tanah seseorang.¹⁰³

Di negara Indonesia, Sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah, maka faktor aman sebagai salah satu asas dan tujuan pendaftaran tanah haruslah diartikan oleh badan pertanahan Nasional sebagai keharusan berhati-hati, cermat, dan teliti dalam memproses penerbitan Sertipikat tanah dan pekerjaan pendaftaran tanah agar tercapai kebenaran mengenai siapa pemilik tanahnya dan apa yang menjadi objek miliknya mengenai luas, batas dan lokasi yang disebutkan dalam isi Sertipikat.¹⁰⁴

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 104.

¹⁰⁴ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 61.

3. Sistem Pendaftaran Tanah

Tanah bagi bangsa Indonesia memiliki sifat *religius*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara republik Indonesia merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa.¹⁰⁵ Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, maka kedudukan tanah dalam kehidupan manusia begitu penting, yaitu sebagai sumber kesejahteraan dalam kehidupan manusia. Keberadaan tanah dalam kehidupan manusia begitu penting, baik itu sebagai tempat tinggal, pertanian, usaha dan lain sebagainya.¹⁰⁶

Hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia mengenal adanya hubungan yang abadi antara tanah dengan warga negara Indonesia. Hubungan ini menjadi hubungan yang sangat sakral sehingga menjadi lahirnya hubungan magis antara tanah dengan pemiliknya dalam masyarakat.¹⁰⁷ Hubungan yang abadi antara manusia dengan tanah sebagaimana dimaksud, dapat dilihat penjelasan Urip Santoso sebagai berikut:

Bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah yang meliputi bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia adalah bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama raket Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan apapun dan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memusnahkan atau meniadakan hubungan tersebut.¹⁰⁸

Begitu pentingnya tanah dalam kehidupan manusia menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin lama semakin mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan

¹⁰⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria ...*, *Op.Cit.*, hlm. 54.

¹⁰⁶ Andy Hartono, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Laskbang Yustisia, Surabaya, 2015, hlm. 4.

¹⁰⁷ Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 17

¹⁰⁸ Urip Santoso., *Op. Cit.*, hlm. 54.

tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, sementara jumlah tanah yang tersedia luasnya semakin menyempit karena sifatnya yang tetap dan terbatas.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah, maka penguasaan atau pemilikan tanah semakin lama semakin diperkuat dengan berbagai upaya hukum yang diperlukan untuk menjaga kelestarian dan ketentraman atas kepemilikannya.¹⁰⁹ Upaya pemerintah dalam mewujudkan tertib di bidang pertanahan adalah dengan membuat regulasi hukum pertanahan yang berlaku secara nasional, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).¹¹⁰

UUPA mengandung suatu prinsip atau asas bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti terwujudnya kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut, maka negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya.¹¹¹

Hak menguasai negara atas tanah dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu secara politis dan dalam arti pemberian hak-hak atas tanah. Dalam hal pemberian hak-hak atas tanah, negara menentukan dan mengatur hak yang dapat dipunyai atas bagian dari Bumi Air, dan ruang angkasa. Berdasarkan hak menguasai

¹⁰⁹ Andy Hartono., *Op. Cit.*, hlm. 4

¹¹⁰ Irwan Permadi, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 2.

¹¹¹ Ilyas Ismail, *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah*, Ciptapustaka Media Perintis, Bandung, 2011, hlm. 26

negara dimungkinkan untuk memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan asal sesuai dengan prinsip nasionalitas dan persyaratan penggunaannya.¹¹²

Pemberian hak milik atas tanah oleh pemerintah memperhatikan asas nasionalitas yang dianut dalam UUPA. Prinsip ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Dengan kata lain, hanya warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek hak milik. Ini berarti, orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah yang berstatus hak milik, melainkan hanya dapat menguasai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa dengan jangka waktu terbatas.¹¹³

Berdasarkan atas hak menguasai negara, maka pemerintah menentukan dan memberikan sesuatu hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum, dan tentunya hak tersebut harus memperoleh jaminan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan tujuan UUPA, yakni meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka pemerintah melakukan pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA, yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”¹¹⁴ Pendaftaran hak atas tanah merupakan upaya mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan. Hak tanah adalah hak yang memberi

¹¹² Muhammad Yamin, *Jawaban Singkat, Op. Cit.* hlm. 6.

¹¹³ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 153.

¹¹⁴ A.P. Parlindungan, *Op. Cit.* , hlm. 133.

wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya.¹¹⁵

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut. Terdapat 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.¹¹⁶

Asas iktikad baik menyatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik, maka akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beriktikad baik. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftarannya disebut sistem positif.

Berbeda halnya dengan asas *nemo plus iuris*, yang menyatakan bahwa orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang

¹¹⁵ Urip Santoso, *Op.Cit.*, Jakarta, 2012, hlm. 10.

¹¹⁶ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak ...*, *Op. Cit.*, hal. 117.

terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.¹¹⁷

Sistem positif, maka daftar umumnya mempunyai kekuatan pembuktian, di mana orang yang terdaftar adalah sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak.

Pendaftaran tanah dengan sistem negatif, maka daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaptarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang tidak mendaftarkan haknya, inilah kekurangan dari sistem negatif. Sebaliknya sistem negatif memiliki kelebihan tersendiri sebagai suatu sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.¹¹⁸

Sistem publikasi positif mengandung unsur-unsur bahwa negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur merupakan surat tanda bukti hak yang mutlak. Perolehan tanah dengan itikad baik melalui cara sebagai yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang

¹¹⁷ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, *Op. Cit*, hal. 29.

¹¹⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, hal. 118

berlaku, berdasarkan data yang disajikan dan diikuti pendaftaran mendapat perlindungan hukum yang mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Sistem publikasi positif, maka calon pembeli dan calon kreditur secara mutlak boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan oleh Instansi Pendaftaran Tanah dan akan dilindungi oleh hukum, jika dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum berdasarkan data tersebut. Dalam hal ini pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.

Sementara itu, dalam penyelenggaraan pendaftaran yang menggunakan sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah dan surat ukur. Sekalipun sudah didaftar atas nama seseorang atau badan hukum sebagai pemegang haknya. Dalam sistem ini pemegang hak yang sebenarnya masih dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali tanah yang dipunyainya, apabila perbuatan hukum pemindahan hak atau pembebanan hak yang dilakukan terbukti cacat hukum atau tidak dilakukan oleh pihak yang berhak. Jadi, yang menentukan sahnya pemindahan kepada pihak lain dan sahnya pembebanan yang dilakukannya adalah sah tidak perbuatan hukum yang mendasarinya bukan pelaksanaan pendaftarannya.

Berdasarkan uraian di atas, dipahami bahwa dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah dengan sistem negatif tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara mutlak, bahwa penguasaan tanah yang diperolehnya atau pembebananan hak yang bersangkutan di kemudian hari tidak akan diganggu gugat. Dalam sistem ini surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat

pembuktian yang kuat. Artinya, keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Di sini pengadilan yang akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Dalam sistem publikasi negatip berlaku asas hukum "*nemo plus*", yaitu bahwa seseorang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai.

Mengatasi kelemahan dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik oleh negara yang menggunakan sistem publikasi negatip, umumnya menggunakan lembaga yang dikenal sebagai lembaga "*acquisitive verjaring*" atau lembaga "*reverse possession*". Dalam hal ini, apabila penerima hak yang beritikad baik bertindak tegas selaku pemilik dan yang bersangkutan menguasai tanah secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak lain yang menggugat, maka oleh hukum dia ditetapkan sebagai pemiliknya, yang hak kepemilikannya tidak lagi dapat diganggu gugat, juga tidak oleh pihak yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang sebenarnya.

Indonesia tidak memakai sistem publikasi negatif yang murni, karena sistem pendaftaran yang dipakai oleh UUPA adalah "sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran tanah di Indonesia dengan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai

dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Pendaftaran tanah menurut UUPA, sistem publikasi yang dipakai masih tetap menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu “sistem publikasi negatif “. Namun perkembangannya, sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, penyelenggaraan pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif”.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹¹⁹ Maksud dari sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah sistem pendaftaran tanah ini menggunakan sistem pendaftaran hak (*system Torrens/registration of titles*), tetapi sistem publikasinya belum dapat positif murni.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan sistem negatif mengandung unsur positif yang didaftarkan bukan aktanya, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian.

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Oleh karena itu, sebelum dilakukan pendaftaran hak dalam buku tanah Kantor Pertanahan, maka perlu dilaksanakan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang

¹¹⁹ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 49

bersangkutan. Untuk itu, dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dituntut peran aktif dari Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Artinya, meskipun pemerintah tidak menjamin kebenaran substansial dari data yuridis dan data fisik pendaftaran tanah, bukan berarti dalam proses pendaftaran tanah tidak dilakukan penelitian mengenai kebenaran dari data yuridis dan fisik terhadap subjek, dan objek tanah.

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Pendaftaran Tanah Sporadik

1. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah untuk hak-hak itu ditujukan kepada pemegang hak agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka, oleh karena pendaftaran atas peralihan, penghapusannya dan pembebanannya, demikian pendaftaran pertama kali ataupun pendaftaran karena konversi, ataupun pembebasannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan, padahal pendaftaran merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegang haknya.¹²⁰

Pendaftaran Tanah merupakan suatu keharusan untuk mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan dan sekaligus menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Dasar hukum pendaftaran tanah mengacu pada ketentuan Pokok Hukum Agraria atau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (UUPA).

Kewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah bagi pemegang hak atas tanah demi terciptanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat secara eksplisit

¹²⁰ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 17

diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyatakan : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Melaksanakan tertib pelayanan di bidang pertanahan dan untuk melaksanakan ketentuan UUPA, yakni pelaksanaan pendaftaran tanah, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menentukan bahwa Lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pelaksanaan kewenangan pendaftaran tanah oleh BPN diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Adapun peraturan lainnya yang relevan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap didukung oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam melaksanakan kebijakan PTSL, antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2007 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pelaksanaan kegiatan PTSL.
- f. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- g. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Republik Indonesia

Pelaksanaan program PTSL berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dilaksanakan dalam beberapa tahapan :
 - a. Perencanaan dan persiapan;
 - b. Penetapan lokasi kegiatan ptsl;
 - c. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi ptsl;
 - d. Penyuluhan;

- e. Pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah;
- f. Pemeriksaan tanah;
- g. Pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
- h. Penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan hak atas tanah;
- i. Pembukuan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah; dan
- j. Penyerahan sertipikat hak atas tanah.

Tahapan pelaksanaan PTSL dilaksanakan sesuai dengan objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan program PTSL, jadi dapat disimpulkan bahwa penerbitan Sertipikat berdasarkan program PTSL adalah sah secara Hukum.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan juga satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Kegiatan pendaftaran tanah telah dilakukan oleh pemerintah dengan sistem yang melembaga, mulai dari permohonan seseorang atau badan, diproses sampai dikeluarkan bukti haknya (sertipikat) dan dipelihara data pendaftarannya dalam buku tanah. Dalam tataran peraturan perundang-undangan, objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dalam hal kepastian akan haknya dan kepastian pemegang haknya, termasuk jaminan teknis dalam arti kepastian

batas-batas fisik bidang tanah, kepastian luas dan kepastian letaknya serta bangunan yang ada di atas tanah tersebut.

Atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 23, 32, dan 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Pelaksanaan tersebut tetap dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini oleh instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yang secara teknis dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹²¹

Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis.¹²²

Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa yang dimaksud pendaftaran tanah 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/kelurahan.”

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah ini dilaksanakan atas prakarsa pemerintah

¹²¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abd Rahman Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm. 104.

¹²² Boedi Harsono., *Op. Cit.*, hlm. 478.

berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/kepala BPN.¹²³

Pendaftaran tanah sistematis lengkap (atau yang disebut dengan PTSL) menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendataran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Pengertian pendaftaran tanah secara sistematis lengkap menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, adalah:

Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil dan merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan

¹²³ Andy Hartono., *Op. Cit.*, hlm. 116.

kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.¹²⁴

Tujuan yang hendak dicapai dari pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat. Oleh karena itu, pendaftaran tanah begitu penting bagi masyarakat dalam rangka memperoleh kepastian dan perlindungan hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa “hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.”¹²⁵ Kepastian hukum sangat diharapkan oleh masyarakat, tanpa adanya kepastian hukum maka dapat menimbulkan keresahan. Keresahan dalam hal ini dapat diartikan timbulnya sengketa pertanahan di masyarakat.

2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Dasar hukum pendaftaran tanah secara sporadik ialah terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, dan seluruh biaya dibebankan kepada pemohon.

¹²⁴ Lihat, Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 68.

Tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor (Ka Kan) Badan Pertanahan Nasional kota/kabupaten, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh PPNo.24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Pejabat yang membantu Ka Kan ialah:

a. Panitia A

Melaksanakan penelitian data yuridis dan penetapan batas-batas tanah yang dimohon;

b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Membuat akta jual beli, jika tanah yang dimohon diperoleh berdasarkan jual beli;

c. Kepala Desa/Lurah

Membantu membuat Kutipan Letter C, Riwayat Tanah, menandatangani sporadic, berita acara pengukuran, sebagai anggota Panitia A ikut meneliti data yuridis, membuat surat keterangan waris, jika diperlukan menandatangani pengumuman.

d. Camat

Sebagai PPAT sementara, membantu dalam menandatangani keterangan waris.

Pendaftaran tanah yang termasuk Pendaftaran Tanah untuk pertama kali ialah:

a. Pendaftaran atas bidang tanah yang belum terdaftar

b. Pendaftaran pemberian Hak Atas Tanah Negara

c. Pendaftaran pemberian HPL

- d. Pendaftaran wakaf Hak Milik
- e. Pendaftaran hak milik atas Satuan Rumah Susun
- f. Pendaftaran pemberian HGB atau Hak Pakai atau Tanah Hak Milik
- g. Pendaftaran Pemberian Hak Tanggungan (HT)

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadic berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, sebagai berikut:

- a. Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Permen Agraria/Kep BPN no. 3 tahun 1997 pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak lain yang mempunyai kepentingan atas bidang tanah.
- b. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran sebagaimana isi Pasal 15 dan 16 menjadi dasar pembuatan peta pendaftaran. Untuk kepentingan ini BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional disetiap kabupaten/kota.
- c. Penetapan batas bidang-bidang tanah, dilakuakn dengan memperhatikan batas-batas bidang tanah yang telah terdaftar dan Surat Ukur yang bersangkutan, jika ada yang tidak sesuai dengan eadaan yang sebenarnya maka sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak yang berbatasan. Guna penetapan batas-batas, maka BPN juga membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran.
- d. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran

- e. Pembuatan daftar tanah, bidang tanah yang sudah dipetakan atau diberi nomor pendaftarannya dibukukan dalam daftar tanah.
- f. Pembuatan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya
- g. Pembuktian hak baru:
 - 1) Hak Atas Tanah baru dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat atau asli akta PPAT
 - 2) Hak Pengelolaan (HPL) dengan penetapan pemberian HPL oleh pejabat yang berwenang
 - 3) Tanah wakaf dengan akta ikrar wakaf
 - 4) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dengan akta pemisahan
 - 5) Hak Tanggungan (HT) dengan APHT
- h. Pembuktian hak lama, berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut dengan syarat:
 - 1) Penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah)
 - 2) Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.
- i. Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran, jika ada pihak yang berkeberatan, maka disarankan untuk menyelesaikan secara musyawarah, jika tidak berhasil maka diselesaikan di pengadilan.

- j. Pengesahan Hasil Pengumuman disahkan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk :
- 1) Pembukuan Hak Atas Tanah dalam buku tanah
 - 2) Pengakuan Hak Atas Tanah
 - 3) Pemberian Hak Atas Tanah
- k. Pembukuan Hak, pembukuan dalam buku tanah seta pencatatannya pada Surat Ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanah yang diuraikan dalam Surat Ukur secara hukum telah terdaftar. Jika ada yang belum lengkap dibuat catatan yang akan dihapus, bila telah dilengkapi atau dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada pengajuan gugatan di pengadilan.
- l. Penerbitan seripikat, dilakukan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, jika ada catatan-catatan maka penerbitan akan ditangguhkan. Individual di tandatangani Ka Kan sedangkan massal di tandatangani Kepala Seki pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama (an) Ka Kan.

C. Keabsahan Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah sistematis lengkap merupakan suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata.

Pendaftaran tanah merupakan bagian dari proses administrasi terhadap bidang-bidang tanah yang ada di Wilayah Negara Republik Indonesia yang meliputi seluruh bidang tanah tanpa kecuali, baik bidang tanah hak, tanah asset pemerintah/pemerintah daerah, tanah BUMN/BUMD, tanah desa, tanah negara, tanah masyarakat hukum adat, termasuk kawasan hutan dan bidang tanah lainnya.

Permasalahan mengenai keabsahan dari Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, maka analisis awal adalah mengenai legitimasi dari lembaga yang menerbitkan Sertipikat hak atas tanah. Legitimasi dari suatu lembaga berkaitan erat dengan wewenang yang dimiliki suatu lembaga untuk melakukan suatu tindakan hukum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, sehingga tindakan yang dilakukan aparat pemerintahan tersebut dianggap sah atau tidak bertentangan dengan hukum.

Negara Indonesia sebagai negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Oleh karena itu, asas legalitas merupakan dasar legitimasi dari tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan hak-hak rakyat.¹²⁶

Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan terlebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan

¹²⁶ Ridwan H. R, *Op. Cit.*, hlm. 97

dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut. Sedangkan kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang.¹²⁷

Asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah. Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan prinsip utama dalam negara hukum. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu (*het vermogen tot het verrihten van be paalde rechtshandelingen*).¹²⁸

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di daerah-daerah. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 97

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 98

PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁹ Lebih lanjut di dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Kemudian dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap disebutkan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap di wilayah kerjanya.

Berdasarkan ketentuan di atas, tampak jelas bahwa pelaksana pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Artinya Badan Pertanahan Nasional memiliki wewenang untuk menyelenggarakan proses penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dengan demikian, Badan Pertanahan Nasional memiliki legitimasi dalam menyelenggaraan proses pendaftaran dan melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan proses pendaftaran tanah termasuk menerbitkan Sertipikat tanah sebagai akhir dari proses kegiatan pendaftaran tanah.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum administrasi. Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut :

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan – tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan

¹²⁹ Andy Hartanto, *Op. Cit.*, hlm. 116-117

mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹³⁰

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.¹³¹ Dalam kaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, maka kekuasaan dalam hal ini adalah hak dari Badan Pertanahan Nasional dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah, baik secara seporadik maupun sistematis. Sedangkan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah melaksanakan proses pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Didalam kegiatan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dibantu oleh Pejabat lain, diantaranya:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peran PPAT dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun, pembuatan akta pembagian hak bersama, dan pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik Atas Rumah Susun.¹³²

2. Panitia Adjudikasi

¹³⁰ Ridwan H. R, *Op. Cit.*, hlm. 102

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 102

¹³² Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 137.

Peran Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran secara sistematis. Panitia Adjudikasi dalam pendaftaran tanah sistematis terdiri dari beberapa orang anggota, yaitu:

- a. Seseorang pegawai Kantor Pertanahan yang membidangi urusan infrastruktur pertanahan;
- b. Seorang pegawai Kantor Pertanahan yang membidangi urusan hubungan hukum pertanahan;
- c. Seorang sekretaris merangkap pengumpul administrasi;
- d. Kepala Desa/Kelurahan setempat atau seorang pamong desa/kelurahan yang ditunjuk;

Panitia adjudikasi percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Menyiapkan rencana kerja percepatan pendaftaran tanah;
- b. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- c. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- d. Membantu menyelesaikan terhadap tidak lengkapnya bukti kepemilikan tanah sesuai dengan aturan yang berlaku;
- e. Mengumpulkan data fisik dan data yuridis di bidang tanah yang sudah dikumpulkan;

- f. Membantu menyelesaikan sengketa antara pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
- g. Mengesahkan hasil pengumuman yang akan dijadikan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
- h. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lain yang setingkat dengan itu. Dalam kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu :

1. Penetapan lokasi kegiatan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap;
2. Pembentukan Panitia Adjudikasi Percepatan;
3. Pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah;
4. Pembuktian hak serta pembukuan hak atas tanah; dan
5. Penerbitan Sertipikat hak atas tanah, bagi yang memenuhi syarat.¹³³

Memperhatikan tahapan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, dapat diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah bermuara pada penerbitan Sertipikat tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota terhadap hak milik atas tanah yang telah didaftarkan. Hal ini sesuai dengan Ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA, yang menyebutkan : “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah

¹³³ Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Dalam kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam 19 ayat (1), meliputi kegiatan: Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, dan Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar. Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan ”surat tanda bukti hak” yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Sebagai catatan bahwa ketentuan tersebut belum menyebutkan kata “sertipikat” sebagai surat tanda bukti hak.

Penyebutan Sertipikat dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Penerbitan Sertipikat tanah oleh Badan Pertanahan Nasional secara yuridis dianggap sah. Sebab, Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah.

Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, menerangkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, meliputi :

- a. perencanaan dan persiapan;
- b. penetapan lokasi kegiatan PTSL;
- c. pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
- d. penyuluhan;
- e. pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
- f. pemeriksaan tanah;
- g. pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
- h. penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan Hak atas Tanah;
- i. pembukuan dan penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan
- j. penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

Tahapan pelaksanaan PTSL dilaksanakan sesuai dengan objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan program PTSL. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penerbitan Sertipikat berdasarkan program PTSL adalah sah secara Hukum.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Sertipikat tanah yang diterbitkan melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap memiliki jaminan hukum yang kuat dan kepastian hukumnya sama dengan Sertipikat yang terbit melalui pendaftaran tanah secara sporadik, dikarenakan Sertipikat tersebut diterbitkan oleh lembaga/badan yang berhak mengeluarkan Sertipikat dan diakui dan disahkan oleh Negara Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Penilaian mengenai keabsahan dari Sertipikat tanah tidak cukup dengan Sertipikat tersebut diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga atau badan yang berwenang untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dan menerbitkan Sertipikat tanah.

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi tentang data fisik mengenai keterangan letak, batas, luas bidang tanah, dan

bangunan yang dianggap perlu, serta data mengenai status tanah terdaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya. Dengan adanya Sertipikat, maka kepastian mengenai jenis hak atas tanah, subjek hak dan objek haknya menjadi nyata. Oleh karena itu, dibandingkan dengan bukti tertulis lainnya, Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat (harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain).

Penerbitan Sertipikat tanah melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap yang telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dianggap sah. Namun, bukan berarti Sertipikat yang telah diterbitkan tersebut memiliki kekuatan mutlak sebagai bukti. Hal ini disebabkan sistem publikasi negatif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah.

Sistem negatif yang bertendensi positif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah, pemerintah tidak menjamin kepastian hukum sepenuhnya terhadap kebenaran data teknis, yuridis, dan aspek administrasi yang disajikan, karena tetap terbuka bagi pihak lain untuk membuktikan sebaliknya. Guna memperkuat sistem negatif, dilakukan penelitian data disertai publikasi secara terbuka serta kesaksian dan kesepakatan batas-batas tanah (*contradiktoir delimitasi*). Selain itu, untuk mengatasi kelemahan sistem negatif, digunakan suatu lembaga yang dikenal dalam hukum adat, yaitu lembaga *rechtverwerking*.¹³⁴

Sistem negatif yang dianut dalam pendaftaran tanah, maka pelaksanaan dan pencatatan atau pembukuan suatu hak dalam daftar tanah atas nama subjek hak,

¹³⁴ Mohammad Machfudi Zarqoni, *Op. Cit.*, hlm. 48

tidak mengakibatkan bahwa subjek hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Pendaftaran tanah tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari hukum Romawi, yang secara lengkap berbunyi : “*nemo plus juris in alium tranferre potest qua ipse habet*”. Orang yang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punyai.¹³⁵

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa hakikat yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta pemilikan tanah adalah itikad baik dan sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya. Oleh karena itu, meskipun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan Sertipikat, masih terbuka kemungkinan pemegang hak terdaftar kehilangan hak tanah yang dikuasainya karena digugat oleh pihak yang sebenarnya berhak. Subjek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah yang terdaftar atas nama orang lain, tetap masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan ke pengadilan terhadap pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.¹³⁶

Data dan keterangan yang tercantum dalam Sertipikat tanah mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹³⁷ Dengan demikian, sistem negatif dalam pendaftaran tanah bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 48-49

¹³⁶ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hlm. 74.

¹³⁷ Andy Hartono., *Op. Cit.*, hlm. 83

BAB IV

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

A. Problema Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah

1. Problema Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Tujuan hukum yang utama adalah menciptakan ketertiban di dalam masyarakat dengan memberikan perlindungan kepentingan orang atau masyarakat. Oleh karena kepentingan masyarakat tidak terhitung banyaknya dan tidak terhitung pula jenisnya, maka sistem hukum mempunyai fungsi untuk menciptakan atau mengusahakan dan menjaga tatatan di dalam masyarakat.¹³⁸

Kepastian hukum tidak saja hanya terdapatnya aturan hukum, tetapi juga bagaimana hukum yang telah ada itu dapat dijalankan sesuai dengan bunyinya. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang diberikan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan baik.¹³⁹

Indikator dari kepastian hukum dalam masyarakat adalah adanya keteraturan di dalam masyarakat. Oleh karena itu, keteraturan masyarakat erat kaitannya dengan kepastian hukum, karena keraturan merupakan inti dari kepastian hukum. Dari keteraturan akan menyebabkan seseorang atau kelompok masyarakat

¹³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2007, hlm. 59

¹³⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 146,

memiliki kepastian dalam melakukan kegiatan yang diperlukan dalam pergaulan hidup masyarakat.

Pasal 19 UUPA secara eksplisit menegaskan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Berdasarkan tujuan pendaftaran tersebut, seyogyanya mampu mendorong antusiasme masyarakat untuk mendaftarkan tanah miliknya. Namun, sejak diundangkannya undang-undang ini sampai sekarang masih banyak tanah milik masyarakat yang belum didaftarkan dan terlihat masih rendahnya minat masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah.

Hal ini tentunya merupakan persoalan tersendiri bagi pemerintah, yakni sulitnya untuk mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan. Dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk menganalisis tentang problema yuridis dalam hukum agraria yang menjadi penyebab rendahnya minat masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah.

Hukum agraria di Indonesia yang terwujud dalam UUPA merupakan aturan hukum yang menjadi pedoman bagi masyarakat dan pemerintah yang mengatur tatanan hubungan hukum masyarakat dengan tanah, di mana pemerintah sebagai penyelenggara negara berkepetingan untuk mengaturnya demi terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

Keberadaan hukum agraria seharusnya mampu mendorong masyarakat untuk mendaftarkan tanah miliknya guna memberikan jaminan kepastian hukum dan memperoleh perlindungan terhadap hak-hak atas tanah yang dikuasai oleh individu maupun kelompok masyarakat. Disinilah hukum agraria seharusnya

berperan sebagai sebagai alat pengendalian sosial yang merupakan salah satu peran dari hukum (*law as a tool of social control*) dalam masyarakat.

Seiring dengan tuntutan perkembangan masyarakat itu sendiri, terutama dalam masyarakat yang semakin kompleks, peran hukum kemudian diarahkan dan ditingkatkan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa kehidupan sosial (*law as a tool of social engineering*), atau untuk melakukan perubahan-perubahan sosial dengan menggunakan instrumen hukum, untuk mencapai kondisi sosial yang dikehendaki oleh negara yang di representasikan oleh Pemerintah.¹⁴⁰

Mendorong pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan, salah satunya adalah melalui kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Kebijakan ini merupakan langkah yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Realitanya, meskipun pemerintah telah menggulirkan kebijakan ini sejak tahun 2016 yang lalu, namun program pemerintah ini terlihat belum dapat dijalankan secara maksimal. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pendaftaran tanah sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang menjadi hambatan dalam melakukan proses pendaftaran tanah.

Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Deli Serdang misalnya, program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Deli Serdang dapat dikatakan belum maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor internal dan eksternal.

¹⁴⁰ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 378.

Menurut Sujono, selaku Kepala seksi penanganan masalah dan pengendalian pertanahan bahwa hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kantor BPN Deli Serdang, diantaranya adalah:¹⁴¹

a. Kendala Internal

Kendala internal, yaitu kendala yang berasal dari internal Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang sebagai pelaksana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di wilayah kabupaten Deli Serdang. Adapun kendala yang dialami oleh BPN Deli Serdang, yaitu:

- 1) Kurangnya tenaga petugas sehingga menyulitkan bagi BPN untuk melakukan sosialisasi langsung ke masyarakat (*door to door*), akibatnya masyarakat kurang mengetahui informasi mengenai program PTSL yang sedangkan dilaksanakan oleh pemerintah.
- 2) Rendahnya koordinasi dan belum terjalinnya kerjasama yang baik dengan stakeholder yang ada dalam pelaksanaan PTSL.
- 3) Kendala teknis, yaitu proses pengumpulan data yuridis dan data fisik pemohon pendaftaran tanah oleh petugas, yang terkadang belum sesuai dengan pencapaian target dari program PTSL dalam satu tahun anggaran.

b. Kendala eksternal

Selain kendala internal, pelaksanaan PTSL juga dipengaruhi oleh berbagai faktor eksternal, yaitu faktor yang berasal dari luar Kantor BPN Deli Serdang. Adapun faktor-faktor tersebut diantaranya adalah:

¹⁴¹ Wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan, pada tanggal 19 April 2018.

- 1) Kurangnya dukungan dari *stakeholder* yang ada terhadap pelaksanaan PTSL, seperti pemerintah desa, masyarakat, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam pelaksanaan program PTSL di Lingkungan Kel Syahmad. Hal ini dikarenakan pemerintah desa belum merasa bertanggungjawab terhadap program PTSL disebabkan berbeda instansi.
- 2) Kurang antusiasme masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah, disebabkan hal-hal sebagai berikut:
 - a) Karena belum adanya kesadaran masyarakat dan pemahaman mengenai pentingnya sertipikat tanah.
 - b) Pembayaran BPHTB dirasakan memberatkan, meskipun pemerintah daerah telah melakukan pengurangan biaya BPHTB, jika masyarakat melakukan pendaftaran tanah sistematis lengkap.
 - c) Kelengkapan surat-surat yang menjadi alas hak sebagai kelengkapan data yuridis dari tanah dalam mengajukan permohonan pendaftaran tanah yang tidak lengkap. Bahkan, banyak masyarakat yang belum memiliki Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan belum melaporkan pajak tanahnya, sehingga menghambat kelengkapan berkas-berkas.

Kendala-kendala tersebut di atas menjadi faktor penghambat kelancaran dari proses pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kantor BPN Deli Serdang. Problema yang dihadapi dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap, apabila dianalisis berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh W. Friedman, dapat dikatakan bahwa keseluruhan faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan PTSL, dipengaruhi oleh subsistem hukum yang terdapat dalam suatu

sistem hukum, yang menurut Friedman terdiri dari : substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.¹⁴²

Kurang efektifnya pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam kajian teori sistem hukum dipengaruhi oleh faktor substansi hukum, yang dalam hal ini dipengaruhi oleh peraturan hukum di bidang pertanahan. Substansi hukum di bidang pertanahan yang diatur dalam UUPA dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum mampu mendorong kesadaran hukum masyarakat. Hal ini disebabkan substansi UUPA belum berhasil untuk menjadi alat rekayasa sosial (*social engineering*) dalam menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Akibatnya, program-program pemerintah dalam upaya percepatan pendaftaran tanah tidak berjalan secara maksimal.

Hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka substansi hukum itu selain bersifat mengatur juga harus bersifat memaksa. Sifat memaksa dari hukum yang terwujud dalam suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan) akan efektif jika terdapat sanksi terhadap tidak terlaksananya atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Substansi Pasal 23 ayat (1) UUPA, menegaskan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, dan pemegang hak guna bangunan dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Ketentuan ini secara eksplisit mewajibkan bagi pemegang hak milik untuk mendaftarkan setiap peralihan atas hak milik atas tanah, baik itu peralihan hak milik karena jual beli, hibah dan lain sebagainya. Tetapi, ketentuan Pasal 23

¹⁴² Ahmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm. 1

ayat (1) UUPA yang bersifat imperatif itu tidak memiliki daya paksa, karena tidak ada sanksi yang tegas bagi mereka yang tidak mendaftarkan setiap peralihan hak sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.

Tidak adanya sanksi bagi pemegang hak milik atas tanah yang tidak dan belum mendaftarkan hak milik atas tanahnya dalam UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebabkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) berlaku kurang efektif.

Berbicara mengenai efektivitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. efektivitas hukum berarti mengkaji kaidah yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.¹⁴³

Menurut Zainuddin Ali, di dalam teori ilmu hukum, berlakunya suatu hukum sebagai kaidah dapat dibedakan antara 3 (tiga) hal, yaitu:¹⁴⁴

- a. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan.
- b. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah itu dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat, atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.
- c. Kaidah hukum berlaku secara filosofis, yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.

Keberlakuan atau efektivitas hukum di bidang pertanahan dalam mendorong terlaksananya tertib administrasi di bidang pertanahan melalui pendaftaran tanah baik yang dilakukan secara seporadik maupun sistematis, berdasarkan hasil penelitian dapat dikatakan belum berlaku secara efektif. Hal ini tampak dari

¹⁴³ Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 94

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 94

belum adanya kesadaran hukum dan ketaatan hukum masyarakat untuk mendaftarkan tanah miliknya dan tidak adanya daya memaksa dari aturan hukum positif yang berlaku.

Berkaitan dengan keberlakuan hukum sebagai kaidah menurut Ahmad Ali, bahwa :

Kaidah hukum berlaku secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Dengan demikian, keberlakuan faktual dapat diketahui dengan cara melakukan penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Apabila hasil penelitian menunjukkan bahwa warga masyarakat secara umum berperilaku dengan mengacu pada keseluruhan kaidah hukum, maka dapat dikatakan bahwa kaidah hukum tersebut berlaku secara faktual atau efektif.¹⁴⁵

Sehubungan dengan efektivitas dari substansi hukum di bidang pertanahan, dapat dikatakan bahwa substansi hukum di bidang pertanahan yang saat ini berlaku di masyarakat (hukum positif) belum berlaku secara faktual, karena masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah, baik itu secara seprodik maupun sistematis.

Ketidakterlaksanaan dari kaidah Hukum Agraria yang dirumuskan dalam UUPA, dikarenakan aturan hukum agraria tidak memberikan sanksi bagi pemegang hak milik yang tidak melakukan pendaftaran setiap peralihak terhadap hak milik ataupun hak guna bangunan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 UUPA. Oleh karena itu, meskipun UUPA memerintahkan pemilik hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran, dan ketentuan ini bersifat imperatif, namun karena tidak memiliki sanksi, maka ketentuan Pasal 23 UUPA tidak dapat berlaku secara faktual atau empiris.

¹⁴⁵ Ahmad Ali, *Menguak Tabir..., Op. Cit.*, hlm. 149.

Teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan oleh Friedman, menentukan bahwa efektivitas dari penegakan atau penerapan hukum juga ditentukan oleh struktur hukum sebagai subsistem dalam sistem hukum. Struktur hukum yang dimaksudkan dalam hal ini berkaitan dengan kinerja dari Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara PTSL dalam memaksimalkan terlaksananya program PTSL di wilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional, yakni BPN Deli Serdang.

Badan Pertanahan Nasional Deli Serdang di dalam penyelenggaraan PTSL menemukan berbagai kendala, baik itu kendala yang berasal dari BPN Deli Serdang sendiri (kendala internal) maupun kendala yang berasal dari luar instansi tersebut (kendala eksternal).

Kendala internal dan eksternal yang dialami oleh BPN Deli Serdang sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program PTSL yang saat ini diselenggarakan oleh pemerintah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Sujono, Selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan, menyatakan:

BPN Deli Serdang di dalam melaksanakan program PTSL menemukan beberapa hambatan, baik itu kendala internal maupun eksternal. Kendala internal yang dihadapi oleh BPN diantaranya adalah terbatasnya tenaga atau petugas yang menjalankan program PTSL, sehingga menyulitkan bagi petugas untuk melakukan sosialisasi secara langsung (penyuluhan) kepada masyarakat. selama ini sosialisasi yang dominan dilakukan adalah dengan pemasangan spanduk, sedangkan pelaksanaan sosialisasi yang efektif adalah dengan melakukan penyuluhan secara langsung ke masyarakat (*door to door*).¹⁴⁶

¹⁴⁶ Wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan, pada tanggal 19 April 2018.

Selama ini pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis yang dilakukan oleh pemerintah dirasakan minim informasi. Sehingga program pendaftaran tanah sistematis yang dilaksanakan oleh pemerintah seringkali tidak mencapai hasil yang maksimal. Pencapaian target kebijakan pemerintah pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat dilihat dari resapan anggaran yang digunakan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian di Kantor BPN Deli Serdang, diketahui bahwa pada tahun 2018 anggaran yang ditetapkan pemerintah untuk pelaksanaan program PTSL di wilayah tugas Kantor BPD Deli Serdang sebesar Rp. 14.704.380.000. Hingga bulan juli 2018, anggaran tersebut masih digunakan sebesar Rp. 536.006.000,-.¹⁴⁷

Memperhatikan resapan anggaran yang digunakan dalam penyelenggaraan PTSL di BPN Deli Serdang tersebut, maka dapat diasumsikan bahwa kinerja dari BPD Deli Serdang masih cukup rendah. Dalam penyelenggaraan program pemerintah memang tidak ada kewajiban bagi suatu lembaga atau badan-badan pemerintah tertentu untuk menghabiskan anggaran yang telah ditetapkan, tetapi resapan anggaran yang rendah mengindikasikan belum maksimalnya kinerja dari aparatur pemerintah dalam menjalankan program atau kebijakan yang telah ditetapkan sesuai dengan perencanaan awal (*planning*).

Faktor lainnya yang mempengaruhi pelaksanaan program PTSL di Kantor BPN Deli Serdang adalah budaya hukum (*legal culture*), yakni berkaitan dengan

¹⁴⁷ Wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan, pada tanggal 19 April 2018.

masalah kesadaran hukum masyarakat yang masih sangat rendah. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan dan Pengendalian Kantor BPN Deli Serdang, menyatakan bahwa: “banyak masyarakat yang belum memahami pentingnya sertipikat tanah, dan masyarakat merasa diberatkan dengan pembayaran BPHTB, walaupun pemerintah daerah telah melakukan pengurangan biaya pembayaran BPHTB.”¹⁴⁸

Pernyataan yang disampaikan oleh Sujono tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa rendahnya antusias masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah merupakan indikator belum terbentuknya kesadaran hukum masyarakat tentang arti pentingnya pendaftaran tanah.

Kesadaran dapat diartikan sebagai keadaan atau kondisi di mana setiap individu secara ikhlas, yaitu suatu rasa yang muncul dari hati nurani dalam mengakui dan mengamalkan aturan-aturan atau tuntutan yang telah ditetapkan.¹⁴⁹ Dengan demikian, kesadaran hukum merupakan kesadaran yang ada dalam setiap individu manusia berkaitan dengan hukum atau apapun yang seharusnya hukum itu berlaku.

Paul Scholten sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa hukum itu atau apa seharusnya hukum itu, di mana setiap individu yang ada di dalam masyarakat mampu membedakan antara hukum dan tidak hukum (*onrecht*),

¹⁴⁸ Wawancara dengan Sujono, selaku Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan, pada tanggal 19 April 2018.

¹⁴⁹ Beni Achmad Saebani, *Sosiologi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2007, hlm. 197.

antara yang seharusnya dilakukan dan tidak dilakukan.¹⁵⁰ Dengan demikian, kesadaran hukum berarti tentang apa yang seyogyanya dilakukan atau diperbuat dan yang seyogyanya tidak dilakukan atau tidak diperbuat terhadap orang lain. Dalam sebuah negara, kesadaran hukum masyarakat begitu penting, guna mencapai tujuan hukum dan tujuan negara untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kesadaran hukum berkaitan erat dengan tingkat kepatuhan atau ketaatan hukum. Sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh H. C. Kelmen sebagaimana dikutip Ahmad Ali, bahwa kesadaran hukum secara langsung atau tidak langsung berkaitan erat dengan kepatuhan atau ketaatan hukum, yang dikonkritkan dalam sikap atau perikelakuan manusia.¹⁵¹

Memperhatikan pendapat H. C. Kelman tersebut, maka dapat dipahami bahwa ketaatan hukum tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum, dan ketidak sadaran hukum yang baik adalah ketidak taatan. Pernyataan ketaatan hukum harus disandingkan sebagai sebab dan akibat dari kesadaran dan ketaatan hukum.

Realita yang ada di masyarakat menunjukkan bahwa ketaatan terhadap hukum tidaklah sama dengan ketaatan sosial lainnya, ketaatan hukum merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan apabila tidak dilaksanakan akan timbul sanksi, tidaklah demikian dengan ketaatan sosial, ketaatan sosial manakala tidak dilaksanakan atau dilakukan maka sanksi-sanksi sosial yang berlaku pada

¹⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat, Cetakan Pertama, Edisi Pertama*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 2.

¹⁵¹ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 498

masyarakat inilah yang menjadi penghakim. Tidaklah berlebihan bila ketaatan didalam hukum cenderung dipaksakan.

Menurut H. C Kelman dan L. Posipil, ketaatan hukum dapat dibedakan dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:¹⁵²

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
- b. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.

Korelasi yang erat antara kesadaran hukum dengan ketaatan hukum, maka dapat dikatakan belum adanya kesadaran hukum yang baik dari masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Hal ini dapat dilihat rendahnya antusias masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah, baik itu secara seporadik maupun pendaftaran tanah secara sistematis.

Kesadaran hukum yang baik dapat dilihat dari ketaatan hukum masyarakat. Tingkat ketaatan hukum masyarakat dalam pendaftaran tanah masih bersifat *compliance* dan *identifications*. Dikatakan bersifat *compliance*, dapat dilihat bahwa keinginan masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah begitu rendah, hal ini dikarenakan masyarakat masih merasa nyaman dan aman menguasai dan memiliki tanah tanpa kepemilikan Sertipikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan tidak ada sanksi bagi masyarakat yang diatur oleh undang-undang, jika masyarakat tidak mendaftarkan tanah yang dikuasai atau dimilikinya. Ketaatan

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 499.

bersifat *compliance*, maka masyarakat akan mentaati suatu aturan jika terdapat sanksi yang diperoleh dari ketidaktaatan atau pelanggaran terhadap ketentuan hukum. Apabila ternyata tidak terdapat sanksi, maka masyarakat tidak akan mentaati aturan hukum.

Sebagai contoh, seseorang pengendara akan berhenti pada saat lampu merah ketika ada petugas lalu lintas yang menjaga dipersimpangan lampu merah tersebut. Sebaliknya, apabila persimpangan tersebut tidak dijaga oleh petugas, maka ia belum tentu atau tidak akan berhenti meskipun posisi lampu dalam keadaan merah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa belum terciptanya ketaatan hukum masyarakat akan berdampak pada tidak terciptanya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum mengacu ke cara-cara dimana orang-orang memahami hukum dan intitusi-institusi hukum, yaitu pemahaman-pemahaman yang memberikan makna kepada pengalaman dan tindakan individu atau kelompok masyarakat.¹⁵³

Ewick dan Silbey, menegaskan bahwa “kesadaran hukum” terbentuk dalam tindakan dan karenanya merupakan persoalan praktik untuk dikaji secara empiris. Dengan kata lain, kesadaran hukum adalah persoalan “hukum sebagai perilaku”, dan bukan “hukum sebagai aturan norma atau asas”.¹⁵⁴

Membangun kesadaran hukum bukanlah suatu hal mudah, sebab tidak semua orang memiliki kesadaran tersebut. Hukum sebagai Fenomena sosial merupakan institusi dan pengendalian masyarakat. Di dalam masyarakat dijumpai

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 511.

¹⁵⁴ *Ibid.*

berbagai institusi yang masing-masing diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan memperlancar jalannya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Oleh karena fungsinya demikian masyarakat perlu akan kehadiran institusi sebagai pemahaman kesadaran hukum. Pentingnya kesadaran membangun masyarakat yang sadar akan hukum inilah yang diharapkan akan menunjang dan menjadikan masyarakat menjunjung tinggi institusi/aturan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang ada di dalam masyarakat yang mendambakan ketaatan serta ketertiban hukum.

Kesadaran hukum masyarakat sebagai suatu subsistem dalam sistem hukum, termasuk pula kesadaran hukum masyarakat dalam pendaftaran tanah, baik pendaftaran tanah secara seporadik maupun sistematis sebagai suatu kesatuan dalam sistem hukum bukanlah penyebab tunggal tidak efektifnya pelaksanaan atau penegakan hukum agraria.

Keseluruhan subsistem yang ada dalam sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dengan kata lain, subsistem yang satu akan berpengaruh pada subsistem lainnya. Substansi hukum yang buruk akan menghasilkan penegakan hukum yang buruk. Sebaliknya, meskipun aturan hukum itu baik, namun dijalankan oleh aparatur pemerintah yang tidak memiliki integritas dan moralitas, maka pelaksanaan hukum di dalam masyarakat juga akan menghasilkan penerapan dan penegakan hukum yang buruk. Demikian pula halnya dengan budaya hukum masyarakat yang masih buruk, yang ditandai dengan rendahnya kesadaran hukum masyarakat akan menghambat penerapan dan penegakan hukum. Kondisi demikian pada akhirnya akan menghambat terwujudnya tujuan hukum agraria, dalam hal ini tidak terlaksananya tujuan

pendaftaran tanah, yaitu tercapainya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat. Pada sisi lain, pendaftaran tanah juga memberikan manfaat bagi pemerintah yakni bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Sebagai suatu kesatuan dalam sistem hukum, maka hal-hal yang menjadi hambatan dalam substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, yang selama menjadi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah perlu dilakukan pengkajian ulang sebagai evaluasi dalam melakukan pembaharuan hukum agraria. Melalui pembaharuan substansi hukum, struktur hukum dan peningkatan kesadaran hukum, diharapkan tujuan pembangunan hukum agraria dapat tercapai, yaitu mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan.

2. Problema Kepastian Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

Pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *recht cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian hukum status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.¹⁵⁵

Pendaftaran tanah yang memiliki tujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada apemegang hak atas tanah, dengan alat ukur yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku tanah dan Sertipikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan Sertipikat surat ukur.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 5

Dengan demikian, Sertipikat tanah bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.

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

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang menghasilkan Sertipikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat tidaklah berlaku mutlak. Artinya, Sertipikat tanah yang diterbitkan dan diberikan kepada pemegang sebagai surat tanda bukti hak tidak bersifat mutlak.

Sifat pembuktian dari Sertipikat tanah, dirumuskan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyatakan Sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak. Artinya, Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis, sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah salah satu kelemahan dari sistem publikasi negatif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Di mana negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemegang Sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu ia bisa saja mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya Sertipikat.

Menutupi kelamahan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang Sertipikat tanah dari gugatan pihak lain dan menjadikan Sertipikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, diatur dalam Pasal 32 ayat (2), yang menegaskan bahwa Sertipikat berlaku sebagai tanda bukti yang mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:¹⁵⁷

- a. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Tanah dikuasai secara nyata;
- d. Dalam waktu 5 Tahun sejak diterbitkannya Sertipikat tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan kepada Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat.

Mengacu pada substansial Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dapat dikatakan bahwa apabila Sertipikat diterbitkan secara sah, artinya tidak mengalami cacat hukum, tanah diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata, serta tidak ada pengajuan keberatan secara tertulis oleh pihak lain atau gugatan atas penguasaan dan penerbitan Sertipikat tersebut, maka sifat pembuktian Sertipikat tersebut berubah sebagai alat pembuktian yang bersifat mutlak. Dengan kata lain, apabila unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, telah dipenuhi secara kumulatif, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi dapat menuntut pelaksanaan hak atas tanah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum Sertipikat tanah yang telah diterbitkan secara sah oleh pemerintah baru kemudian

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 45-46

menjadi alat pembuktian yang mutlak sehingga tidak dapat lagi diganggu gugat oleh pihak lain, apabila dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada keberatan dari pihak lain atas penguasaan dan penerbitan Sertipikat tanah tersebut.

Sifat pembuktian Sertipikat tanah yang hanya berlaku sebagai pembuktian yang kuat (tidak mutlak) dalam Pasal 32 ayat (1), apabila dipahami secara parsial, maka dapat dikatakan bahwa Sertipikat yang telah diterbitkan oleh pemerintah tidak memiliki kepastian hukum. Namun, apabila substansi hukum Pasal 32 ayat (1) dan (2) dipahami secara komprehensif dan mendalam, sesungguhnya ketentuan yang diatur dalam pasal ini memberikan kepastian hukum yang didalamnya juga terkandung nilai-nilai keadilan. Karena hakikat perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah adalah memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang sebenarnya, bukan mereka yang namanya tertera sebagai subjek hak dalam buku atau Sertipikat tanah.

B. Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah

Berbicara mengenai kepastian hukum, perlu terlebih dahulu dimengerti makna dari kepastian hukum dan kriteria adanya kepastian hukum. Kepastian adalah kata berasal dari pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.¹⁵⁸ Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikan sebagai tiga tujuan

¹⁵⁸ W.J .S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 847

hukum, diantaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁵⁹ Kepastian hukum merupakan suatu jaminan dimana hukum harus dijalankan dengan cara yang baik dan tepat. Tujuan utama dari hukum ialah kepastian. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati dirinya serta maknanya, dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman berlaku setiap orang.

Adanya kepastian hukum dalam suatu Negara menyebabkan adanya upaya pengaturan hukum dalam suatu perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Peraturan-peraturan yang tidak berdasarkan pada keputusan sesaat adalah sistem hukum yang berlaku. Sebuah konsep untuk memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun, hukum harus menjadi pedoman, mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau pelecehan pada individu ataupun kelompok merupakan pengertian dari asas kepastian hukum didalam penyelenggaraan Negara.

Disini, hukum yang tidak boleh bertentangan serta harus dibuat dengan rumusan yang bias dimengerti oleh masyarakat umum. di dalam asas ini. Dengan hal ini, pengertian asas kepastian hukum dan keadilan yaitu hukum berlaku tidak surut sehingga tidak merusak integritas sistem yang ada dan terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya. Kepastian hukum diharapkan mengarahkan masyarakat untuk bersikap positif pada hukum Negara yang telah ditentukan.

¹⁵⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 288

Kepastian sangat erat kaitannya dengan aliran positivisme, oleh karena itu kepastian hukum senantiasa dipandang dari adanya suatu aturan hukum atau undang-undang yang mengatur bagaimana masyarakat berperilaku yang seharusnya sehingga tercipta ketertiban dan ketentraman.

Kepastian hukum dalam artian undang-undang tercapai apabila suatu peraturan setelah diperundangkan dapat dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah. Dengan demikian, kepastian hukum berarti bahwa hukum harus dilaksanakan, dan setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum.

Berkenaan dengan kepastian hukum Sertipikat hak atas tanah, maka dapat dilihat dari rumusan Pasal 3 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan Sertipikat hak atas tanah.

Redaksional pasal tersebut di atas secara eksplisit menyatakan bahwa Sertipikat hak atas tanah yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah merupakan suatu upaya dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah mengenai, status tanah, subjek dan objek tanah.

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa suatu Sertipikat harus dilindungi mengingat Sertipikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang dibuat oleh Pejabat Umum yang berwenang. Sertipikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau badan hukum (Privat atau publik) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Sertipikat merupakan surat keterangan (pertanyaan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat di gunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian, sehingga makna kata Sertipikat tanah seperti halnya Sertipikat-Sertipikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah.¹⁶⁰

Realitanya, meskipun telah mendapat pengakuan dalam UUPA, Sertipikat belum menjamin kepastian hukum pemiliknya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam Sertipikat secara keperdataan ke Peradilan Umum, atau menggugat Kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitannya.¹⁶¹

Berkaitan dengan adanya peluang gugatan terhadap pemegang Sertipikat tanah, maka kemudian muncul pertanyaan yang mendasar mengenai bagaimana

¹⁶⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 225

¹⁶¹ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Cetakan I, Mandar Maju, Jakarta, 1997, hlm. 46

kepastian hukum Sertipikat tanah yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan yang merupakan tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Apabila ternyata pemegang Sertipikat tanah masih berpotensi untuk menerima gugatan dari pihak lain meskipun ia telah memiliki Sertipikat hak atas tanah yang dikuasai atau dimilikinya.

Pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus di buktikan. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah di lakukan atau ditunjukkan dengan beragai macam alat bukti. Namun pembuktian yang terkuat adalah melalui Sertipikat tanah yang merupakan tanda bukti pembuktian terkuat bagi kepemilikan hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA , yaitu Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam Sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dapat di buktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa Sertipikat atau selain Sertipikat. Untuk memperoleh Sertipikat tanah maka sudah pasti terhadap tanah tersebut harus di daftarkan ke Kantor Pertanahan.

Sertipikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh hukum yang UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengikat bagi para pejabat Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkan Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan hak atas tanah.¹⁶²

¹⁶² Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 22

Dalam hal pembuktian kepemilikan tanah, dapat dilihat dalam rumusan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak, maka pembuktiannya dilakukan dengan :

- a. 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 di keluarkan secara individu, kolektif maupun secara umum.
- b. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan mengenai Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik di samping di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, juga di atur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999.¹⁶³

Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan, dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang

¹⁶³ Hartanto Andy, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum BerSertipikat*, Cet I, Laksbang Mediatma, Yogyakarta, 2009, hlm. 17

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.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya menurut peraturan pemerintah ini pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah yang demikian belum dikeluarkan Sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian Sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam Sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari

maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah berSertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya Sertipikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini).

Makna dari pernyataan bahwa Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftara tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, tampak jelas bahwa sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif yang bertendensi positif. Penerapan *stelsel* negatif bertendensi positif tidak akan mengurangi pemberian perlindungan bagi pemegang hak Sertipikat tanah. Oleh karena, dalam sistem ini akan tercipta keseimbangan perlindungan hukum, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya, maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik, yang dikuatkan dengan pendaftaran tanah.

Dianutnya sistem negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia berarti pemilik yang terdaftar dalam buku tanah tidak dilindungi sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Dengan demikian pendaftaran tanah merupakan suatu

pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hanya diartikan sebagai upaya mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta atau *deed* yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds*.

Dalam sistem pendaftaran tanah negatif, memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat, maka alat pembuktian yang utama dalam pemeriksaan di pengadilan ialah akta peralihan hak. Sedangkan sertipikat hak atas tanah hanya merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan proses-proses peralihan hak untuk selanjutnya.

Pembuktian dan penelusuran mengenai riwayat tanah dilakukan dengan menyelidiki surat-surat bukti hak, yang umumnya berupa akta-akta dibawah tangan (segel-segel) yang dibuat di masa lampau, atau surat-surat keputusan pemberian hak, surat balik nama (pendaftaran pemindahan hak), dan juga di daftarkan pada akta-akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Dengan demikian, akta-akta peralihan hak pada masa lampau dan masa yang akan datang memegang peranan penting dalam menentukan kadar kepastian hukum suatu hak atas tanah.

Menentukan kadar kepastian hukum mengenai suatu hak atas tanah pada masa yang lalu digunakan lembaga *acquisitieve verjaring* sebagai upaya untuk memperoleh hak eigendom atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 1955 dan 1963 BW sebagai upaya untuk memperoleh hak eigendom atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 610, 1955, dan 1963 BW. Dalam Pasal 610 BW ditetapkan

bahwa seorang *bezitter* dapat memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda karena *verjaring*.

Pasal 1955 dan 1963 BW memuat syarat-syarat perolehan hak *eigendom* berdasarkan alasan *verjaring*, yaitu penguasaannya harus dilakukan secara terus-menerus, tidak terputus dan tidak terganggu, serta dapat diketahui umum, dan dilakukan secara tegas bertindak sebagai *eigenaar*, dan harus dilakukan dengan itikad baik. Apabila berdasarkan alas hak (*titel*) yang sah maka harus berlangsung dalam waktu selama 20 tahun, perlu menunjukkan alas hak. Dengan demikian, pada hakikatnya Pasal 1955 dan 1963 BW merupakan pelaksanaan dari Pasal 610 BW, yang merupakan *titel* hak yang sah bagi penguasaan hak atas tanah dengan hak *eigendom*.

Ketentuan dalam BW tersebut telah dicabut oleh UUPA, khususnya yang menganut masalah agraria atau pertanahan. Namun ternyata Pasal 610 BW tidak secara khusus mengatur soal agraria, oleh karena itu pasal tersebut hingga kini masih tetap berlaku, tetapi tidak penuh. Artinya ketentuan tersebut tidak berlaku lagi sepanjang mengenai agraria (tanah dan lain-lainnya), tetapi masih berlaku sepanjang mengenai benda-benda lainnya yang bukan tanah.

Pasal 1955 dan Pasal 1963 BW merupakan pelaksanaan dari Pasal 610 BW, maka meski letaknya tidak dalam Buku II KUHPerdara, tetapi di dalam Buku IV, tetap harus dianggap tidak berlaku lagi sepanjang mengenai tanah, khususnya bagi penguasaan tanah baru dan penguasaan tanah yang pada mulai berlakunya UUPA sebelum 20 atau 30 tahun. Sedang bagi penguasaan tanah pada saat mulai

berlakunya UUPA sudah memenuhi syarat *acquisitieve verjaring*, maka Pasal-Pasal tersebut dengan sendirinya tetap berlaku.

Hukum adat tidak mengenal lembaga *acquisitieve verjaring*, akan tetapi yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga *rechtverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah. Dapat dijelaskan demikian, yakni apabila atas sebidang tanah telah dikuasai dalam jangka waktu yang lama namun tidak diusahakan sebagai pemegang haknya tetapi dikuasai oleh pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik. Dalam keadaan seperti itu maka pihak yang menguasai tanah tersebut dapat memperoleh hak atas tanah bersangkutan atas alasan *rechtsverwerking*.

Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan penjelasannya dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, dimana kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Artinya, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan *stelsel* negatif secara murni, melainkan *stelsel* negatif yang ang bertendensi positif.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Demikian pula di dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran sebagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat bagi adanya hak atas tanah bersangkutan.

Dilihat dari prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat sebagai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, terdapat usaha untuk memperoleh dan menyajikan data yang benar dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan ini bertujuan untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif, dan di pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dan buku tanah, dengan Sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti haknya, yang menurut UPPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sehubungan dengan Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang kuat. Boedi Harsono menyatakan bahwa selam atidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.¹⁶⁴

Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf c Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat, maksudnya bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan

¹⁶⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, Op. Cit.hlm. 256-257

yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif yaitu Sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti yang bersifat kuat dan bukan merupakan hak tanda bukti yang bersifat mutlak.¹⁶⁵ Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam Sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan kepastian hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistim publikasinya yang tetap menggunakan sistim negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan pasal 38 Ayat (2).

¹⁶⁵ Hartono Andy, *Op. Cit.*, hlm. 34.

Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles dan Aguinus Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan Pasal 19 Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (Sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan penjelasan atas UUPA Bab IV alinea 2 yang menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster* yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.

Kepastian hukum Sertipikat seharusnya dapat dipahami sebagai Sertipikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat diganggu gugat lagi. Akan tetapi

sebagaimana penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai data yang benar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dapat disimpulkan bahwa Sertipikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum Sertipikat itu sendiri. Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutedi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

(1) Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten; (2) Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya; (3) Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut; (4) Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; (5) Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.¹⁶⁶

Ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut rawan menimbulkan sengketa karena Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah belum dapat menjamin kebenarannya. Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, menyatakan bahwa:

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

¹⁶⁶ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 27

Sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat tersebut.

Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa didalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Berkaitan dengan sifat pembuktian Sertipikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Maria SW Sumarjono menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.

Konsep *rechtverwerking* dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada 2 (dua) pihak, yaitu: (a) Bagi pemilik Sertipikat, kalau sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkan Sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang

mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut. (b) Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

C. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminya pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digunakan oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Selain di Indonesia, sistem negatif juga berlaku di negara beberapa negara seperti di negara Belanda, Perancis, dan Filipina.¹⁶⁷ Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni, sebagai berikut:

1. Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum.
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui.
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan menjadi yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.

¹⁶⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 15.

4. Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik.
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem sistem negatif memiliki beberapa kelebihan, diantaranya adalah:

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

Dalam sistem pendaftaran negatif, pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah.

Adapun kelemahan dari sisi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri resikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. Jadi, ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar

adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.

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

Ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya dalam konteksnya dengan pasal-pasal lain dalam UUPA dan sesuai dengan “cita” UUPA, menentukan bahwa sistem pemindahan hak dalam UUPA dan lahirnya hak pemilik adalah pada saat pendaftaran dilakukan.

Stelsel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Kekuatan pembuktian Sertipikat yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA, hanya berlaku tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Sepanjang tidak ada alat bukti lain, maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam Sertipikat harus diterima sebagai data yang benar. Oleh karena itu, dalam *stelsel* negatif juga memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, sepanjang dapat dibuktikan bahwa dirinya adalah pemilik dari objek tanah tersebut.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas itikad baik ini menurut *Hog Raad*, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan keputusan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian itikad baik atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas itikad baik dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di kantor pertanahan.¹⁶⁸

Dalam asas hukum *nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*vanrechtswegenietig*), yang berkaibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut.¹⁶⁹

Asas *nemo plus iuris* memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Oleh karena itu, asas *nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam Sertipikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa

¹⁶⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 99.

¹⁶⁹ *Ibid.*

sepengetahuannya dari siapapun dan pada siapapun hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Mengenai sistem pendaftaran tanah menurut UUPA, para ahli hukum memiliki pandangan yang berbeda-beda. Menurut Maria Sumardjono, dikutip Adrian Sutedi bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem Torrens, sekalipun secara tidak langsung. Menurut Maria, sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, dimana yang dibukukan adalah hak-haknya (*registratation of tittle*). Istilah *regristation of tittle* adalah kata lain untuk *torrens system*.¹⁷⁰

Boedi Harsono, menerangkan bahwa sesungguhnya pendaftaran tanah di Indonesia menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkannya digunakannya sistem positif, karena Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak.¹⁷¹ Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang yang namanya tercantum dalam Sertipikat dalam waktu 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya Sertipikat itu. Jadi, pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 101

¹⁷¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 92

sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang tidak berhak.

Berdasarkan pandangan Boedi Harsono tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem yang dipergunakan dalam UUPA bukanlah sistem negatif yang murni melainkan sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan.

Pendapat Boedi Harsono kurang disetujui oleh Mariam Darus Badruzaman. didalam disertasinya Mariam melihat bahwa *stelsel* pendaftaran menurut PP No. 10 Tahun 1961 lebih tepat dinamakan *stelsel* campuran antara *stelsel* negatif dan *stelsel* positif. Pendaftaran tanah memberikan perlindungan kepada pemilik yang berhak (*stelsel* negatif) dan menyempurnakannya dengan mempergunakan unsur *stelsel* positif.

Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa dalam pendaftaran tanah, sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur-unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. *Stelsel* positif dituangkan didalam hal-hal berikut:

1. PPAT diberikan tugas untuk meneliti secara materil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta.
2. Kantor pertanahan kabupaten/kotamadya berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak memiliki wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan PPAT dan kantor pertanahan terhadap peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat membelanya dalam UUPA arti pendaftaran tidak ditafsirkan dalam sistem positif akan tetapi harus dikaitkan dengan UUPA itu sendiri. Hal tersebut nampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Menjamin kepastian hukum terhadap Sertipikat tanah sebagai alat bukti, dan agar Sertipikat tanah memiliki sifat pembuktian yang mutlak, maka kemudian dirumuskan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Ketentuan pasal ini, di satu pihak bertujuan untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif, dan di pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan diberikannya Sertipikat tanah sebagai tanda bukti, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Target pelaksanaan dalam Program PTSL BPN Deli Serdang di Desa Syahmad tahun 2017 terdiri dari:

Target K1 = 115 bidang dengan realisasi 111 bidang

Target K3 = 750 bidang dengan realisasi 750 bidang

Dana anggaran dalam pelaksanaan program PTSL Tahun Anggaran 2017-2018 untuk Kabupaten Deli Serdang sebanyak:

Anggaran PTSL Tahun 2017 = Rp 4.472.400.000,-

Anggaran PTSL Tahun 2018 = Rp 14.704.380.00,-

Realisasi anggaran dalam pelaksanaan Program PTSL di Desa Syahmad Tahun 2017-2018 sebanyak:

Realisasi Anggaran PTSL Tahun 2017 = Rp 4.199.272.577,-

Realisasi Anggaran PTSL Tahun 2018 = Rp 536.006.000,-

Dari target yang telah terealisasi maka objek tanah tersebut telah mendapatkan perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak katas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan Sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut dapat diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah di Indonesia yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan dan mengenal lembaga tersebut. Akan tetapi, dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat, jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan iktikad baik, maka orang itu dianggap telah melepaskan haknya, sehingga hilanglah haknya untuk

menuntut kembali tanah tersebut. Kehilangan atau hapusnya hak atas tanah dalam UUPA akibat dari penelantaran dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 27, Pasal 34, Pasal 40 UUPA.

Apabila lembaga *rechtsverwerking* sudah dapat dipakai sebagai cara untuk menjadikan seseorang pemegang hak yang terdaftar, sebagai pemilik sah sebidang tanah yang dilindungi hukum, maka dengan serangkaian akta-akta peraturan pemerintah selanjutnya yang mempunyai pembuktian formil maupun materiil yang sempurna atau kuat, maka pemegang hak terakhirpun akan turut pula menjadi pemegang hak yang mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat lagi.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemberian Sertipikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap berdasarkan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mendapat pengakuan hukum. Sebab, penyelenggaran PTSL merupakan bagian dari kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui Kementerian Agraria, yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Penerbitan dan pemberian Sertipikat tanah sebagai keputusan pejabat yang berwenang tentunya mendapat pengakuan hukum, karena penerbitan dan pemberian Sertipikat tanah melalui pelaksanaan PTSL dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
2. Keabsahan Sertipikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, dapat dilihat dari dua aspek, pertama keabsahan formalitas penerbitan Sertipikat tanah dan aspek materil dalam penerbitan tanah. Keabsahan formalitas, telah dipenuhi apabila sertikat tanah diterbitkan oleh Lembaga yang berwenang, dalam hal ini Kantor Pertanahan. Sedangkan, penilaian terhadap keabsahan materil dari Sertipikat tanah masih bersifat relatif. Dikatakan bersifat relatif, oleh karena pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan stelsel negatif yang bertendensi positif, sehingga pemerintah tidak menjamin kebenaran dari data

yuridis dan data fisik yang disajikan dalam daftar buku tanah dan Sertipikat tanah. Tetapi, sepanjang penerbitan Sertipikat tersebut tidak ada pihak lain yang mengajukan keberatan secara tertulis ke Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke Pengadilan, maka data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam buku tanah dan Sertipikat tanah harus dianggap benar dan memperoleh jaminan kepastian dan perlindungan hukum oleh undang-undang.

3. Pemegang Sertipikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap memperoleh perlindungan hukum. Sertipikat tanah yang telah diterbitkan oleh BPN Kabupaten/Kota dan diberikan kepada pemilik tanah akan menjadi bukti dan dapat menjadi alat pembuktian di pengadilan. Stelsel negatif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah, maka Sertipikat tanah yang telah diterbitkan tidak berlaku sebagai bukti dan alat pembuktian yang mutlak. UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memberikan perlindungan hukum sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Untuk dapat menjadi pembuktian yang mutlak, dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditentukan bahwa apabila dalam jangka waktu 5 (lima) setelah penerbitan Sertipikat tidak ada pihak lain yang mengajukan keberatan dan gugatan, maka pihak yang merasa sebagai pemilik atas tanah itu tidak dapat menuntut hak atas tanah tersebut.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan sebagai berikut:

1. Hendaknya Kantor Pertanahan Deli Serdang lebih memperhatikan dan mengefektifkan sosialisasi mengenai pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap masyarakat.
2. Agar masyarakat dalam memberikan data fisik maupun data yuridis secara dan jelas akurat, agar pihak BPN dalam melakukan proses pembuatan dan penerbitan sertipikat lebih mudah dan cepat.
3. Bagi masyarakat Klaster 3 (K3) agar melanjutkan pendaftaran tanah tahap selanjutnya dan memenuhi semua subjek syarat yang telah ditetapkan untuk diproses permohonan hak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

-----, 2004, *Hukum Agraria*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Ahmad Ali, 2005, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Bogor.

-----, 2009, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.

-----, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.

Antje M. Ma'moen, 1996, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksana UUPA Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung*, Disertasi, Universitas Padjajaran Bandung.

Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2012, *Hukum Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2012, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Andy Hartanto, 2009, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum BerSertipikat*, Cet I, Laksbang Mediatma, Yogyakarta.

-----, 2015, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Laskbang Yustisia, Surabaya.

A. P. Parlindungan, 1993, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.

-----, 1998, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.

Beni Achmad Saebani, 2007, *Sosiologi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung.

Burhan Ashshofa, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

Bambang Sunggono dan Aries Harianto, 2009, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung.

- Bernard L. Tanya dkk, 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta.
- B. Arief Sidharta, 2010, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Citra Aditya, Bandung.
- Boedi Harsono, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- , 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta.
- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Fariied Ali, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Hadi Setia Tunggal, 2008, *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah*, Harvindo, Jakarta.
- Hartanto Andy, 2009, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum BerSertipikat*, Cet I, Laksbang Mediatma, Yogyakarta.
- Ilyas Ismail, 2011, *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah*, Ciptapustaka Media Perintis, Bandung.
- Irma Devita Purnamasari, 2010, *Hukum Pertanahan*, Mizan, Bandung.
- Irwan Permadi, 2010, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- J. Andy Hartanto, 2014, *Hukum Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2003, *Kebendaan pada Umumnya*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2004, *Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta.
- , 2005, *Hak Tanggungan*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.

- Maria S. W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Mohammad Machfudi Zarqoni, 2015, *Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta.
- Muhammad Yamin, 2003, *Jawaban Singkat Pertanyaan-Pertanyaan Dalam Komentas Atas Tanah Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- , 2003, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abd Rahman Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung.
- Rachmadi Usman, 2011, *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Rusmadi Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Cetakan I, Mandar Maju, Jakarta.
- Ridwan, A, R, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- S. Chandra, 2005, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah (Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan)*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

- Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Salim, H. S, dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sembiring Jimmy Joses, 2009. *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Soetandyo Wigjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta.
- Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodelogi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Supriadi, 2008, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1981, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat, Cetakan Pertama, Edisi Pertama*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2006, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2007, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta,.
- Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- W.J .S. Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.
- Yusriadi, 2010, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Genta Publishing, Yogyakarta.
- Zainuddin Ali, 2011, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Agraria Dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

C. Sumber Internet

Pengertian Keabsahan, diakses melalui: *Kbbi.com*, tanggal 21 November 2017.
Pukul. 12. 35 wib.