

BAB II
TINJAUAN UMUM PERBUATAN MELAWAN HUKUM
(ONRECHTMATIGEDAAD) OLEH TERGUGAT ATAS TUMPANG
TINDIH KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DIHUBUNGKAN
DENGAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997
TENTANG PENDAFTARAN TANAH

A. Teori Hukum Dalam Penelitian Ini

1. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Indonesia merupakan Negara hukum (*rechtstaat*). Yang dirumuskan secara tegas dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Negara juga harus bisa menjamin kesejahteraan rakyat yang sebagaimana merupakan tujuan Negara Indonesia yang tertera pada pembukaan UUD 1945 alinea ke IV yaitu “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.

Negara merupakan organisasi paling tertinggi di antara satu kelompok atas beberapa kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita atau keinginan untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintah yang berdaulat. (Mahfud MD, 2001, hlm. 64) serta kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat semua perorangan dan keseluruhan anggota masyarakat. Kesejahteraan perorangan merupakan kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan (*state of mind*).

Sejak menjelang abad ke-19 muncul pandangan yang beranggapan jika fungsi Negara perlu dibatasi seminimal mungkin, sehingga kebebasan pemerintah untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dapat ditangkal. Bahwa dapat dikatakan "*the least government is the best government*".(Mariam Budiardjo, 1989, hlm. 52)

Muncul aliran sosialisme yang menentang individualisme dan liberalisme yang menganggap bahwa sebab adanya kapitalisme yang menyengsarakan rakyat miskin dan bahkan membuat kemiskinan itu sendiri. Maka dari itu, pengaruh sosialisme ini lahir konsepsi baru tentang Negara sejak awal abad ke-20 ini yaitu "*Welfare State*" (Negara Kesejahteraan). Bahwa *Welfare State* ini merupakan suatu pemerintahan Negara yang mengatur juga menjalankan suatu tugas yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia seperti perumahan, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan dan pelayanan sosial.

Salah satu permasalahan utama Negara hukum adalah mengenai kekuasaan yang secara khusus permasalahan kewenangan dan wewenang. Secara historis permasalahan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan kekuasaan sebagai saran untuk menegakkan hukum dan keadilan. Maka pada saat itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan. (S.F. Marbun, 1997, hlm. 1)

Aristoteles mengemukakan Negara hukum adalah Negara yang terdiri di atas hukum yang menjamin keadilan untuk warga negaranya.

(Muhammad Tahir Azhary, 1992, hlm. 72-74) Keadilan yang dimaksud mempunyai arti bahwa setiap tingkah laku Negara dan penguasa baik dalam menjalankan fungsi kenegaraan maupun membuat suatu produk hukum harus menelaah keadaan masyarakat dan tidak boleh menyimpang dari sudut pandang keadilan itu sendiri. Hubungan dengan konstitusi, Aritstoteles berpendapat bahwa jika konsitusi adalah suatu pembentukan jabatan dalam suatu Negara serta memastikan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan dan akhir dari setiap masyarakat. Selain dari pada itu konstitusi adalah aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara berdasarkan aturan-aturan tersebut. (Muhammad Tahir Azhary, 1992, hlm/ 20-21)

Seperti misalnya mengenai pertanahan yang salah satunya mengatur mengenai pendaftaran tanah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menjadi sebuah keharusan yang dibuat atau dirancang peraturan mengenai pertanahan, karena di Indonesia banyak masalah-masalah pertanahan seperti halnya tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah yang diakibatkan karena adanya 2 (dua) sertifikat hak atas tanah dalam suatu obyek tanah yang sama. Maka dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berperan penting.

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut *Utrecht*, kepastian hukum memiliki dua arti, yaitu pertama adanya aturan yang sifatnya umum membuat individu mengetahui

perbuatan apa yang boleh dilakukan atau yang tidak boleh dilakukan, dan kedua, keamanan hukum bagi setiap individu dari perbuatan sewenang-sewenang yang dilakukan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu itu bisa mengetahui apa saja yang boleh dibebankan oleh Negara terhadap individu dalam hal ini masyarakat. Sifat umum dari aturan-aturan hukum memberikan bukti jika hukum bukan hanya sebagai mewujudkan keadilan saja, akan tetapi semata-mata untuk kepastian. (Riduan Syahrani, 1999, hlm. 23)

Kepastian hukum menegaskan bahwa tujuan hukum itu untuk menjamin kepastian hukum dalam hubungan kemasyarakatan. Dengan adanya kepastian yang dicapai karena hukum. Dalam tugas atau tujuan hukum itu adanya dua intisari tugas lain yaitu hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna.

Untuk melaksanakan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Maka pemerintah membuat Undang-undang yang mengatur mengenai agraria yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan tonggak utama kelahiran ketentuan pertanahan di Indonesia, di dalamnya terdapat aturan mengenai macam-macam hak atas tanah. Menurut Prof. Boedi Harsono Pendaftaran tanah dalam hal ini sebagai pelaksanaan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan upaya Pemerintah guna memberikan kepastian hukum yang meliputi jaminan kepastian hukum

perihal individu maupun badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah hak atas tanah dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya. (Boedi Harsono, 2007, hlm. 72)

3. Teori Hukum Pembangunan

Teori hukum pembangunan merupakan teori hukum yang mempunyai pengaruh dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia. Teori hukum dikenalkan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang sampai sekarang ini masih dipandang cocok untuk digunakan di dalam sistem hukum Indonesia. Hukum mempunyai sudut pandang guna menunjang pembangunan nasional melalui perundang-undangan yang dibentuk secara khusus, untuk menggerakkan pembangunan dengan memobilisasi dan memotivasi masyarakat sebagai pelaku pembangunan, termasuk dengan aparat pemerintah terkait. (Mochtar Kusumaatmadja, 2006, hlm. 13-14)

Dalam Teori Hukum Pembangunan ini tergambar mengenai definisi oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan:

“Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur mengenai kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan terdiri dari Lembaga-lembaga manusia (*institutions*) dan proses-proses (*Processes*) yang mewujudkan berlaku kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.”

Secara detail Mochtar Kusumaatmadja menyatakan, bahwa:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Dengan mengingat fungsi sifat hukum, pada dasarnya

merupakan konservatif yang artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk juga masyarakat yang sedang membangun, dikarenakan di sini pun ada hasil-hasil yang harus dilindungi, dipelihara dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup mempunyai fungsi demikian saja. Ia juga harus bisa membantu proses perubahan masyarakat itu sendiri. Pandangan yang kolot tentang hukum yang memfokuskan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap jika hukum tidak bisa memainkan peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”

Konsep hukum pembangunan ini diberi nama “Teori Hukum Pembangunan”. Ada 2 (dua) aspek yang melatarbelakangi munculnya teori hukum ini, yaitu: pertama, adanya asumsi jika hukum tidak bisa berperan juga menghambat perubahan masyarakat. Kedua, pada faktanya keadaan dalam masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan dalam pemikiran masyarakat ke arah hukum yang modern. Maka dari itu Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan mengenai tujuan pokok bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan sebagai syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur.

B. Tinjauan Umum Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechmatigedaad*)

1. Pengertian Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatigedaad*)

Istilah perbuatan melawan hukum dalam bahasa Belanda yaitu “*Onrechmatigedaad*”. *Onrecht* dalam bahasa Indonesia memiliki arti perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum yang mempunyai akibat hukum. Sedangkan dalam bidang hukum memiliki arti sebagai

kesalahan perdata yang bukan berasal dari wanprestasi perjanjian atau kontrak. (Wirjono Prodjodikoro, 2000, hlm. 7)

Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatigedaad*) dijelaskan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang berbunyi: “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”. Yang dimaksud perbuatan melawan hukum pada Pasal 1365 KUH Perdata tersebut adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang kesalahannya menimbulkan kerugian kepada orang lain. (Fuady, 2005, hlm. 80)

Pengertian perbuatan melawan hukum yang tercantum pada Pasal 1345 KUH Perdata tidak dijelaskan secara eksplisit, namun hanya mengatur mengenai apabila seseorang mendapatkan kerugian karena perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain terhadapnya, maka dari itu ia bisa mengajukan gugatan atau tuntutan ganti rugi ke Pengadilan Negeri. Jadi pasal tersebut hanya mengatur tentang syarat apa saja untuk menuntut ganti rugi akibat adanya perbuatan melawan hukum. Adapun yang mengartikan perbuatan melawan hukum sebagai suatu kumpulan dari prinsip-prinsip hukum, dengan tujuan sebagai pengatur perilaku yang tidak baik, guna untuk memberikan tanggung jawab atas suatu kerugian yang diakibatkan dari interaksi sosial dan untuk

memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dengan suatu gugatan yang tepat.

Perbuatan melawan hukum merupakan suatu perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi orang lain tanpa sebelumnya ada suatu hubungan hukum, kewajiban yang ditujukan kepada setiap orang dan dengan tidak memenuhi atau tidak melaksanakan kewajibannya yang telah diperjanjikan dan dapat dimintai ganti kerugian. (Rachmat Setiawan, 1982, hlm. 7).

Seseorang dapat dikatakan atau dikualifisir melakukan perbuatan melawan hukum diharus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Perbuatannya harus bertentangan dengan kewajiban si pelaku;
- 2) Perbuatan bertentangan dengan hak subjektif orang lain;
- 3) Perbuatannya bertentangan dengan kesusilaan;
- 4) Perbuatannya bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian. (Rosa Agustina, 2003, hlm. 17)

2. Akibat Hukum dari Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan melawan hukum suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan yang berlaku, maka dari itu akan menimbulkan akibat hukum bagi para pihak yang berkepentingan yang melanggar maupun yang haknya dilanggar. Bahwa akibat hukum yang utama disebabkan adanya perbuatan melawan hukum dengan adanya kerugian yang dialami oleh salah satu pihak.

Setiap orang berhak mendapatkan kepastian bahwa setiap orang harus patuh dan tunduk terhadap aturan yang berlaku, hal yang menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan dalam perbuatan melawan hukum ialah segala sesuatu yang telah diatur oleh hukum yang tidak boleh dilakukan oleh para pihak yang mengakibatkan merugikan kepentingan pihak lain.

Akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh salah satu pihak maka dapat mengakibatkan adanya kerugian yang dialami oleh pihak lain. Seseorang yang melakukan perbuatan melawan hukum dapat dikenakan sanksi dengan mengganti kerugian yang diderita oleh pihak yang dirugikan akibat kesalahannya itu, dengan melalui gugatan atau tuntutan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri atau lembaga penyelesaian sengketa lainnya yang diluar pengadilan. Akan tetapi harus bisa dibuktikan serta dipertanggungjawabkan kebenarannya adanya perbuatan melawan hukum termaksud melalui pembuktian unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum ini, antara lain:

- a. Adanya perbuatan melawan hukum;
- b. Adanya suatu kesalahan;
- c. Adanya kerugian;
- d. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum, kesalahan serta kerugian yang ada.

Ganti kerugian diatur dalam BW. Ganti rugi yang terdiri atas biaya, rugi dan bunga. Biaya merupakan segala pengeluaran yang nyata telah

dikeluarkan oleh debitur. Rugi merupakan segala kerugian yang diderita oleh pihak karena rusaknya barang-barang milik kreditur akibat kelalaian debitur. Biasanya kerugian yang diberikan dalam bentuk uang maupun barang, akan tetapi ganti kerugian tersebut tidak dipenuhi, maka bisa dituntut uang paksa (*dwangsom*) meskipun uang paksa tersebut bukan bentuk ganti rugi tetapi hanya sebagai penguatan supaya ganti kerugian yang dimaksud dipenuhi. Sedangkan bunga merupakan segala keuntungan yang diharapkan dan telah diperhitungkan.

C. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, mencakup pengumpulan, pengolahan, pembukuan serta penyajian dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, meliputi bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk penyerahan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun juga hak-hak tertentu yang membebaninya (Boedi Harsono, 2007, hlm. 474). Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat urgen (penting) terutama pada kehidupan masyarakat yang semakin kompleks. Oleh karena itu pendaftaran tanah menjadi jalan keluar yang sangat ideal untuk memberi bukti yang kuat bagi para pemegang hak atas tanah. (Arifin Bur & Desi Apriani, 2017, hlm. 4)

Dasar hukum pendaftaran tanah yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang mempunyai tujuan dibuatnya UUPA sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum yaitu:

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional, yang merupakan alat yang membuat adanya kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, yang utama yaitu rakyat tani guna rangka masyarakat adil dan makmur.
- 2) Meletakkan dasar-dasar guna mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberukan kepastian hukum tentang hak-hak atas tanah untuk rakyat seluruhnya. (Santoso, 2010, hlm. 1)

Pendaftaran tanah pada prosesnya untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas untuk seluruh rakyat Indonesia, yang di mana merupakan menjadi salah satu tujuan di rancangannya UUPA bisa tercapai melalui 2 (dua) upaya antara lain:

- a. Adanya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilakukan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- b. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang mengharuskan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pihak yang berkepentingan, misalnya para calon pembeli dan calon kreditor, guna mendapatkan keterangan yang dibutuhkan

mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pengertian pendaftaran tanah juga tidak terlepas dari istilah kadaster, dalam bahasa perancis adalah *cadastro*, dan dalam bahasa latin ialah *capitastrum* yang berarti suatu daftar umum di mana nilai serta sifat-sifat dari benda tetap diuraikan (*een openbaar register, waarin de waarde en de aard der onreerende geederen omschreven stend*). Pada masa Romawi kuno, pembuatan daftar tersebut (*capitistrum*) adalah untuk kepentingan pengumpulan pajak (*capotatio terrenis*).

Definisi / Pengertian kadaster menurut para ahli adalah sebagai berikut:

- Menurut *Soutendijk/Mulder*: suatu badan yang dengan peta-peta dan daftar-daftar yang dibuat berdasarkan pengukuran dan taksiran, memberikan kepada kita suatu gambaran dan uraian tentang wilayah suatu negara dengan bagian-bagiannya dan bidang-bidang tanah. (*Kadaster is eene instelling, die door middel van plans of kaarten on registers, opgemaakt naar aanleiding van meting ons een bleed on cene emschrijving van hot gronggebeid van een staat al, ino onderdeelen en gronstukken geeft*).
- Menurut *Jaarsma*: Kadaster adalah suatu badan, yang dengan peta-peta dan daftar-daftar memberikan uraian tentang semua bidang tanah yang terletak dalam wilayah suatu negara.

- Menurut *Schermerhorn / Van Steenish*: Kadaster itu sebagai suatu badan Pemerintah yang meregistrasi dan mengadministrasi keadaan hukum dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk semua perubahan-perubahan yang terjadi dalam keadaan hukum itu.
- Menurut *Van Huls*: Kadaster itu sebagai suatu pembukuan mengenai pemilikan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang dibuat dengan menggunakan ilmu ukuran tanah. (Waskito, 2019, hlm. 2)

Menurut A.P. Parlindungan menyatakan bahwa:

Pendaftaran tanah berasal dari bahasa belanda yaitu *Cadastré* yang merupakan istilah teknis untuk suatu rekaman yang menunjukkan terhadap luas, nilai dan kepemilikan atas suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capistratum* yang artinya suatu capita yang diperbuat untuk pajak tanah romawi. Dalam definisi yang tegas, *Cadastré* adalah recond (rekaman) pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan mengenai pajak, maka dari itu *Cadastré* merupakan suatu alat yang tepat untuk memberikan uraian dan indentifikasim dan selain itu sebagai *Continuous reconding* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah. Pengertian *Cadastré* ini tidak berbeda jauh dengan arti dari pendaftaran tanah dalam Hukum positif di Indonesia. (A.P. Parlindungan, 1990)

Istilah pendaftaran tanah tidak dapat dipisahkan dengan pengertian kadaster dalam arti luas. Serta inti dari pendaftaran tanah adalah suatu bidang tanah dinyatakan sudah terdaftar apabila tanah yang diakui oleh pemegang hak milik sudah tercatat dalam buku tanah, yang termuat data yuridis dan data fisik. Dengan berkembangnya teknologi digital, maka gambar bidang tanahpun harus ter-*plotting* dalam peta dasar.

Demikian dapat diketahui rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang dilakukan dalam bentuk peta dan daftar yang memuat data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

a. Data Fisik

Sebagaimana dimaksud data fisik pada pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

b. Data Yuridis

Sebagaimana dimaksud data yuridis pada Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban lain yang membenaninya. (A.P. Parlindungan, 1990, hlm 520)

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria didalamnya menentukan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan lembaga Pemerintah non departemen yang memiliki tugas dalam bidang pertanahan yang unit kerjanya berada di

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota. (Soerodjo, 2003, hlm. 165)

2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilaksanakan atas asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Asas pendaftaran tanah ini tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang di mana menyatakan asas pendaftaran tanah tersebut sangat berpengaruh guna mengarahkan pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga adanya jaminan kepastian hukum.

Pengertian masing-masing asas pendaftaran tanah terdapat pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang penjelasannya sebagai berikut:

- 1) Asas sederhana: Segala peraturan turunannya ataupun prosedurnya tanah harus dapat dengan mudah dipahami oleh para pihak yang mempunyai kepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Asas aman: Pelaksanaan pendaftaran tanah harus menhamin adanya kepastian hukum karena dilakukan secara teliti dan cermat.
- 3) Asas terjangkau: Keterjangkauan dalam hal kesempatan mendaftar dan pelayanan bagi semua pihak dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- 4) Asas mutakhir: Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilengkapi dengan infratraktur yang memadai dan data yang tersedia harus mutakhir. Dengan itu setiap oerubahan data harus didaftarkan dan

dicatat. Selain dari pada itu data pendaftaran tanah harus tersimpan di Kantor Pertanahan sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

- 5) Asas terbuka: Masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan. (Waskito, 2019, hlm 8-9)

Menurut Soedikno Mertokusumo dikenal 2 (dua) asas pendaftaran tanah, yaitu:

- 1) *Asas Spesialiteit*

Asas spesialiteit atau asas spesialisitas yang artinya pelaksanaan pendaftaran tanah dilaksanakan atas dasar perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut mengenai pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya.

- 2) *Asas Openbaarheid*

Asas Openbaarheid atau asas publisitas yang artinya setiap orang memiliki hak untuk mengetahui data yuridis mengenai subjek hak, nama hak atas tanah, peralihak hak dan pembebanan hak atas tanah. Selain dari pada itu setiap orang juga memiliki hak mengajukan keberatan sebelum penerbitan sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat hilang atau sertifikat rusak.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Indonesia mengalami masa penjajahan dengan hukum agraria yang diterapkan bernuansa kolonial. Sistem pendaftaran tanah yang diterapkan

pada masa kolonial tersebut mempunyai tujuan yang bertentangan dengan masa penerapan Undang-undang Pokok Agraria yang secara umum, yaitu:

- 1) Pendaftaran tanah pada masa kolonial hanya mengakui hak-hak Barat dan hak-hak adat yang disamakan dengan hak Barat. Konsep ini jelas berbeda dengan dengan UUPA bahwa pendaftaran tanah meliputi seluruh wilayah Indonesia.
- 2) Pendaftaran tanah pada masa kolonial dilakukan juga dalam rangka kepentingan pajak, sedangkan pendaftaran tanah setelah UUPA berlaku adalah untuk kepastian hukum hak atas tanah.

Pemberlakuannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan tujuan dan arah yang jelas mengenai pendaftaran tanah. Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria menyatakan “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa mengenai siapa yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah. (Aartjie Tehupeiory, 2012, hlm 9)

Tujuan pendaftaran tanah secara garis besar dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-

hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak terkait yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar,
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. (Irwan Soerodjo, 2003, hlm. 157)

Tujuan pendaftaran tanah dengan demikian adalah untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Jaminan hak-hak atas tanah tersebut yaitu:

- 1) Kepastian hukum atas obyek bidang tanahnya mengenai letak bidang tanah, letak batas-batas beserta luasnya (obyek hak).
- 2) Kepastian hukum mengenai subyek haknya, yaitu siapa yang menjadi pemiliknya (subyek hak).
- 3) Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya. (M. Arba, 2017, hlm. 153)

Sementara itu tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah supaya dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan di mana yaitu:

Orang-orang maupun badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan jika merekalah yang mempunyai hak atas tanah itu, hak apa yang dimiliki dan tanah yang mana yang dihakinya. Tujuan ini dapat dicapai dengan

memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan. Siapapun yang membutuhkan dapat dengan mudah mendapatkan keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan yang ingin memperoleh kepastian. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

4. Manfaat Pendaftaran Tanah

Dilaksanakannya pendaftaran tanah maka akan memberikan manfaat bagi para pemegang, pemerintah dan bagi para calon pembeli atau kreditur. Manfaat yang diperoleh oleh masing-masing pihak diantaranya sebagai berikut (Santoso, 2010, hlm. 21) :

a. Manfaat bagi para pemegang hak:

- 1) Memberikan rasa aman;
- 2) Bisa mengetahui secara jelas mengenai data fisik dan data yuridisnya;
- 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak atas tanah tersebut;
- 4) Dapat menaikkan harga tanah tersebut;
- 5) Dapat diagunkan atau sebagai jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan;
- 6) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak keliru.

b. Manfaat bagi pemerintah:

- 1) Terwujudnya tertib administrasi pemerintahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan;
- 2) Dapat memudahkan kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan;

3) Dapat mengurangi terjadinya sengketa dalam masyarakat, maupun sengketa mengenai batas-batas tanah maupun sengketa pendudukan tanah secara liar.

c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur

Manfaatnya untuk para calon pembeli atau kreditur dapat dengan mudah mendapatkan keterangan dengan jelas mengenai data fisik dan data yuridis yang akan menjadi obyek perbuatan hukum mengenai tanah.

D. Tinjauan Umum Sertifikat Hak atas Tanah

1. Pengertian Sertifikat Hak atas Tanah

Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa belanda "*Certificat*" yang mempunyai arti sebagai surat tanda bukti yang membuktikan tentang sesuatu. (Mhd. Yamin Lubis, 2008, hlm 204). Maka sertifikat adalah tanda bukti yang atas terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, yang diberi sampul bergambar Garuda dan dijilid menjadi satu yang dibuat dan dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). (K. Wantjik Saleh, 1985, hlm 64)

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah "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. (Boedi Harsono, 2007, hlm. 472)

Penjelasan sertifikat juga tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2), yaitu sebagai berikut:

- 1) 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 yang bersangkutan.
- 2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad 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 sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Maka berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, dalam hal ini sertifikat merupakan surat tanda bukti yang mutlak.

Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa belanda “*Certificat*” yang mempunyai arti sebagai surat tanda bukti yang membuktikan tentang sesuatu. (Mhd. Yamin Lubis, 2008, hlm 204). Maka sertifikat adalah tanda bukti yang atas terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, yang diberi sampul bergambar Garuda dan dijilid menjadi satu yang dibuat dan dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). (K. Wantjik Saleh, 1985, hlm 64)

Menurut Bachtiar Effendie definisi Sertifikat tanah yaitu:

“Suatu salinan yang ditetapkan oleh menteri negara dalam hal ini informasi didalamnya dikutip dari buku tanah dan salinan dari semua surat ukur yang kemudian disatukan menjadi satu kesatuan dalam bentuk Sertifikat”.(Bachtiar Efendi, 1983, hlm. 25)

Sertifikat harus dimiliki oleh setiap para pemegang hak atas tanah dikarenakan sertifikat merupakan suatu tanda bukti yang kuat, maka pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum pada sertifikat mesti dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di Pengadilan dengan alat bukti yang lainnya. Sertifikat disebut sebagai alat bukti yang kuat karena siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila sudah jelas namanya tertulis dalam sertifikat.

Sebagai tanda bukti sertifikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdiri dari:

- a. Salinan buku tanah, didalam salinan buku tanah ini dicatat ketengangan-ketengangan yang melekat pada tanah tersebut, pemegang haknya dan perubahan-perubahan yang terjadi pada tanah tersebut.

- b. Surat ukur, yang di mana memuat keterangan mengenai letak tanah, batas-batas dan luas tanah tersebut.

Adapun hal-hal yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah terdapat antara lain:

- a. Jenis hak atas tanah, dengan sertifikat dapat diketahui, apa tanah tersebut berstatus hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan dan berapa lama hak itu diberikan serta kapan berakhirnya (Selain dari pada hak milik). (Effendi Perangin, 1992, hlm. 3)
- b. Pemegang hak, sehingga dapat diketahui mengenai nama pemegang hak harus dicantumkan didalam sertifikat. Bila pemegang hak berganti maka nama pemilik sebelumnya dapat diganti oleh pejabat yang mempunyai kewenangan tersebut.
- c. Keterangan fisik mengenai tanah di dalam sertifikat terdapat surat ukur maka dengan melihat sertifikat kita tahu tentang luas, panjang, lebar tanah, batas-batas mengenai tanah yang dijelaskan dalam sertifikat dan keadaan tanahnya.
- d. Beban atas tanah dari sertifikat dapat diketahui, beban apa saja yang ada di atas tanah tersebut, misalnya mengenai hak tanggungan, hak sewa dan hak guna bangunan ataupun adanya sitaan atas perintah Pengadilan.
- e. Informasi mengenai peristiwa yang berhubungan dengan tanah, sehingga sehubungan dengan tanah tersebut dicatat didalam sertifikat.

Mengapa dalam hal ini sertifikat menjadi sebagai alat bukti yang kuat dan mutlak, dikarenakan adanya kaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif dikarenakan akan terciptanya surat-surat tanda bukti hak, yakni sertifikat yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Maka tidak ada sistem publikasi positif, karena menurut sistem publikasi positif adalah apa yang tertuang dalam buku pendaftaran tanah beserta surat tanda bukti yang lain hak yang dikeluarkan yaitu alat bukti yang mutlak.

Sertifikat merupakan hasil akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang telah diterbitkan kemudian diberikan kepada pemegang haknya. Pihak yang menerima sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota, yaitu:

- a. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertifikat hanya dapat diserahkan kepada pihak yang tercantum namanya dalam buku tanah tersebut sebagai pemegang hak.
- b. Untuk tanah wakaf, sertifikat diberikan kepada Nadzir atau pihak yang dikuasakannya. Apabila pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat tersebut diterima atau diberikan kepada ahli warisnya dengan adanya persetujuan para ahli waris yang lain.

- c. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dengan kepemilikan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterima kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- d. Untuk hak tanggungan, sertifikat diberikan dan diterima kepada pihak yang namanya tertulis dalam buku tanah yang bersangkutan.

2. Macam-macam Sertifikat Hak atas Tanah

a. Sertifikat Hak Milik (SHM)

Sertifikat Hak Milik (SHM) merupakan sertifikat yang secara penuh atas lahan atau tanah oleh pemegang sertifikat tersebut. Dengan bukti kepemilikan paling kuat atas tanah secara hukum adalah SHM, jadi tidak ada campur tangan pihak lain.

Dalam Pasal 20 UUPA Hak Milik didefinisikan sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik juga dapat dijual-belikan, diagunkan dengan bukti kepemilikan bisa diperoleh sebagai pemilik tanah yang berupa SHM.

Namun Warga Negara Asing (WNA) tidak diperbolehkan memiliki sertifikat hak milik (SHM) di Indonesia, yang sebagaimana tercantum pada Pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa, “Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik”.

b. Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB)

Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) merupakan sertifikat yang di mana yang memegang sertifikat ini hanya bisa memanfaatkan atau menggunakan tanah lahan untuk mendirikan bangunan dalam kurun waktu tertentu, serta kepemilikan tanah lahannya dikuasai oleh Negara.

Dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA Hak Guna Bangunan didefinsikan bahwa “Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri”. Jangka waktu Hak Guna Bangunan paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak Guna Usaha juga dapat diagunkan atau dijaminkan ke Bank dan bisa beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Warga Negara Asing (WNA) dapat memiliki lahan dengan status kepemilikan Hak Guna Bangunan (HGB) yang dikelola oleh pihak pengembang yang biasanya perumahan, apartement dan bangunan lainnya.

c. Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU)

Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU) merupakan tanah milik Negara yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Dalam Pasal 28 ayat (1) disebutkan bahwa “Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh Negara dalam jangka waktu tertentu untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan”. Luas minimal dalam Hak Guna Usaha yaitu 5 Hektar dan untuk luas

maksimalnya 25 hektar, sedangkan untuk jangka waktu berlakunya antara selama 25-35 tahun.

Pihak-pihak yang bisa memiliki Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia (WNI) atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Usaha dapat diambil alih oleh Negara jika terpenuhi salah satu kriteria misalnya seperti berakhirnya masa pemberian atau perpanjangan Hak Guna Usaha, tidak terpenuhinya kewajiban pemegang hak, dilepas secara sukarela oleh pemegang hak, tanahnya tidak digarap atau diterlantarkan dan dihapus secara hukum dalam putusan Pengadilan.

Pemegang Hak Guna Usaha wajib melapor atau menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun perihal penggunaan haknya. Sertifikat Hak Guna Usaha dilarang untuk dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan yang di mana Hak Guna Usaha bisa beralih ke pihak lain.

d. Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHMRS)

Sertifikat Hak Satuan Rumah Susun (SHRS) merupakan bentuk kepemilikan yang diberikan terhadap pemegang hak atas Rumah Susun. Menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun yang menyatakan bahwa “Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.

Sedangkan yang dimaksud benda bersama yaitu benda yang dimiliki secara bersama dengan fungsi sebagai kepentingan publik dan bukan bagian dalam rumah susun. Misalnya dalam hal ini tempat ibadah, tempat parkir kendaraan dan lain sebagainya.