

## BAB II

# KAJIAN TEORITIS TENTANG TANAH SEBELUM DAN SESUDAH UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK POKOK AGRARIA DAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH

### A. Perihal Hak-Hak Atas Tanah Sebelum Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Sejarah Hukum Agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka yakni masih menggunakan hukum barat yaitu *Agrarische Wet* 1870 yang memberikan jaminan hukum kepada pengusaha swasta dengan Hak Eigendom, Hak Erpacht Hak dan Hak Opstal yang melahirkan asas *Domein Verklaring* dimana semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak Eigendommenya adalah domein atau milik negara. Maka tanah-tanah diatur dengan hak-hak barat seperti tanah eigendom, tanah erfacht, tanah opstal. Sedangkan tanah-tanah yang dikenal dengan hak-hak Indonesia adalah tanah-tanah ulayat, tanah milik adat, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok dan tanah *agrarich eigendom*. Sejarah Hukum agraria barat tersebut hanya mengatur sebatas perbuatan-perbuatan hukum yang dimungkinkan terhadap tanah-tanah yang berasal dari hukum agraria barat.

Dalam hukum perdata pada garis besarnya diadakan perbedaan antara hukum yang berlaku bagi golongan eropa dan timur asing pada satu pihak dan hukum yang berlaku bagi golongan pribumi pada pihak lain. Bagi golongan eropa dan timur asing Cina berlaku hukum perdata barat yang hampir semuanya merupakan hukum yang tertulis dan berpokok pada KUHPerdata dan bagi golongan pribumi berlaku hukum adat.

Adapun penulis akan menguraikan hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan menurut hukum barat dan hak- hak atas tanah yang wajib didaftarkan menurut hukum adat.

## **1. Hak-Hak Atas Tanah yang Wajib Didaftarkan Menurut Hukum Barat**

### ***a. Hak Eigendom***

Hak Eigendom adalah hak kebendaan yang paling luas. Pasal 570 BW menerangkan, bahwa eigendom adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan (Menikmati) suatu benda sepenuh-penuhnya dan untuk menguasai seluas-luasnya, asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menerapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, semua itu kecuali pencabutan eigendom untuk kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan-peraturan umum.<sup>31</sup>

Demikian pula hak eigendom ini diatur Dalam pasal 1 dan pasal 2 ketentuan-ketentuan Konversi. Pasal 1 ayat 1 menjelaskan Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21. Maka seluruh hak eigendom yang menjadi hak peninggalan hukum belanda harus di konversi menjadi hak milik sesuai dengan pasal 20 UUPA, dan jangka waktu untuk melakukan konversinya ialah 20 tahun terhitung sejak 24 September 1960.

---

<sup>31</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, PT Alumni, Bandung 2006 hlm 25

**b. Hak Erfpacht (*Recht van Erfpacht*)**

Hak Erfacht, menurut Pasal 720 KUHPerdara adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada sipemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang maupun pendapatan lainnya.

Hak guna usaha adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Alas hak lahirnya hak guna usaha harus diumumkan dengan cara seperti yang ditentukan dalam Pasal 620.

Dalam pasal 3 ketentuan-ketentuan konversi atur mengenai konversi hak erfpacht terhadap UUPA. Dalam pasal 3 dijelaskan bahwasannya Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selamanya 20 tahun. Dan pada ayat 2 menjelaskan bahwasannya Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus, dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Maka dengan adanya ketentuan-ketentuan konversi pada UUPA hak erfpacht akan menjadi hak guna usaha untuk perusahaan kebun besar dan untuk perusahaan kebun kecil akan diselesaikan berdasarkan ketentuan oleh Mentri Agraria.

### c. Hak Opstal (*Recht van Opstal*)

Hak Opstal adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman diatas tanah milik orang lain. Hak Opstal menurut Pasal 711 KUHPerdara merupakan hak numpang karang yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman diatas pekarangan orang lain.

Dalam Pasal 5 ketentuan-ketentuan konversi dijelaskan bahwasannya Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selamalamanya 20 tahun. Maka hak opstal yang merupakan hak-hak atas tanah peninggalan belanda harus di konversi menjadi hak guna bangunan yang selaras dengan UUPA.

## 2. Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat

### a. Hak Ulayat

Undang-Undang Pokok Agraria tidak menyebutkan penjelasan dan penjabaran tentang Hak Ulayat yang mana dalam kepustakaan hukum adat disebut (*beschikkingsrecht*). Hak Ulayat sebagai istilah teknis yuridis yaitu hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun keluar.<sup>32</sup> Sedangkan Ulayat artinya wilayah, sehingga tanah ulayat merupakan tanah wilayah masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat merupakan nama yang

---

<sup>32</sup> laporan penelitian integrasi Hak Ulayat ke dalam yurisdiksi UUPA, Depdagri Fakultas Hukum Universitas Gajah Madah Tahun 1978

diberikan oleh para ahli hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayahnya, yang disebut hak ulayat.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa "*Lebensraum*" Hak ulayat ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah di telah mempunyai hak oleh seseorang maupun yang belum.<sup>33</sup> Pada umumnya batas wilayah Hak Ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat ditentukan secara pasti. Hak Ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum sebagai subyek hak dan tanah wilayah tertentu sebagai objek hak.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa hak dan kewajiban hak ulayat masyarakat hukum adat mengandung dua unsur yaitu :

1. Mengandung hak kepunyaan bersama para anggota warganya, yang termasuk bidang hukum perdata.
2. Mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukkan dan penggunaannya yang termasuk bidang hukum publik<sup>34</sup>

Menurut Boedi Harsono awal mula hak ulayat adalah:

"bahwa terciptanya hak ulayat sebagai hubungan hukum konkret pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan religius magis, pada waktu meninggalkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan

---

<sup>33</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm, 88

<sup>34</sup> Budi Harsono :Op Cit 182.

kelompok tertentu. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya. Karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan bukan yang satu-satunya mempunyai hak ulayat. Bagi sesuatu masyarakat hukum adat tertentu, hak ulayat bisa tercipta karena pemisahan dari masyarakat hukum adat induknya, menjadi masyarakat hukum adat baru yang mandiri, dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayat.”

Objek hak ulayat adalah semua tanah yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi subyeknya adalah semua anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang dari luar masyarakat hukum adat tidak boleh memanfaatkan tanah yang berada dalam wilayah ulayat tersebut tanpa seizin dari penguasa adat setempat

Hak ulayat mempunyai sifat komunal karena pada hakikatnya terdapat pula hak perorangan untuk menguasai sebagian dari objek penguasaan hak ulayat. Masyarakat hukum adat dapat mengolah serta menguasai sebidang tanah untuk dikelola serta untuk dinikmati hasilnya, tetapi dalam hal ini bukan berarti hak ulayat terhapus karenanya. Van Dijk membagi tiga bentuk hak-hak atas tanah adat yaitu pertama hak persekutuan yang mempunyai akibat keluar dan kedalam.<sup>35</sup> Bahwa dengan adanya hubungan kedalam maka anggota persekutuan diperbolehkan untuk mengambil keuntungan dari tanah dan segala yang ada diatas tanahnya tersebut. Sedangkan untuk akibat keluar bahwa orang luar tidak diperbolehkan untuk mengambil keuntungan dari tanah dan segala yang ada diatas tanahnya tersebut.

#### **b. Hak Milik Adat**

Hak milik adalah hak yang terjadi menurut hukum adat, hak tersebut melalui pembukaan lidah (*Aanslibbing*). Pembukaan lidah disini adalah, pembukaan hutan yang dipimpin oleh kepala adat/desa bersama-sama dengan masyarakat.

---

<sup>35</sup> St Laksanto Utomo, 2016, *Hukum Adat*, cetakan pertama, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.53

Kemudian tanah yang telah dibuka tersebut dibagikan oleh kepada adat/desa kepada masyarakat untuk digunakan sebagai lahan tanian kepada masyarakat hukum adat. Yang dimaksud Lidah tanah adalah tanah yang tumbuh karena usahanya, tanah tersebut berada di tepi sungai, danau atau laut. Tanah tersebut merupakan kepemilikan orang yang memiliki tanah berbatasan. Dengan sendirinya tanah tersebut menjadi hak milik karena adanya proses pertumbuhan yang memakan waktu.

Menurut Rustandi Ardiwilaga bahwa lahirnya pemilikan tanah bagi individu umumnya diawali pembukaan tanah yang diberitahukan kepada kepala persekutuan hukum dan diberikan tanda bahwa tanda itu akan digarap. Tanda itu, merupakan tanda pelarangan sehingga hasil pohon, tanah ataupun kolam yang ada hanya untuk yang berkepentingan saja, orang lain tidak boleh menggunakan dan mengambil hasilnya. Bentuk usaha seperti ini bersifat sementara, merupakan hak memungut hasil (*genotsrecht*), setelah panen ditinggalkan dan menggarap tanah di tempat yang lain yang belum pernah dibuka.<sup>36</sup> Walaupun hak memungut hasil hanya satu sampai dua musim saja, hal ini tidak menghilangkan hubungan antara penggarap dengan tiap-tiap ladang yang pernah digarap, biasanya setelah tiga tahun penggarap kembali ke ladang yang ditinggalkan sehingga hubungan ini dapat diwariskan ke anak cucunya. Ladang berpindang bersifat ladang milik. Dengan demikian hak milik diperoleh dengan pembukaan tanah, setelah lebih dulu dibuat tanda-tanda batasnya<sup>37</sup>

Adat-istiadat mempunyai ikatan dan pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Kekuatan mengikat tergantung pada masyarakat yang mendukung adat-istiadat

---

<sup>36</sup> Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia 1962*, Jakarta, Masa Baru hlm 47-48

<sup>37</sup> Rustandi Ardiwilaga Op Cit 49

tersebut, terutama berpangkal tolak pada perasaan kebersamaan, idealisme dan keadilan. Sulit untuk dibayangkan bahwa adat-istiadat walaupun dipelihara terus-menerus, dengan sendirinya akan mewujudkan kepastian hukum jika terdapat kaidah-kaidah mengikat yang mengatur tata kehidupan masa kini dan masa yang akan datang.<sup>38</sup>

Hak ulayat suatu masyarakat hukum adat dapat berlaku baik kedalam atau internal anggota masyarakat hukum adat itu sendiri maupun keluar atau eksternal dari masyarakat hukum adat.<sup>39</sup> Daya berlakunya hak ulayat ini kemudian dapat mempengaruhi hubungan antara hak ulayat dengan hak perseorangan masyarakat hukum adat. Bahwa hak perseorangan tersebut dibatasi oleh hak ulayat sebagai hak atas tanah bersama.

Hubungan antara hak ulayat dengan hak perseorangan masyarakat hukum adat mengembang-mengempis. Artinya mengembang-mengempis yaitu apabila hak ulayat menguat maka hak perseorangan melemah, begitupun sebaliknya apabila hak ulayat melemah maka hak perseorangan menguat. Semakin kuat anggota masyarakat hukum adat mengelola tanah milik adatnya, Maka semakin dalam hubungan hukum perseorangan itu dengan tanahnya, dan semakin surut pula hak-hak masyarakat hukum atas tanah milik adatnya. Jika hak-hak perseorangan atas tanah itu berkurang maka hak milik adat tersebut akan menjadi kuat.

Dalam melakukan suatu usaha dan tenaga secara terus-menerus agar diakui tanah adat oleh masyarakat lain ialah salah satu contoh untuk mengakui secara

---

<sup>38</sup> Fifik Wiryani, *Reformasi Hak Ulayat*, 2009, Malang : Setara Press Malang 76

<sup>39</sup> Ida Nurlida, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal.74.

adat bahwasannya tanah yang di digunakan secara terus menerus itu ialah tanah milik adat maka diperlukannya suatu pembayaran kepada negara berupa pajak dan pencatatan kepada negara.

Buku pencatatan ini lebih dikenal dengan Buku C desa atau Letter C. Letter C yang dikeluarkan merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian hak atas tanah mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, dan Letter C ini digunakan untuk mencatatkan tanah-tanah milik adat. Pihak yang berwenang mencatat dokumen Letter C disini adalah Perangkat Desa/Kelurahan, yang dilakukan secara aktif. secara aktif yaitu Perangkat Desa/Kelurahan yang mencatat bukan pemilik tanah yang datang ke Kantor Desa/Kelurahan untuk mencatat keterangan tanah yang mereka miliki.

Letter C dapat digunakan sebagai salah satu alat bukti yang dimiliki oleh seseorang ketika orang tersebut ingin memperoleh hak akan tanahnya dengan cara melakukan pendaftaran tanah atas namanya. “Apabila terhadap suatu bidang hak atas tanah tidak atau belum didaftarkan, maka bidang tanah tersebut tidak mempunyai bukti kepemilikan berupa sertifikat hak atas tanah”.<sup>40</sup> Apabila tanah bersangkutan pernah didaftar untuk keperluan pemungutan pajak tanah (*fiscal kadaster*), maka biasanya bukti kepemilikan hak atas tanah tersebut berupa pethuk, pipil, Letter C dan bukti-bukti pajak lainnya. Dokumen Letter C sejatinya dijadikan dasar untuk pencatatan pemungutan pembayaran pajak maupun rincian tentang tanah pada Letter C sangatlah tidak komprehensif dan teknik

---

<sup>40</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 57.

pembukannya tidak akurat maka terjadi persoalan yang akan muncul disebabkan tidak komprehensifnya data yang ada pada dokumen tersebut.<sup>41</sup>

Bukti-bukti berupa pemungutan pajak atas tanah tersebut oleh sebagian masyarakat kita hingga saat ini masih kerap dianggap sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Padahal secara yuridis surat-surat pemungutan pajak tersebut tidak membuktikan subyek dan obyek suatu hak atas tanah. Maka dokumen tersebut bukanlah tanda bukti kepemilikan, tetapi tanda bukti pembayaran pajak pada iuran pembangunan daerah. Hal ini dapat membuktikan bahwa pemegang dokumen tersebut adalah orang yang menguasai atau memanfaatkan tanah yang patut diberikan hak atas tanah. bukti kepemilikan tanah sebelum UUPA dikenal dengan sebutan Letter C, sedangkan bukti kepemilikan sesudah UUPA adalah sertifikat.

## **B. Perihal Hak-Hak Atas Tanah Sesudah UUPA**

### **1. Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Hak-Hak Atas Tanah yang Wajib di Daftarkan**

Negara menguasai tanah dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Pemerintah memiliki mandat untuk memastikan warga mendapatkan tempat tinggal yang layak sebagaimana ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negaradan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.” Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 jo Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1960 bermaksud

---

<sup>41</sup> Harsono, Boedi. *Undang – Undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm 85)

bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara ini memberi wewenang kepada pemerintah, yakni: Pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Kedua, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum dan antar orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan Pasal (4) ayat (1) dan ayat (2) UUPA dapat disimpulkan bahwa:

1. Atas dasar dari hak menguasai negara ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.
2. Hak atas tanah adalah wewenang untuk mempergunakan tanah termasuk tubuh bumi, air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperuntukkan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas yang ditentukan menurut Undang-undang.

Lebih lanjut pasal 16 UUPA :

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah :
  - a hak milik,
  - b hak guna-usaha,
  - c hak guna-bangunan,
  - d hak pakai,
  - e hak sewa,
  - f hak membuka tanah,
  - g hak memungut hasil hutan,

- h hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah :
- a Hak guna-air,
  - b Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
  - c Hak guna ruang angkasa.

Maka hak-hak yang wajib di daftarkan menurut UUPA adalah hak-hak yang berdasarkan pasal 16 seperti yang sudah diuraikan diatas

Macam-macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 dijabarkan dalam Pasal 16 ayat (1) juncto Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1960 dibagi menjadi dua klasifikasi sebagai berikut.

1. Hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara<sup>42</sup>
2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Budi Harsono Loc Cit Hlm 91

<sup>43</sup> Budi Harsono Loc Cit Hlm 91

Adapun macam hak atas tanah yang menjadi fokus penulis adalah Hak Milik. Menurut Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1960, yang dimaksud hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Turuntemurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjut oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Lain halnya, terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain

## **2. Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah**

### **a. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* adalah suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*).<sup>44</sup> Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah Pembukuan pada

---

<sup>44</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan*

lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah<sup>45</sup>

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, bersinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :<sup>46</sup>

- 1) Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara

---

*Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, Bandung: CV. Mandar Maju, 2010),* halaman 17-18

<sup>45</sup> Urip santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Prenada Media, 2009), hlm,286

<sup>46</sup> Urip Santoso, *Opcit* hlm 286

pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

Berikut kegiatan Pendaftaran tanah adalah:

- a) pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan
- b) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

- 2) Dilakukan oleh pemerintah.

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

- 3) Secara terus-menerus, berkesinambungan.

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

- 4) Secara teratur.

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus belandaskan 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 melaksanakan pendaftaran tanah.

5) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

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

6) Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

7) Hak-hak tertentu yang membebaninya.

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

## b. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian obyek hak. Pendaftaran ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.<sup>47</sup>

Tujuan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut.<sup>48</sup>

1. Penyediaan data-data penggunaan tanah untuk pemerintah ataupun masyarakat. Data-data disimpan di kantor BPN baik tentang subyek ataupun obyek hak atas tanah disusun sedemikian rupa telitinya agar dikemudian hari dapat memudahkan siapapun yang ingin melihat data-data tersebut, apakah calon pembeli atau kreditur atau bahkan pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah.
2. Jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah. Adapun kepastian yang dimaksud adalah: Pertama, kepastian mengenai orang/badan hukum menjadi pemegang hak atas tanah. Kepastian berkenaan dengan siapa pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah. Kedua, kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.

---

<sup>47</sup> Urip Santoso Loc Cit hlm 89

<sup>48</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya* Bandung: Penerbit Alumni, 1993), halaman 20-21.

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bertujuan :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraanya diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin undang-undang.
- 2) Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi :
  - a) Kepastian status hak yang didaftar. Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.
  - b) Kepastian subyek hak. Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (Warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

- 3) Kepastian obyek hak. Artinya dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batasbatas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti hak.
- 4) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster*.

### **c. Cara Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara, yakni.

1. Pendaftaran tanah secara sistematis Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah (massal) yang meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagiannya yang pelaksanaannya atas prakarsa pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa).<sup>49</sup> “Penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah kewajiban pemerintah,

---

<sup>49</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Loc Cit hlm 15

namun melihat kondisi sebagian besar rakyat Indonesia berada pada level masyarakat berpenghasilan rendah dan tidak mampu untuk membiayai persertifikatan tanahnya, digantikan perannya oleh pemerintah.<sup>50</sup>

2. Pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau bersama.<sup>51</sup>

#### **d. Obyek Pendaftaran Tanah**

Obyek Pendaftaran Tanah berdasarkan Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

- 1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- 2) Tanah hak pengelolaan.
- 3) Tanah wakaf.
- 4) Hak milik atas satuan rumah susun.
- 5) Hak tanggungan.
- 6) Tanah negara.

#### **e. Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:

- 1) Asas sederhana.

---

<sup>50</sup> Adrian Sutedi, *Loc cit*, halaman 80.

<sup>51</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis *Loc Cit* hlm 23

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2) Asas aman.

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3) Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4) Asas mutakhir.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut diperiharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5) Asas terbuka.

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

#### **f. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia**

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. 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.<sup>52</sup>

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak menyebutkan secara tegas sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran tanah. Dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah adalah diberikannya surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pasal 23 UUPA menetapkan bahwa Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan, pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Untuk pertama kali sistem publikasi dalam pendaftaran tanah disebutkan dalam Penjelasan Umum pada huruf b Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu: "Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya; orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdattar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak (Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria).

---

<sup>52</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), halaman 117.

Jadi cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Kepada yang berhak diberikan sertifikat, yaitu suatu tanda bukti hak yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu ber sama-sama dengan suatu kertas sampul (Pasal 13 Ayat (1), (2), dan yang terdiri 5). Sertifikat itu merupakan suatu alat pembuktian yang kuat (Pasal 15 Ayat (4) jo. Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria). Oleh karena surat ukur itu merupakan bagian dari sertifikat, maka dengan sendirinya surat ukur itu merupakan alat pembuktian yang kuat."

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah ditegaskan lagi dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan 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 yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi, walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi 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 dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang dianut oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) bukanlah sistem publikasi negatif yang murni. Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa UUPA menggunakan sistem campuran, yaitu pada dasarnya sistem publikasi negatif tetapi diberi karakteristik positif. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) nya yang menyebutkan bahwa "Pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Dengan digunakannya perkataan "kuat" untuk menyatakan dan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah, dapat disimpulkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena kalau yang digunakan adalah sistem positif, maka alat bukti yang dihasilkan akan diberi sifat "mutlak", sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang "kuat", sistem negatif yang digunakan bukanlah sistem negatif yang murni. Hal ini juga terbukti dengan disebutkan secara tegas dalam Ayat (1) Pasal 19 bahwa pendaftaran tanah itu diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah sistem publikasi negatif yang tidak murni, melainkan sistem publikasi negatif yang bertendens positif. Secara tersirat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2), dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif yang

murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.

Sistem publikasi negatif yang tidak murni diuraikan dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu, dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyalinan data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

Bukti bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak. Kata "kuat" di sini merupakan ciri sistem publikasi negatif.

- b) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (registration of titles), bukan sistem pendaftaran akta (registration of deed). Sistem pendaftaran hak (registration titles) merupakan ciri sistem publikasi positif.
- c) Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat. Hal ini merupakan ciri sistem publikasi negatif.
- d) Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis. Hal ini merupakan ciri sistem publikasi positif
- e) Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Hal ini merupakan ciri sistem publikasi positif
- f) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah. Hal ini merupakan ciri sistem publikasi negatif.

Walaupun UUPA secara tersurat tidak menyebutkan sistem publikasinya apa, namun dalam substansinya dapat disimpulkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang dianutnya adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif.

#### **g. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Milik**

Pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus dibuktikan. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dilakukan atau ditunjukkan dengan berbagai macam alat bukti. Namun pembuktian yang terkuat adalah melalui sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti pembuktian terkuat bagi kepemilikan hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yaitu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan

sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertifikat atau selain sertifikat. Untuk memperoleh sertifikat tanah maka sudah pasti terhadap tanah tersebut harus di daftarkan ke Kantor Pertanahan.

Ketentuan pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, 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 yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.<sup>53</sup> Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, publikasi pendaftaran tanah yang di anut adalah sistem publikasi negatif yaitu sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti yang bersifat kuat dan bukan merupakan hak tanda bukti yang bersifat mutlak.<sup>54</sup> Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum yang kuat.

Menurut Sudirman Saad, perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat secara kumulatif, yaitu:

- 1) Penerbitan sertifikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih
- 2) Proses penerbitan sertifikat tersebut didasarkan pada itikad baik

---

<sup>53</sup> Adrian Sutedi, 2009, *Opcit* , Sinar Grafika, Jakarta, h. 80

<sup>54</sup> Hartanto Andy, 2009, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*, Cet I, Laksbang Mediatma, Yogyakarta, h. 34

3) Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.<sup>55</sup>

### C. Kekuatan Hukum Letter C

Menurut UUPA, kepemilikan tanah harus dikuasai oleh suatu hak atas tanah berdasarkan sertifikat, maka dengan demikian bukti Letter C tidak dapat dipersamakan dengan sertifikat hak atas tanah, kedudukan sertifikat lebih tinggi 23 dari pada Letter C, karena sertifikat adalah bukti kepemilikan bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat<sup>56</sup>. “Kutipan Letter C terdapat di Kantor Kelurahan, sedangkan Induk dari Kutipan Letter C terdapat di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan. Dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah memiliki alat bukti berupa girik sebagai alat bukti pembayaran pajak atas tanah. Dan saat ini dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria yang ditindak lanjuti dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ataupun yang akan tunduk kepada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat<sup>57</sup>”

Sedangkan, dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960 Nomor 34/K/Sip/1960, bahwa Surat pethuk pajak bumi/ dokumen Letter C bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam dokumen Letter C tersebut, akan tetapi dokumen itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan. Status tanah yang memiliki kekuatan hukum Letter C sering memicu munculnya sengketa karena seringkali

---

<sup>55</sup> Sudirman Saad “ *Memahami Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*” *Majalah ERA HUKUM*, No 14 Tahun IV, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, Oktober, 1997, hlm 2

<sup>56</sup> Boedi Harsono, *Loc Cit* hlm 337.

<sup>57</sup> Urip santoso, *Loc cit* hlm,54

terjadi seseorang yang menguasai atau menggarap tanah tersebut tetapi sertifikat hak atas tanahnya justru atas nama orang lain, maka pada tahun 1993 dikeluarkanlah Surat Direktur Jenderal Pajak, tanggal 27 Maret 1993, Nomor : SE-15/PJ.G/1993, tentang Larangan Penerbitan Letter C Keterangan Obyek Pajak (KP.PBB II), saat ini di beberapa wilayah Jawa pada Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, sudah ditiadakannya mutasi dokumen.

Hal ini disebabkan karena banyaknya timbul permasalahan yang ada di masyarakat karena dengan bukti kepemilikan berupa Letter C menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan atau ketidakpastian mengenai obyek tanahnya. Letter C tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat sebagai bukti kepemilikan atas tanah, karena dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) yang berbunyi Sertifikat 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 hak yang bersangkutan.

Berdasarkan pasal 24 ayat 1 dan ayat 2 PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah bahwa Letter C tidak dapat dijadikan bukti kepemilikan yang kuat karena data yang ada dalam Letter C tidak lengkap, sehingga dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Sejak berlakunya UUPA di Indonesia, masyarakat diminta untuk segera melakukan konversi terhadap tanah – tanah hak lama menjadi hak atas tanah yang memiliki sertifikat. Namun, karena kurangnya kesadaran masyarakat, informasi dan berbagai kendala lainnya, sampai saat ini tanah-tanah yang belum bersertifikat tersebut masih banyak yang belum di konversi. “Secara hukum, tanah yang belum bersertifikat tidak dapat dikatakan sebagai bukti kepemilikan yang sah.

Berdasarkan Pasal 1881 Ayat (2) KUHPerdara, kekuatan pembuktian dari Letter C yang merupakan surat bukan akta adalah bebas, diserahkan kepada penilaian hakim. Pasal

1888 KUHPerdara menyatakan kekuatan pembuktian suatu bukti tulisan adalah pada akta aslinya. Salinansalinan serta ikhtisar-ikhtisar hanya dapat dipercaya selama itu sesuai dengan aslinya, yang mana aslinya dapat diminta untuk menunjukkan. Kasus sengketa tanah dalam putusan MA No: 816 K/ Pdt/2016 ini bukti surat Letter C yang diajukan oleh para pihak di persidangan sudah dicocokkan dengan aslinya dan dokumen aslinya dapat dihadirkan. Yurisprudensi putusan MA No.: 3609 K/ Pdt/1985 juga menegaskan terhadap alat bukti tertulis berupa surat/dokumen berdasarkan kaidah hukum, surat bukti berupa fotokopi yang tidak pernah diajukan atau tidak ada surat aslinya, harus dikesampingkan sebagai alat bukti.

Menurut Florianus menjelaskan bahwa: “Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah, dibutuhkan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan aturan yang berlaku. Hal tersebut dapat tercapai melalui pendaftaran tanah. Sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, sertifikat sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat kemudian diterbitkan. Dokumen-dokumen pertanahan sebagai hasil proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan. Dokumen tersebut dapat digunakan sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut”<sup>58</sup>

“Dengan adanya sertifikat hak atas tanah maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanahnya”<sup>59</sup> . Jaminan negara ini dapat diberikan kepada pemilik atau pemegang sertifikat tanah karena tanah tersebut sudah terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan negara yang sah. Dengan

---

<sup>58</sup> Florianus SP Sangsung, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah* (Jakarta: Visimedia, 2007), hlm. 1-2.

<sup>59</sup> Parlindungan, AP., *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 2.

sudah terdaftarnya tanah dalam sistem administrasi negara memberikan rasa aman bagi pemilik atau pemegang sertifikat karena sudah memiliki kekuatan hukum yang jelas.

## **D. Konsep Perlindungan Hukum**

### **1. Pengertian Perlindungan Hukum**

Istilah perlindungan hukum dalam bahasa Inggris dikenal dengan *legal protection*, sedangkan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *Rechts bescherming*. Secara etimologi perlindungan hukum terdiri dari dua suku kata yakni Perlindungan dan hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia perlindungan diartikan (1) tempat berlindung, (2) hal (perbuatan dan sebagainya), (3) proses, cara, perbuatan melindungi. Hukum adalah Hukum berfungsi sebagai pelindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Artinya perlindungan adalah suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan dengan cara-cara tertentu menurut hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perlindungan hukum merupakan hak setiap warga negara, dan dilain sisi bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karenanya negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Pada prinsipnya perlindungan hukum terhadap masyarakat bertumpu dan bersumber pada konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap harkat, dan martabat sebagai manusia. Sehingga pengakuan dan perlindungan terhadap hak tersangka sebagai bagian dari hak asasi manusia tanpa membeda-bedakan.

Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan atau korban, yang dapat diwujudkan

dalam bentuk seperti melalui restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.<sup>60</sup>

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman, sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>61</sup>

Sedangkan Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa 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.<sup>62</sup> Karena sifat sekaligus tujuan hukum menurutnya adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat, yang harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum. Perlindungan hukum merupakan tindakan bagi yang bersifat preventif dan represif<sup>63</sup>

Sehingga berdasarkan uraian dan pendapat para pakar di atas dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah perbuatan untuk melindungi setiap orang atas perbuatan yang melanggar hukum, atau melanggar hak orang lain, yang dilakukan oleh pemerintah melalui aparaturnya dengan menggunakan cara-cara tertentu berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai upaya pemenuhan hak bagi setiap warga negara, termasuk atas perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa (aparatur penegak hukum itu sendiri).

---

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto, 1984, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Press. Hal. 133

<sup>61</sup> Setiono, 2004, Rule Of Law (Supremasi Hukum), Surakarta, Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Univeristas Sebelas Maret. Hal 3.

<sup>62</sup> Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Hal. 53

<sup>63</sup> Phillipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Surabaya, PT. Bina Ilmu. Hal. 2

## 2. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi rakyat, Philipus M.Hadjon membedakan dua macam sarana perlindungan hukum, yakni:

- a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa.
- b. Sarana Perlindungan Hukum Represif. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Sedangkan Muchsin, membedakan perlindungan hukum menjadi dua bagian, yaitu:

- a. Perlindungan Hukum Preventif Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasanbatasan dalam melakukan suatu kewajiban.
- b. Perlindungan Hukum Represif. Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman

tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>64</sup>

Sehingga atas dua pandangan yang dipaparkan oleh para pakar di atas, bahwa Perlindungan hukum yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk perangkat aturan hukum dan cara cara tertentu baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif. Hal tersebut merupakan representasi dari fungsi hukum itu sendiri untuk memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Dari kedua teori perlindungan hukum di atas, bagi penulis sangat layak untuk dijadikan sebagai rujukan dalam penelitian hukum ini.

---

<sup>64</sup> Muchsin, 2003, Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia, Surakarta, magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, hal. 20.