

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar belakang Masalah**

Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bertujuan memberikan pengaturan mengenai kepemilikan hak atas tanah, agar tercipta keadilan melalui pemberian perlindungan hukum terhadap orang yang berhak atas tanah. Salah satu aspek pengaturan dalam Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah penyelenggaraan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang – Undang Pokok Agraria tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan di pertegas dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia , yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 (sudah tidak berlaku) sekarang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.<sup>1</sup>

Kepastian hukum yang dimaksud disini adalah kepastian hukum menyangkut data fisik dan data yuridis penguasaan tanah. Dengan demikian kepastian hukum tersebut meliputi kepastian orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak yang disebut juga kepastian mengenai subjek hak dan kepastian mengenai letak, batas-batasnya serta luas bidang tanah yang disebut juga kepastian mengenai objek hak.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu sebuah Lembaga Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota. Yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan secara umum pendaftaran tanah. dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta atas tanah. Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang kepastian hukum yaitu Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

---

<sup>1</sup>Aries S. Hutagalung, Tebaran *Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga pemerdayaan Hukum Indonesia*, Jakarta, Agustus 2005, h.81

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah di Indonesia adalah:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah,
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan,
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum dalam nomor satu diatas adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA. Proses pendaftaran tanah terakhir adalah pemberian surat tanda bukti hak yang disebut sertifikat. Sertifikat digunakan untuk kepastian hukum yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat atas tanah yang diperoleh, dalam arti bahwa selama dan sepanjang tidak alat dan bukti yang dapat membuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya maka harus di terima sebagai data yang benar sehingga sertifikat dapat memberikan perlindungan hukum yang jelas yang disebutkan dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Hal ini berarti bahwa suatu bidang tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasai tanah itu maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila telah lewat waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak dan kepada Kantor Pertanahan/Kepada Pengadilan. Sistem yang digunakan adalah sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yang tercermindalam pernyataan

sebagai alat bukti yang kuat tetapi bukan sebagai satu-satunya alat pembuktian. Artinya, setiap orang dapat mempermasalahkan tentang kebenaran sertipikat tanahnya dan jika dapat membuktikan ketidakbenaran dari hak atas tanah tersebut maka dapat dibatalkan oleh Pengadilan dan kepala Kantor Pertanahan dapat memerintahkan untuk pembatalan.

Jaminan kepastian hukum yang dimaksud diatas adalah jaminan kepastian hukum yang terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, menentukan:

1. Kepastian mengenai subjek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum,
2. Kepastian mengenai objek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah dan luas tanah,
3. Kepastian mengenai hak atas tanah yaitu kepastian untuk diketahui status haknya, apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak lainnya.

Kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah harus diwujudkan dari penyelenggaraan pendaftaran hak milik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Kajian tentang kepastian hukum hak harus dikaji secara tertulis dan hukum tidak tertulis. Dalam kenyataan secara praktek untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah masih menjadi masalah yang cukup rumit. Hal ini disebabkan oleh sistem administrasi yang berbelit-belit dan pengurusan yang memakan waktu cukup lama, serta biaya yang cukup tinggi, membuat masyarakat enggan mendaftarkan tanahnya. Selain sulitnya mengurus surat sertipikat, ternyata masih ada juga sertipikat palsu atau ganda atau dimiliki lebih

dari satu orang atau kepemilikannya oleh dua orang sekaligus. Hal ini dapat berakibat dibatalkan sertipikat oleh instansi pembuatanya baik karena kesalahan administrasi mauapun karena menjalankan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Maka dari itu untuk menanggulagi permasalahan-permasalahan yang akan timbul sebagai pemegang hak atas tanah atau sertifikat diberi kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah akan tercapai apabila pemegang hak milik atas tanah mendaftarkan tanahnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sehingga hak milik atas tanah tersebut diberikan surat tanda bukti hak sebagai alat bukti yang lebih dikenal dengan sertipikat.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum?
2. Apakah sistem publikasi negatif memberikan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat?

## **3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem publikasi negatif memberikan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat.

#### 4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis adalah dalam rangka pengembangan ilmu hukum khusus Hukum Agraria yang berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistem publikasi negatif.
2. Manfaat praktis adalah dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka penyempurnaan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah untuk meminimalisasi terjadinya sengketa pertanahan di kemudian hari.
3. Secara akademis semoga penelitian ini dapat dijadikan dasar untuk melakukan penelitian lebih lanjut terhadap sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah sehingga kedudukan dan hukumnya menjadi jelas dan tegas.

#### 5. Kajian Pustaka

##### Sejarah Pembentukan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

Baru pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga penadaftaran tanah dalam sejarah pertanahan di Indonesia. Yang uniform dan berlaku secara nasional. Sebagai konsekuensi berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997, L N 1997, No. 59, tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku 8 Oktober 1997 (Pasal 66), sebagai perintah Pasal 19 UUPA.<sup>2</sup>

Pendaftaran tanah dimulai dengan didirikan kantor kadester, (S1834-27) pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yang melakukan pendaftaran tanah, sampai kita membentuk PP No. 10 tahun 1991 yang dahulu terpusat di beberapa

---

<sup>2</sup>A. P Parlindungan, *Pendaftaran tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, Cetakan Ke-4, h.1

kota dipusat-pusat perdagangan ataupun dimana masyarakat barat sudah berkembang.

Pendaftaran pada waktu itu yang kita kenal hanyalah pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada kitab Undang –Undang Hukum Perdata Barat. Sungguhpun juga ada orang-orang bumiputera yang mempunyai hak-hak atas tanah yang berstatus hak-hak barat, selain dari golongan Eropah dan Golongan Timur Asing termasuk Golongan Cina.

Sesuai dengan ketentuan perundangan yang ada maka jika seseorang bumiputera yang memiliki tanah yang berstatus hak Barat maka dianggap mereka telah menundukkan diri kepada hukum Burgelijk Wetboek(BW) tersebut sebagai konsekuensi tanah-tanah Barat itu tunduk kepada kitab Undang-undang Hukum Perdata (barat)

Untuk golongan bumiputera tidak ada suatu hukum pendaftaran tanah yang bersifat uniform, sungguhpun ada secara sporadis kita ketemuan beberapa pendaftaran yang sederhana dan belum sempurna, seperti geran Sultan Deli, Geran lama, Geran Kejuruan. Pendaftaran tanah yang terdapat di kepulauan Lingga, Riau, di daerah Yogyakarta dan Surakarta dan lain-lain daerah yang sudah berkembang dan menirukan sistem pendaftaran kadester. Sebaliknya juga kita mengenal pendaftaran tanah pajak, seperti pipil girik, petuk, ketitir, letter C yang dilakukan oleh kantor-kantor pajak, di pilau Jawa.

Oleh karena belum semua tanah-tanah di Indonesia terdaftar maka apa yang selama ini dilaksanakan dan masih saja kita dapati ditengah-tengah masyarakat. Baik surat-surat yang dibuat oleh para notaris ataupun surat-surat yang dibuat oleh para camat dengan berbagai ragam, untuk menciptakan

bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur PP No. 10 Tahun 1961. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi. Maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan kemudian telah diduduki oleh rakyat baik dengan sengaja ataupun diatur oleh kepala-kepala desa dan disahkan oleh para camat, seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk katagori hak-hak Adat.

Demikian pula dikenal daerah Sumatra Utara “Akta Camat” surat yang dibuat oleh Camat baik sebagai bukti hak ataupun peralihan hak yang dibuat oleh atau dihadapan camat. Camat tersebut mungkin PPAT tetapi tidak membuat akta tanah (Akta PPAT). Demikian juga akta-aktayang dibuat oleh Notaris bukan sebagai PPAT. Kelihatanlah bahwa PP No. 10 Tahun 1961 tersebut belum dapat meyakinkan rakyat melakukan pendaftarn tanah melalui jalur yang benar yaitu melalui prosedur yang dibuat oleh instansi keagrariaan.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 ini maka sejumlah tanah yang selama ini diragukan tentang bukti keabsahanya maupun prosesnya dan bukti haknya telah dipertegas sebagai tanah-tanah yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA, dengan berkembangnya suatu pranata hukum “ Ajudikasi” sistematis dan sporandik, dan akan dibicarakan pada pembicaraan pasal-pasal (pasal 24 dan seterusnya) dari PP No. 24 Tahun 1997. Sedangkan sebenarnya setelah berlaku UUPA dan khususnya PP No. 10 Tahun 1961 maka telah terjadi status quo artinya tidak mungkin lagi diterbitkan surat-surat keterangan tentang hak-hak seseorang kecuali menerangkan bahwa tanah tertentu memang hak-hak adat.

Dari ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 ini maka ada beberapa hal lain yang dapat juga sebagai obyek konversi ataupun bukti-bukti yang dapat diteruskan

untuk dijadikan sertifikat tanah. Ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 ini selain mempertegas apa yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA. Juga ada beberapa peristiwa hukum yang kalau dibiarkan tidak diperhatikan akan menjadi konflik-konflik dimasa yang akan datang dan atas tanah-tanah tersebut dikategorikan dimungkinkan juga akan dikonversi. Kesemuanya ini terjadi karena pertimbangan praktis untuk mengurangi kemungkinan-kemungkinan kesulitan dimasa-masa yang akan datang.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengantisipasi beberapa kesulitan dan demikian juga hak-hak yang dapat dikonversi menjadi hak menurut UUPA. Pelaksanaan peralihan hak yang tidak berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut dari seseorang/ badan kepada seseorang/badan lainya cukup sahnyanya oleh kepala-kepala desa/lurah dan diketahui oleh camat ataupun dengan suatu "Akta" yang dibuat oleh camat tanpa ada suatu pendaftaran disuatu buku induk. Demikian pula ada akta-akta notaris yang membuat peralihan hak atas tanah karena belum terdaftar menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 sampai sekarang masih dipermasalahkan hak-hak dari para camat tersebut dalam membuat akta peralihan yang dimaksud, ataupun validitasnya oleh karena tidak ada suatu peraturan pun yang mendukungnya.

Apakah akta peralihan yang dibuat para kepala desa/lurah tersebut juga otentik, dan sekaligus menjamin keabsahan tanda tangan dari mereka yang melaksanakan transaksi tersebut demikian pula sahnyanya dari tanda tangan dari para camat tersebut dalam kedudukannya sebagai camat kepala wilayah atau camat sebagai PPAT dan ketentuan Peraturan Pemerintah No 10. Tahun 1961 memang disebutkan tentang PPAT apakah camat ataupun Notaris ataupun yang diangkat

secara khusus untuk perbuatan akta oleh pejabat (PPAT) tetapi tidak menyebutkan bahwa mereka secara implisit telah membuat akta akta yang otentik. Kewenangan para PPAT terbukti dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 maupun Putusan Mahkamah Agung No. 10 Tahun 1961 dan kini dengan ketentuan dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Diharapkan akan segera diterbitkan Peraturan yang positif tentang PPAT tersebut karena disebut oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 akan diterbitkan. Dengan suatu Peraturan Pemerintah seperti yang diperintahkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Dengan demikian Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah dapat mengakomodir hak-hak yang dibuat oleh para kepala desa, camat, pernyataan, saksi-saksi dan lain-lain pernyataan/peristiwa hukum sehingga akan mengakhiri atau setidaknya akan mengurangi ketidak pastian sesuatu hak atas tanah.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem publikasi 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). Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara yaitu

pertama tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagaimana yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah dan secara sporadik yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Sebagai catatan tambahan dapatlah kita sebutkan bahwa apa yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini penyempurnaan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Demikian pula disebutkan pendaftaran tanah secara sistematis, apa yang dikenal dahulu pendaftaran desa demi desa dan pendaftaran sporadik adalah pendaftaran tanah individual. Demikian pula himpunan terkecil dari pendaftaran tanah adalah juga tetap desa atau kelurahan.

Yang jelas bahwa Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini telah menampung segala kesulitan yang pernah dialami dalam era Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan tentunya juga dengan adanya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang hak Tanggungan, dan juga Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996, tentang Hak-Hak Atas Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), akan dapat diharapkan akan makin sempurna proses pendaftaran tanah.

### **Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah menurut PP No 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 1 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukaan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik, data yuridis, dalam bentuk peta daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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.

Yang dimaksud rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran dalam bidang data fisik yakni mengenai tanahnya itu sendiri seperti lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan, atau benda lain yang ada di atasnya. Berikutnya ada data yuridis mengenai haknya yakni haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain. Sementara terus menerus artinya setiap ada pengurangan, perubahan, atau penambahan maka harus dilakukan pendaftaran ulang, yang akan membuat sertifikat tersebut mengalami perubahan, misalnya perubahan tipe rumah.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya yaitu

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

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

pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data 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.

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

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

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;

pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan dan perubahan nama pemegang hak harus di daftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara Teratur

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

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, dan sebagainya.

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 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

Tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh pasal 19 UUPA. Disamping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat diperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan. Ada para ahli yang berpendapat bahwa Pendaftaran Tanah berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) 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*). Dalam arti yang tegas, *Cadaster* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadaster* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuanus recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.

Kadaster atau yang lebih dikenal dengan pertanahan adalah sesudah sistem administrasi informasi persil tanah (*land information system*) berisi tentang kepentingan-kepentingan atas tanah, (*rights, restrictions, dan responsibilities*) dalam bentuk uraian geometrik (peta) dan daftar-daftar disuatu pemerintah. Secara umum kadaster dimaksudkan untuk pengolahan hak atas tanah, nilai tanah, dan pemanfaatan tanah (*land tenure, land value, and land use*).

Tujuan kadaster hak (*recht cadaster*) adalah menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah hak, oleh karena itu pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah harus diselenggarakan secara teliti, batas-batas serta letak bidang-bidang tanah itu harus setiap waktu ditetapkan/direkonstruksi kembali di lapangan. Kadaster dengan kekuatan bukti adalah suatu kadaster dengan peta-peta yang membuktikan batas-batas yang sah menurut hukum. Peta-peta kadaster yang demikian tersebut sebagai peta-peta yang mempunyai kekuatan bukti. Pemberi kekuatan bukti pada peta-peta kadaster harus dilakukan dengan undang-undang atau peraturan lain berdasar kuasa undang-undang.<sup>3</sup>

Kadaster dengan kekuatan bukti selain menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah sehingga dapat untuk menyelesaikan dengan mudah perkara-perkara mengenai letak batas tanah yang sebenarnya antara dua atau lebih bidang-bidang tanah, dapat pula digunakan seseorang untuk memperoleh satuan hak atas sebidang tanah. Bagi seseorang yang akan membeli sesuatu hak atas sebidang tanah pada peta kadaster, ini akan merupakan alat bukti untuk meneliti kebenaran dari keterangan diberikan oleh

---

<sup>3</sup>Endaningsih Wijayanti, *Penerbitan Sertifikat dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis*, 2008, h.14

pihak penjual mengenai letak tanah, letak batas-batasnya serta luas dari bidang tanah yang akan dibelinya tanah tersebut.

Demikian pengertian pendaftaran tanah dalam ketentuan umum pasal 1 peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dalam memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiskal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti di uraikan diatas maka pendaftaran tanah menjadi *recht*.

Fungsi pendaftaran adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud adalah sertifikat yang didalamnya disebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang menerima atau memperoleh peralihan haknya.

Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti hak yang kuat terdapat hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Disamping itu, pendaftaran tanah yang ditentukan dalam pasal 19 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) merupakan sarana untuk mengadakan kesederhanaan hukum. Pendaftaran tanah dilakukan dikantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta dibantu oleh badan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada diwilayah kabupaten/kotamadya. Ada dua cara untuk memperoleh

sertifikasi hak atas tanah dari hasil proses pendaftaran tanah, yaitu sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Pendaftaran Tanah Sistematis

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

2. Pendaftaran Tanah Sporadik

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa /kelurahan secara individual atau massal.

Di samping pendaftaran tanah secara sistematis pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan uji kelayakan agar berjalan lancar.

Hai ini dapat dilihat dari ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pada Pasal 32 ayat (1) dan penjelasannya. Dalam Pasal 1 disebutkan

---

<sup>4</sup> Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso II), *Materi Kuliah Politik Hukum Agraria*, Surabaya, 2013

mengenai sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat yang berarti merupakan sistem publikasi positif karena melihat pada pendaftaran sebagai bukti hak. Sementara dalam penjelasan Pasal 32 disebutkan sertifikat tersebut sebagai tanda bukti yang kuat dalam arti bila tidak dapat diuktikan sebaliknya, sehingga hak dari sertifikat tersebut menjadi tidak mutlak bila dibuktikan bahwa sertifikat tersebut didapatkan dengan melakukan perbuatan hukum yang tidak sah dalam jangka waktu 5 tahun, disini ada unsur negatif.

## 6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

### 1. Pendekatan masalah

Mengingat ini penelitian hukum maka metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum yang bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskriptif dan terapan mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan. Dalam bukunya Peter Mahmud Marzuki yang berjudul “Penelitian Hukum” mengatakan penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Langkah-lagkah yang dilakukan dalam melakukan penelitian hukum adalah

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan,
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum,

3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan,
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum,
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan keperluan penelitian dengan mengkaji hukum atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum pertanahan khususnya tentang sistem publisitas pendaftaran hak atas tanah sedangkan pendekatan dengan (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang berdasarkan konsep peraturan hukum yang berkaitan dengan penelitian yang ditulis oleh penulis sebab untuk melakukan penelitian ini harus memahami konsep-konsep dari peraturan-peraturan yang terkait dari penelitian ini.<sup>5</sup>

## 2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam menyusun proposal ini ada dua bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim yaitu bersifat mengikat dan mutlak dipergunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dikemukakan dalam proposal ini, Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan

---

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, 2013, h. 133

hukum primer, bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum serta data-data yang diperoleh penulis dari literatur maupun karya ilmiah lainnya yang bersifat pendukung. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistimatisasi dan kalifikasi dan kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

## **7. Pertanggungjawaban Sistematika**

Bab I di dalam tesis ini memuat pendahuluan yang digunakan sebagai landasan permasalahan pokok bagi pembahasan pada Bab II dan Bab III. Pada bab ini diuraikan mengenai pendahuluan, yang berisi latar belakang suatu permasalahan dan rumusan masalah yang diangkat sebagai batasan dalam pembahasan selanjutnya, hal itu dilakukan guna memberikan arah kerangka berfikir yang jelas. Disamping itu juga memuat tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II yang berisi pembahasan untuk menjawab permasalahan hukum/isu hukum pertama yaitu jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah secara sistem publikasi negatif dan bentuk jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah secara sistem publikasi negatif.

Bab III untuk membahas permasalahan kedua yaitu perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah secara sistem publikasi negatif, yang akan terbagi dalam

sub bab yaitu mengenai pengaturan perlindungan hukum pendaftaran tanah di Indonesia dan bentuk perlindungan hukum dalam sistem publikasi negatif.

Bab IV yang merupakan penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi tentang pemaparan hasil analisa dan pembahasan yang menjawab permasalahan utama yang diuraikan pada Bab II dan Bab III sedangkan saran berisikan tentang rekomendasi dalam mengatasi masalah yang ada dalam rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini sebagai sumbangan pendapat dari penulis akhir penulisan.

