

TESIS

**EFEKTIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL
(PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM
TERHADAP HAK ATAS TANAH**

***“THE EFFECTIVENESS OF DIGITAL CERTIFICATE MAPPING (PLOTING) IN
PROVIDING LEGAL CONFERENCE TO LAND RIGHTS”***



Oleh :

**MASHITA AMALIA RAZAK
B022172047**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**EFEKTIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL
(PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM
TERHADAP HAK ATAS TANAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

MASHITA AMALIA RAZAK
B022172047

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

**EFEKTIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL
(PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP
HAK ATAS TANAH**

**THE EFFECTIVENESS OF DIGITAL CERTIFICATE MAPPING
(PLOTING) IN PROVIDING LEGAL CONFERENCE TO LAND RIGHTS**

Disusun dan diajukan oleh:

**MASHITA AMALIA RAZAK
B022172047**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 19 November 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui:

Komisi Penasihat



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
Ketua



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Mashita Amalia Razak
N I M : B022172047
Program Studi : Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **“EFEKTIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL (PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH”** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 09 November 2020
Yang Membuat Pernyataan,



Mashita Amalia Razak
B022172047

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji dan syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tak lupa pula shalawat serta salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi ini. Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, Penulis sangat menyadari penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, namun berkat arahan dari pembimbing dan masukan dari berbagai pihak sehingga penulisan tesis dengan judul **“EFEKIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL (PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH”** dapat terselesaikan.

Terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua Penulis Ayahanda tercinta Drs. H. Abd. Razak Labba, M.Si, dan Ibunda tercinta Hj. Nilawati atas segala curahan kasih sayang, motivasi, kepercayaan, pendidikan, dukungan moril dan materil serta doa yang tulus agar Penulis senantiasa menjadi manusia yang bermanfaat untuk diri sendiri, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara.

Penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Maskun, S.H.,LL.M., selaku pembimbing yang senantiasa secara

tulus dan ikhlas bersedia meluangkan waktunya untuk memeriksa serta memberikan arahan, masukan, dan saran guna membantu Penulis menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.H., Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini. Serta ucapan terima kasih disampaikan kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Muhammad Ali S.E., M.S., selaku Direktur/Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
4. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan. Serta Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya selama masa perkuliahan berlangsung.
5. Kepala Kantor Pertanahan Kota Kendari , Bapak Irwan Idrus, S.H., dan terkhusus Bapak Haeuddin, S.H., Bapak Tageli Lase,

S.Tr., Bapak Dr. Yudhi Setiawan, S.H.,M.H, yang telah menerima dan bersedia membantu penulis pada saat melakukan penelitian.

6. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terkhusus Staf Program Studi Magister Kenotariatan, Ibu Alfiah Firdaus (Bu Eppy) dan Pak Aksa Kibe (Pak Aksa) yang telah banyak membantu dan memotivasi selama masa perkuliahan.
7. Saudara Kandung Penulis, Hilda Razak, S.E, Auliya Razak, S.E., Dian Ulpa Razak, S.H., Muhammad Ilham Razak, S,Kom., M.M, Muh. Rahmad, S.H., M,Kn. yang juga selalu memberikan motivasi dan doa yang tulus selama ini kepada Penulis.
8. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Kenotariatan khususnya angkatan 2017 (AUTENTIK 2), terima kasih atas kebersamaan, persaudaraan dan dukungan satu sama lain selama ini.
9. Teman-teman Penulis: Evifania Ra'tuk Allorerung, S.H., M.Kn., Fadhlia Yahya, S.H., M, Kn., Arsyita Jupri, S.H., Dzaki Aulia, S.H., M,Kn., Dian Utami Manuri, S.H., Nur Aisyah, S.H, Sulmayani, S.H., M,Kn., Hamida Arysad, S.H., M,Kn., yang juga sangat banyak membantu dan memotivasi selama penyusunan tesis ini dan telah menjadi bagian dari keluarga penulis selama masa perkuliahan di Kenotariatan.
10. Muhammad Ishak, S.H.,M.Kn.,M.M., yang banyak membantu, mendukung dan memotivasi Penulis selama penyusunan tesis

ini.

11. Serta kepada semua pihak yang tidak sempat Penulis sebutkan namanya satu persatu, baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu Penulis dalam penyelesaian tesis ini, tanpa bermaksud melupakan budi baik yang telah diberikan kepada Penulis semoga Allah SWT yang membalas semua kebaikan mereka.

Sebagai manusia biasa, Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, kritik dan saran selalu Penulis harapkan demi kesempurnaannya. Akhir kata Penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang hukum serta bermanfaat bagi masyarakat yang bernilai jariah. *Aamiin Allahumma Aamiin.*

Makassar, 09 November 2020

MASHITA AMALIA RAZAK

ABSTRAK

MASHITA AMALIA RAZAK (B022172047). EFEKTIVITAS PEMETAAN SERTIPIKAT SECARA DIGITAL (PLOTING) DALAM MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH. (Dibimbing oleh **Farida Patittingi** dan **Maskun**).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pemetaan sertifikat secara digital (*plotting*) dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang telah dilakukan pemetaan sertifikat secara digital (*plotting*).

Tipe penelitian adalah penelitian hukum empiris. Penelitian dilakukan di Pusat Data dan Informasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Kendari, Sulawesi Tenggara. Data yang telah diperoleh melalui kegiatan penelitian dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Implementasi pemetaan sertipikat secara digital (*plotting*) dilakukan dengan menginput data manual sertipikat tanah ke dalam dalam aplikasi peta pendaftaran digital yang berbasis teknologi Global Positioning System bertujuan memvalidasi kebenaran dari data sertifikat. Pelaksanaan *plotting* dapat dilakukan atas inisiatif pemegang hak atas tanah sendiri dengan melakukan permohonan *plotting* ke Kantor Pertanahan setempat, namun pada prinsipnya *plotting* adalah tugas dari Kantor Pertanahan yang dilaksanakan secara berkala, dengan target one map policy; 2) Efektivitas *plotting* secara umum telah berjalan cukup efektif dengan indikator kasus sertipikat tanah yang telah ter*plotting* relatif berkurang. Sejalan dengan sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif di Indonesia, *plotting* belum memberikan kepastian hukum secara absolut karena masih dapat ditinjau kembali dikemudian hari, namun setidaknya *plotting* dapat meminimalisir potensi sengketa tanah yang dapat timbul di kemudian hari, di antaranya sertipikat ganda atau tumpang-tindih.

Kata Kunci: Tanah, Hak Atas Tanah, Plotting, Sertifikat

ABSTRACT

MASHITA AMALIA RAZAK (B022172047). *THE EFFECTIVENESS OF DIGITAL CERTIFICATE MAPPING (PLOTING) IN PROVIDING LEGAL CONFERENCE TO LAND RIGHTS.* (Guided by **Farida Patittingi** and **Maskun**).

The aims of the study are to find out the implementation of the digital certificate mapping (plotting) policy in providing legal certainty of land rights and legal certainty of land rights certificates that have been carried out digitally mapping certificates (plotting).

The type of study was an empirical legal research. The research was conducted at the Data and Information Center of the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/National Land Agency of Kendari City, Southeast Sulawesi. The data that has been obtained through research activities were analyzed qualitatively and then presented descriptively.

The results of the research indicated that: (1) The implementation of digital certificate mapping (plotting) is carried out by inputting the manual data of the land certificate into a digital registration map application based on Global Positioning System technology with the aim of validating the validity of the certificate data. Plotting can be carried out at the initiative of the land rights holder itself by submitting a plotting request to the local Land Office, however, in principle, plotting is the task of the Land Office which is carried out regularly, with a target of one map policy; 2) The effectiveness of plotting in general has been quite effective with the indicators of cases of land certificates that have been plotted relatively reduced. In line with the negative land registration publication system with a positive tendency in Indonesia, plotting has not provided absolute legal certainty because it can still be reviewed at a later date, but at least plotting can minimize the potential for land disputes that can arise in the future, such as multiple or overlapping certificates.

Keywords: Land, Land Rights, Plotting, Certificates

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	II
HALAMAN PENGESAHAN	III
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	IV
KATA PENGANTAR	V
ABSTRAK	IX
DAFTAR ISI.....	XI
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Orisinalitas Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Pengertian dan Tujuan Pendaftaran Tanah.....	13
B. Sistem Pendaftaran Tanah	21
1. Sistem Torrens	22
2. Sistem Positif	24
3. Sistem Negatif	26
4. Sistem Pendaftaran Tanah Menurut UUPA	27
C. Hak-Hak atas Tanah	31
1. Hak Milik	34
2. Hak Guna Usaha	38

3. Hak Guna Bangunan	40
4. Hak Pakai.....	42
5. Hak Sewa	44
6. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan	46
D. Peralihan Hak Atas Tanah.....	47
E. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak	50
1. Pengertian Sertipikat Hak atas Tanah	50
2. Isi Sertipikat	52
3. Bagian Buku Tanah	53
F. Landasan Teori	55
1. Teori Efektifitas Hukum	55
2. Teori Perlindungan Hukum	59
3. Teori Kepastian Hukum.....	60
G. Bagan Kerangka Pikir.....	64
H. Definisi Operasional	64
BAB III METODE PENELITIAN.....	66
A. Lokasi Penelitian	66
B. Pendekatan, Sifat dan Tipe Penelitian.....	67
C. Populasi dan Sampel	67
D. Jenis dan Sumber Data	68
E. Teknik Pengumpulan.....	68

F. Teknik Analisis Data	69
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	70
A. Impelementasi Pemetaan Sertipikat Secara Digital (Plotting) Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah.....	70
B. Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah yang telah dilakukan pemetaan Sertipikat secara digital (plotting) dalam memberikan perlindungan Hukum kepada Pemegang Hak Atas Tanahnya.....	98
BAB V PENUTUP	127
A. Kesimpulan.....	127
B. Saran.....	128
DAFTAR PUSTAKA.....	130

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, maka perlu diberikan penegasan mengenai sejauhmana kekuatan pembuktian sertipikat, yang oleh UUPA dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat dengan menerapkan sistem publikasi negatif bertendensi positif.

Sengketa agraria di Indonesia telah sampai pada tahap yang mengkhawatirkan, baik dari segi jumlah maupun bobot sengketanya. Terdapat sekitar 1.753 kasus sengketa yang terjadi di 2.834 Desa/Kelurahan, 1.355 Kecamatan dan 286 Kabupaten/Kota. Sebagai gambaran, bila digabungkan ribuan kasus itu mencakup luas lahan sekitar 10.892.203 Ha. Dengan intensitas konflik tertinggi di Jabar (484 kasus), DKI Jakarta (175 kasus), Jawa Timur (169 kasus) dan Sulawesi Selatan (85 kasus) berdasarkan data tahun 2018 dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).¹

Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga

¹Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria*.http://kpa.or.id/publikasi/download/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf, diakses tanggal 19 November 2019

masyarakat yang bersengketa. Semuanya bermula dari pertanyaan-pertanyaan tentang siapakah yang lebih berhak atas tanah tersebut, sehingga para pihak berlomba-lomba membuktikan bahwa merekalah yang lebih berhak atas tanah tersebut. Dengan demikian sangat diperlukan adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan tanah. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanah guna memperoleh sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 20 PP No.24/1997, bukti hak atas tanah disebut juga dengan sertipikat. Jadi sertipikat merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan realisasi dari salah satu tujuan UUPA, yaitu adanya kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut dengan sertipikat.

Hal tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Harsono bahwa dengan adanya sertipikat, maka pada bidang tanah dapat diketahui kepastian letak tanah, batas-batas tanah, luas tanah, bangunan dan jenis tanaman apa yang ada di atasnya. Demikian pula untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain.²

² Boedi Harsono, Op. Cit Hal. 502

Salah satu tahapan dari kegiatan pendaftaran tanah adalah kegiatan pengumpulan data fisik. Pengumpulan data fisik adalah kegiatan mengumpulkan data fisik yang meliputi :³

- 1) Penetapan batas bidang tanah;
- 2) Pengukuran batas bidang tanah;
- 3) Pemetaan bidang tanah;
- 4) Pengumuman data fisik;
- 5) Menjalankan prosedur dan memasukkan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah di aplikasi KKP dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi yang salah satu kebijakannya mengatur tentang pemetaan sertifikat (plotting). Peraturan Menteri ini disusun berdasarkan asas kepastian hukum, perlindungan hukum, profesionalisme, transparansi, keadilan, serta etika dan pertanggungjawaban.

Hasil survei dan pemetaan bidang tanah harus memenuhi persyaratan:

- 1) Dapat dipetakan dalam Peta Dasar Pendaftaran;
- 2) Bentuk dan ukuran sesuai dengan bentuk dan ukuran obyek sesungguhnya di lapangan;
- 3) dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan;
- 4) tidak tumpang tindih sebagian maupun seluruhnya dengan hasil survei dan pemetaan sebelumnya.⁴

³Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2016, *Petunjuk Teknis Pengukuran Dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, Hal. 17.

⁴Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016

Pemetaan bidang tanah adalah kegiatan pengolahan data dan penggambaran hasil pengukuran bidang-bidang tanah dengan suatu metode tertentu pada media tertentu sehingga letak dan ukuran bidang tanahnya dapat diketahui dari media tempat pemetaan bidang tanah tersebut.

Pelayanan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Kantor Pertanahan Indonesia mengalami perubahan dengan kebijakan yang berlaku sejak September tahun 2016 tanpa adanya sosialisasi kepada pemohon/pengguna layanan Kantor Pertanahan. Kebijakan tersebut mewajibkan setiap sertifikat yang akan di proses di Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia, dilakukan Plotting (Pemetaan Sertipikat secara Digital). Pelayanan pendaftaran tanah di Kantor pertanahan seperti Pengecekan sertifikat, Permohonan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT), Roya, Pendaftaran Hak Tanggungan, Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah (Balik Nama), permohonan Informasi Zona Nilai Tanah (ZNT), dan beberapa pelayanan pertanahan lainnya tidak dapat diterima dan diproses sebelum dilakukan Plotting sertifikat terlebih dahulu. Kebijakan ini menjadi kewajiban ini mutlak harus dijalankan, dan tidak diberikan toleransi, karena sistem kerja online dari Kantor Pertanahan yang sudah terintegrasi digital, tidak memperkenankan penginputan data permohonan pendaftaran tanah apabila sertifikat yang akan diproses statusnya belum pernah di plotting.

Kebijakan ini diberlakukan dalam rangka transformasi data fisik pertanahan yang sebelumnya masih manual ke dalam sistem yang berbasis digital, sesuai dengan instruksi Presiden agar pelayanan di bidang pertanahan segera berbasis digital. Salah satunya adalah peta bidang tanah digital (sebelumnya manual) yang dapat di akses oleh masyarakat. Adapun dasar hukumnya plotting sertipikat, merupakan kelanjutan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2016 tentang bentuk dan isi sertipikat hak atas tanah, yang mana peraturan tersebut mempunyai tujuan agar sertipikat hak atas tanah dalam bentuk Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) yaitu aplikasi utama dalam menunjang pelaksanaan kewenangan, tugas dan fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi yang dibangun/dikembangkan mengacu pada alur, persyaratan, waktu, biaya dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Plotting (pemetaan sertifikat secara digital) sejatinya dapat lebih memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah., sehingga tidak terjadi lagi kasus tumpang tindih sertipikat, atau sertipikat ganda yang selama ini masih sering terjadi karena pencatatan pendaftaran tanah masih manual.

Pelaksanaan *plotting* khususnya di Kantor Pertanahan Kota Kendari, pemohon pendaftaran tanah baik oleh masyarakat umum (pemohon langsung), maupun dari Notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kebijakan *plotting* ini dianggap cukup menghambat dan cenderung mempersulit pelayanan pendaftaran dan peralihan hak atas tanah. Hal ini disebabkan karena *plotting* ini membutuhkan proses yang cukup rumit dan lama.⁵ Belum lagi petugas yang melayani proses *plotting* masih terbatas, membutuhkan turun ke lokasi dan harus melayani begitu banyak permohonan, sehingga masih menjadi pekerjaan rumah yang panjang bagi BPN untuk melakukan *plotting* dengan pelayanan yang cepat dan efisien.

Terkait efektivitas *plotting* dalam memberikan kepastian hukum atas tanah, tampaknya masih perlu dipertanyakan. Seperti kasus yang dialami oleh Kusno Ali, pemilik sebidang tanah kosong sebagaimana termuat dalam Sertipikat Hak Milik 00137, Kelurahan Watubangga, Kecamatan Baruga, Kota Kendari, seluas 95.918 M² (sembilan puluh lima ribu sembilan ratus delapan belas meter persegi), tercatat atas nama Kusno Ali, yang tanah tersebut telah dibeli sejak tahun 1979, dan diterbitkan sertipikat untuk pertama kalinya atas nama Kusno Ali pada tahun 2007. Pada tahun 2010 sebagian tanah dari Kusno Ali ± 20.000M² (lebih kurang dua puluh meter persegi), tanpa sepengetahuan maupun persetujuan dari Pihak

⁵Wawancara Notaris dan PPAT Kota Kendari : Muh.Ishak, S.H.,M,Kn.,M.M. Tanggal 24 Maret 2019

Kusno Ali, oleh Pihak Developer telah dibangun Perumahan Pelangi Golf Garden. Pihak Developer mengklaim juga memiliki sertipikat atas tanah yang dibangun perumahan tersebut. Atas keterangan kedua belah pihak tersebut, terdapat indikasi tumpang tindih sebagian sertipikat milik Kusno Ali tersebut.

Selanjutnya, pada tahun 2017 Kusno Ali melakukan permohonan plotting pemetaan Sertipikat Hak Milik 00137 tersebut ke Kantor Pertanahan Kota Kendari, dan dari hasil plotting menunjukkan keseluruhan peta digital menunjukkan Kusno Ali adalah pemilik sah atas 95.918 M2 (sembilan puluh lima ribu sembilan ratus delapan belas meter persegi) sesuai dengan surat ukur dalam sertifikat tersebut, termasuk pula bagian tanah yang telah dibangun oleh Pihak Developer. Pada Peta Digital dari Aplikasi Digital Badan Pertanahan Nasional, Sertipikat Hak Milik 00137/Watubangga tercatat atas nama Kusno Ali, terlihat secara nyata terdapat bangunan pihak developer.

Dari uraian tersebut, terdapat kecenderungan bahwa plotting sertipikat belum mampu memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah, sebagaimana yang menjadi tujuan awal diadakannya peta digital bidang tanah, untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemetaan sertifikat secara digital (plotting) dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah?
2. Bagaimana kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang telah dilakukan pemetaan sertifikat secara digital (plotting) dalam memberikan perlindungan hukum kepada hak atas tanahnya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan tesis ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pemetaan sertifikat secara digital (plotting) dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah
2. Untuk mengetahui kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang telah dilakukan pemetaan sertifikat secara digital (plotting) dalam memberikan perlindungan hukum kepada hak atas tanahnya

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan tesis ini manfaat yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis

Diharapkan dapat memberikan informasi, menambah dan mengembangkan pengetahuan tentang pendaftaran tanah dan

pemeliharaan data pertanahan khususnya plotting (pemetaan sertifikat secara digital) dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah dan bahan perbandingan bagi yang ingin melakukan penelitian selanjutnya.

2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya bagi Pemerintah Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana teknis, Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Hakim, Jaksa, Advokat, dan praktisi hukum, masyarakat serta pihak-pihak lain yang berkompeten dalam mengembangkan dan mewujudkan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah menuju era digitalisasi.

D. Orisinalitas Penelitian

Penulisan tentang efektivitas Hukum Plotting (Pemetaan Sertifikat Secara Digital) dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah akan diuraikan dalam penelitian ini dan merupakan prioritas masalah yang akan diteliti, penelitian tentang kepastian hukum hak atas tanah telah banyak diajukan, akan tetapi khususnya mengenai status hukum Plotting (pemetaan sertifikat secara digital) belum pernah diajukan atau diteliti oleh peneliti/penulis lainnya, sehingga penelitian ini adalah yang pertama. Demikian, ada beberapa penelitian yang membahas Tema yang hampir serupa namun berbeda pada sub kajian dan wilayah atau lokasi

penelitiannya, yang berbeda selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut :

1. Jurnal Internasional, Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H, “Arah Politik Hukum Pertanahan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, Volume 1 Nomor 1. Penelitian yang dilakukan oleh Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H membahas tentang perlindungan hak kepemilikan tanah masyarakat dan alternatif politik hukum pertanahan dalam rangka mengurangi dampak negatif dari politik hukum petanahan yang ada saat ini, sehingga berbeda dari penelitian yang penulis lakukan yang merujuk kepada efektivitas plotting (pemetaan sertifikat secara digital) untuk mengetahui sejauh mana pemetaan sertifikat memberikan kepastian batas kepemilikan hak atas tanah pemegang sertifikat dan sejauh mana keakuratan data yang tercantum di dalamnya.
2. Tesis, Wyda Swestika Mayasari, Fakultas Teknik Arsitektur Universitas Gadjah Mada, yang berjudul “Efektivitas Pemetaan Partisipatif dan Studi Tenurial Untuk Mempertegas Aset RuangDesa”. Dalam penelitian Wyda Swestika Mayasari melakukan penelitian untuk mengetahui batasan wilayah yang jelas sehingga tidak terjadi ketidaksepahaman dan kecenderungan eksploitasi antara perusahaan kepada masyarakat, sehingga dapat mempertegas aset ruang desa, sedangkan yang akan diteliti oleh penulis adalah dari segi sejauh mana pemetaan sertifikat hak atas

tanah memberi kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah lebih mengarah kepada bagaimana data fisik pertanahan yang sebelumnya manual menjadi digital yang akan memudahkan masyarakat untuk mengakses data tersebut melalui aplikasi.

3. Tesis, Indri Hadisiswati, Program Studi Ilmu Hukum Jurusan Hukum KeluargaislamUniverstas Tulungagung, yang berjudul “Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah”. Dalam penelitian ini Indri Hadisiswati mengkaji bagaimana pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis yaitu mengkaji dari plotting (pemetaan sertifikat secara digital) untuk menjamin kepastian hukum pemegang haknya. Keduanya jelas berbeda, penelitian yang dilakukan Indri Hadisiswati, lebih mengarah kepada sistem manual, sertifikat data fisik dan data yuridis jaminan kepastian hukum pemegang ha katas tanah, sedangkan penulis, megarah kepada sistem digital, bagaimana data fisik, data yuridis, dan penguasaan di lapangan menjadi sesuai.
4. Tesis, Fahmi Charish Mustofa, Program Studi Teknik Geodesi Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada, yang berjudul “Sistem Informasi Pertanahan Partisipatif Untuk Pemetaan Bidang Tanah”. Dalam penelitian ini Fahmi Charish Mustofa mengkaji

Perkembangan teknologi informasi dan infrastruktur pendukungnya menciptakan peluang untuk dikembangkannya Sistem Informasi Pertanahan (SIP) yang lebih handal, efisien dan tepat waktu di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN), perbedaan dengan tulisan penulis adalah penulis mengkaji tentang perkembangan teknologi informasi dan insfrastuktur Sistem Informasi Pertanahan (SIP) utamanya pemetaan sertifikat secara digital dalam menjamin kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanahnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia adalah karena kehidupan manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Sejarah perkembangan atau kehancurannya ditentukan pula oleh tanah, masalah tanah dapat menimbulkan persengketaan dan peperangan yang dahsyat karena manusia-manusia atau suatu bangsa ingin menguasai tanah orang/bangsa lain karena sumber-sumber alam yang terkandung didalamnya.⁶

Menurut Harsono⁷ bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya”.

Lebih lanjut menurut Harsono⁸ bahwa kata-kata suatu rangkaian kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan

⁶ Kartasapoetra G. dkk., 1991. *Hukum Tanah, Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Penerbit Rineka Cipta Anggota IKAPI: Jakarta, Hal. 1.

⁷ Boedi Harsono, *Op.cit*, “Hal” 72.

⁸ *Ibid*

dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Kata-kata terus-menerus menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir”.

Kata “teratur” menurut Harsono⁹ menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah menurut Sutedi¹⁰ adalah “rangkaiian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi : pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang

⁹ *Loc.cit*

¹⁰ Adrian Sutedi, 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Penerbit Sinar Grafika: Jakarta, Hal. 114.

sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Harsono¹¹ bahwa kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Pendaftaran untuk pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) meliputi tiga bidang kegiatan, yakni : bidang fisik atau teknis kadastral; bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda-bukti hak.

Pendaftaran tanah yang dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan.¹²

Sasaran pembangunan bidang pertanahan menurut Chomzah¹³ adalah:

“Untuk mewujudkan Catur Tertib Pertanahan, yakni:

1. Tertib hukum pertanahan;
2. Tertib administrasi pertanahan;
3. Tertib penggunaan tanah ; dan
4. Tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup”.

¹¹ Boedi Harsono, *Op.cit*, “Hal” 74.

¹² Ibid, “Hal” 506.

¹³ Ali Achmad Chomzah, 2013. *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan VI Penyelesaian Sengketa Hak Atas tanah, Seri Hukum Pertanahan VII Pengadaan Tanah Instansi pemerintah*. Prestasi Pustaka: Jakarta. “Hal” 18.

Lebih lanjut menurut Chomzah¹⁴ bahwa gambaran tentang kondisi dari masing-masing tertib tersebut adalah sebagai berikut :

1. Tertib hukum pertanahan merupakan keadaan dimana:
 - a. Seluruh perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan telah tersusun secara lengkap dan komprehensif;
 - b. Semua peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan telah diterapkan pelaksanaannya secara efektif;
 - c. Semua pihak yang menguasai/menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan.
2. Tertib administrasi pertanahan adalah merupakan keadaan dimana :
 - a. Untuk setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan, penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya, yang di kelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap;
 - b. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah serta tetap menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten;
 - c. Penyimpanan warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan penyertipikatan tanah dilaksanakan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.
3. Tertib penggunaan tanah merupakan keadaan dimana :
 - a. Tanah telah digunakan secara lestari, optimal, serasi dan seimbang sesuai dengan potensinya guna berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional;
 - b. Penggunaan tanah di daerah perkotaan telah dapat menciptakan suasana yang aman, tertib, lancar dan sehat;
 - c. Tidak terdapat pembentukan kepentingan antar sektor dalam peruntukan tanah.
4. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup merupakan keadaan dimana :
 - a. Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian fungsi lingkungan hidup;
 - b. Pemberian hak atas tanah dan pengarahannya telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
 - c. Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah telah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut”.

¹⁴*Ibid* “Hal” 18-20.

Menurut Abdurrahman¹⁵ bahwa :

“Pembangunan nasional di Negara kita dewasa ini dalam masalah pertanahan tampaknya memerlukan perhatian dan penanganan dari berbagai pihak karena dalam suasana yang demikian dirasakan sekali semakin bertambahnya tanah rakyat yang tersangkut dalam berbagai kegiatan ekonomi, sehingga sehubungan dengan itu semakin lama semakin terasa pula perlunya jaminan hukum, kepastian hak atas tanah”.

Konsepsi dari pernyataan di atas, khususnya untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah di Indonesia, kepada Pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, demikian ketentuan yang termaktub dalam pasal 19 ayat (1) UUPA. Pasal 19 UUPA merupakan landasan dasar utama di dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dan jika di teliti secara mendalam tentang isi lengkap dari ketentuan Pasal 19 UUPA ini menyebutkan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti-hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di

¹⁵ Abdurrahman, 1989. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Keppres 55 Tahun 1993*, Citra Aditha Bhakti: Bandung, Hal. 15.

atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Menurut Effendi¹⁶ bahwa:

“Jika di kaji secara mendalam, terlihat bahwa dari segi substansi pendaftaran tanah ini merupakan kewajiban yang harus dipikul Pemerintah untuk melaksanakannya dan inisiatifnya juga berasal dari Pemerintah dan bukan dari masyarakat. Untuk pendaftaran tanah ini sesuai dengan perintah UUPA pada ayat (1) di atas, telah diterbitkan (diberlakukan) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 dan terakhir dicabut dan diberlakukan PP No. 24 Tahun 1997 serta PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 yang pada pokoknya menunjukkan bahwa pendaftaran tanah ini adalah pendaftaran tanah yang bersifat *rechts kadaster* bukan *fiscal kadaster* ataupun dalam pengertian yang lain, yaitu sebagai *wirtschaftlichen kadaster*”.

Parlindungan¹⁷ menyatakan bahwa:

“Pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Pasal 19 UUPA ini termasuk ke dalam ruang lingkup atau kategori *rechtskadaster* yang pada intinya memiliki tujuan untuk memberikan suatu bentuk kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah serta termasuk juga meliputi beberapa hal sebagai berikut :

1. Untuk memungkinkan orang yang mempunyai tanah dengan mudah untuk dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas sebidang tanah, apa status hak yang dipunyainya, letak tanah dan luas tanah.
2. Untuk memungkinkan kepada siapapun guna mengetahui hal-hal yang ia ingin ketahui berkenaan dengan sebidang tanah, misalnya kepada calon pembeli, calon kreditur dan sebagainya”.

Pernyataan di atas, jika dihubungkan dengan materi dalam

Pasal 3 PP No.24/1997, disebutkan bahwa pendaftaran tanah

bertujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah

¹⁶ Bachtiar Efendi, 1993. *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni: Bandung “Hal”

15.

¹⁷ Parlindungan AP, 1996. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Makmur Maju: Bandung, “Hal”

113.

- susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan ;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar ;
 3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut penjelasan umum PP No.24/1997 bahwa tujuan dari PP tersebut di atas penekanannya bukan hanya pada bentuk jaminan kepastian hukum dan kepastian hak saja, melainkan juga perlindungan hukum bagi pemegang hak. Seseorang yang mendaftarkan tanahnya dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanahnya, seperti hak apa yang dimilikinya, berapa luas tanahnya, apakah ia dibebani hak tanggungan. Inilah yang dikategorikan di dalam ruang lingkup asas publisitas yang berkenaan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah.

Parlindungan¹⁸ menyatakan bahwa :

“Perihal Pendaftaran Tanah atau di kenal dengan nama *cadastre* dalam istilah yang bersifat teknis untuk *record* (rekaman). Istilah *cadastre* berasal dari Bahasa latin yang berarti *capistrum* yang menunjukkan suatu register atau *capite* yang merupakan istilah pada zaman Romawi untuk pajak tanah. Kadaster atau *record* ini dipergunakan sebagai istilah pendaftaran hak atas tanah yang mengandung arti pendaftaran oleh pemerintah terhadap semua tanah atau semua barang tak bergerak, terutama untuk tujuan pajak dan kepentingan dalam hal dalam peralihan hak milik dan hak-hak kebendaan lain”.

Dengan demikian *cadastre* menurut Parlindungan¹⁹ :

¹⁸*Ibid*, “Hal” 12.

¹⁹*Loc.cit*

“Merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian dan identifikasi dari tanah dan berfungsi sebagai bentuk *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak-hak atas tanah dan juga harus menunjukkan sifat yang terbuka untuk umum (*public record*). Hal ini penting, terutama jika kita kaitkan dengan salah satu asas dalam Pendaftaran Tanah, yakni asas publisitas dan merupakan asas yang sangat penting dari Pendaftaran Tanah”.

PP No. 24/1997 menjelaskan secara eksplisit dua hal pokok yang sangat mendasar di dalam substansinya, yakni :

1. Kategori kelompok yuridis : yaitu mengenai hak apa, siapa pemiliknya, peralihan dan pembebanannya. Kelompok yuridis ini terhimpun dalam buku tanah. Buku tanah adalah suatu lembaran yang memuat kolom-kolom tentang tanah. Dengan demikian, segala hal mengenai yuridis dicatat dalam buku tanah. Jika sudah dilakukan pencatatan, maka persil tersebut di beri nomor tetap menurut haknya. Jadi tidak ada persil yang mempunyai nomor yang sama (ganda).
2. Kategori kelompok teknis : yaitu hal-hal mengenai letak tanah, besarnya, luasnya dan penunjukan secara jelas batas-batasnya. Kegiatan disini antara lain adalah dilakukannya pengukuran, pemetaan yang nantinya akan menghasilkan peta pendaftaran tanah yang telah dilaksanakan.

Kedua ketegori kelompok yang disebut di atas yang tergambar dalam substansi materi dari PP No. 24/1997, terlihat bahwa kelompok yuridis sangat menekankan pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, sedangkan kelompok teknis lebih condong menekankan pada segi-segi teknis operasional, seperti pengukuran dan pemetaan di lapangan.

Menurut Hermit²⁰ bahwa :

²⁰ Herman Hermit, 2004. *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Penerbit Mandar Maju: Bandung, “Hal” 29.

“Setiap sebidang tanah yang akan dikeluarkan surat bukti haknya (sertipikat) akan dibuatkan kutipan surat ukur yang memuat gambar dan keterangan satu bidang tanah tertentu. Demikian pula dengan buku tanah juga dibuatkan kutipannya. Salinan buku tanah dan surat ukur yang di jahit satu dan diberi sampul berwarna hijau muda dan inilah yang lazim di kenal dengan sertipikat dan ini berfungsi sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana yang dimaksud dalam pengertian Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA”.

B. Sistem Pendaftaran Tanah

Berbicara tentang jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, maka pertama-tama diperlukan tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Diketahui secara umum bahwa pendaftaran tanah adalah bertujuan untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah serta perlindungan hukum bagi pemegang hak.

Menurut Pittlo dalam Effendi²¹ menyatakan bahwa :

“Pada saat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat. Sejak saat itulah pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatuhan. Hal ini menunjukkan bahwa betapa pentingnya arti dan misi dari pendaftaran tanah dalam hubungannya dengan keperdataan yang dimiliki seseorang individu dalam masyarakat”.

Lebih lanjut menurut Effendi²² bahwa :

“Membicarakan tentang pendaftaran tanah, khususnya dalam hubungannya dengan status kepemilikan hak atas tanah yang

²¹ Bachtiar Effendi, *Op.cit.*, “Hal” 46.

²² Bachtiar Effendi, *Loc.cit*

dimiliki seseorang, maka erat kaitannya dengan sistem-sistem dalam pelaksanaan Pendaftaran tanah yang dipergunakan atau dianut di suatu Negara. Dengan kata lain, bahwa sistem pendaftaran tanah ini sangat menentukan terhadap pola dan bentuk-bentuk kepemilikan hak atas tanah”.

Parlindungan²³ menyatakan bahwa :

“Dalam teori-teori hukum keagrariaan di kenal beberapa sistem dalam pelaksanaan pendaftaran tanah yang dipergunakan atau diterapkan di beberapa Negara, yang mana terlihat dari masing-masing sistem pendaftaran tanah tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan serta karakteristik tersendiri, khususnya jika dilihat di dalam pelaksanaannya di beberapa Negara dengan bentuk penekanan tujuan yang berbeda”.

Beberapa sistem pendaftaran tanah tersebut menurut Parlindungan²⁴ antara lain :

1. Pendaftaran Tanah dengan sistem Torrens ;
2. Pendaftaran Tanah dengan sistem Positif ;
3. Pendaftaran Tanah dengan sistem Negatif.

1. Sistem Torrens

Menurut Parlindungan²⁵ bahwa :

“Bila di kaji secara mendalam dan disesuaikan dengan namanya, sistem Torrens ini dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan Sistem Torrens ini dipergunakan di Aljazair, India, Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fuji, Canada, Jamaica dan Trinidad”.

Lebih lanjut Parlindungan²⁶ menyatakan bahwa :

“Penyelenggaraan pendaftaran tanah dari sistem Torrens ini menyelidiki hal-hal sebagai berikut :

²³ Parlindungan AP, 1990. *Pendaftaran Tanah*, Alumni: Bandung, “Hal” 130.

²⁴ Bachtiar Effendi, *Loc.cit*

²⁵ Parlindungan AP, *Op.cit*, “Hal” 18.

²⁶ Parlindungan AP, *Loc.cit*

- 1) Objek yang akan didaftarkan jelas ;
- 2) Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada siapa pemohon ;
- 3) Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut ;
- 4) Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu”.

Sementara itu menurut Parlindungan²⁷ bahwa :

“Dalam pendaftaran tanah yang mempergunakan sistem Torrens ini beberapa keuntungan (kelebihan) dalam pelaksanaannya, khususnya dalam mewujudkan bentuk kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu sebagai berikut :

- 1) Menempatkan biaya yang tidak dapat di duga ;
- 2) Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang ;
- 3) Mengadakan kebanyakan rekaman ;
- 4) Melindungi semua kesulitan-kesulitan yang tidak disebutkan dalam sertipikat ;
- 5) Meniadakan kepalsuan ;
- 6) Secara tegas menyatakan dasar haknya ;
- 7) Tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambah pada transaksi yang dibebankan kepada pihak pemohon yang mendaftarkan haknya ;
- 8) Meniadakan suatu alas hak yang abadi oleh karena menjamin tanpa batas”.

“Ada beberapa keuntungan dari Sistem Torrens menurut

Sutedi²⁸ antara lain:

- 1) Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya;
- 2) Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang;
- 3) Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan;
- 4) Secara tegas menyatakan dasar hukumnya;
- 5) Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertipikat;
- 6) Meniadakan pemalsuan;
- 7) Tetap memelihara sistem tersebut, karena pemeliharaan sistem tersebut dibebankan kepada mereka yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut;
- 8) Meniadakan alas hak pajak;
- 9) Dijamin oleh Negara tanpa batas”.

²⁷ *Ibid*, Hal. 19

²⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit*, Hal. 119

Menurut Parlindungan²⁹ bahwa:

“Pada sistem Torrens ini di kenal adanya *examiner of title* yang memberikan kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya benar/kuat yang terdapat dalam sertipikat hak atas tanah dan dapat melakukan klaim dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan berdasarkan *adagium* “siapa yang merasa berhak harus mengajukan bukti-buktinya”. Dengan demikian dalam sistem Torrens ini masih dimungkinkan dilakukannya bantahan atas sertipikat yang dikeluarkan. Dengan mengajukan bukti-bukti lain yang kuat serta mendukung untuk dilakukannya suatu bantahan atas sertipikat tersebut”.

Lebih lanjut menurut Parlindungan³⁰ bahwa :

“Kenyataan pada sistem Torrens ini, sertipikat tanah merupakan alat bukti paling lengkap tentang hak dari pemilik yang tersebut di dalamnya serta tidak dapat diganggu gugat. Fungsi dan peranan sertipikat dalam sistem Torrens sangat besar, terutama untuk beban pembuktian. Jiwa dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada dasarnya menggunakan sistem Torrens ini dengan adanya peranan yang besar dari panitia penilaian tanah dalam memeriksa atas hak dari tanah secara teliti dan dimungkinkannya suatu bentuk bantahan atas bukti hak atau sertipikat bagi pihak-pihak yang merasa keberatan dari tanah yang akan atau telah disertipikatkan”.

2. Sistem Positif

Pendaftaran tanah dengan sistem positif memiliki karakteristik bahwa sertipikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak (absolut) serta sertipikat tersebut merupakan bentuk satu-satunya tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang.

Karakteristik utama dari sistem Positif ini, khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilihat dari penjelasan

²⁹ Parlindungan AP, *Op.cit*, Hal. 19

³⁰ Parlindungan AP, *Op.cit*, Hal. 37

beberapa pakar hukum di bidang perdata seperti yang dikemukakan oleh Badruzaman³¹ yang menyatakan bahwa :

“Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan sistem positif menjamin dengan sempurna nama yang didaftarkan dalam buku tanah dan orang lain tidak dapat membantahnya, walaupun demikian nama yang ada dalam sertipikat bukan pemilik yang sebenarnya. Sistem ini memberikan kepercayaan secara mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat aktif untuk menyelidiki identitas pihak-pihak, wewenang serta syarat formal yang harus dipenuhi”.

Selanjutnya menurut Badruzaman³² bahwa :

“Kendala-kendala pokok yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan sistem Positif ini, antara lain :

- 1) Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama ini memakan waktu yang relatif lama;
- 2) Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya diluar perbuatannya dan diluar kesalahannya (*spoliatio*);
- 3) Apa yang menjadi wewenang Pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administrasi”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka kita dapat menarik suatu manfaat dari pendaftaran tanah dengan sistem Positif ini, antara lain :

- 1) Adanya kepastian dari buku tanah ;
- 2) Peranan aktif dari pejabat balik nama ;
- 3) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat tanah mudah di mengerti oleh umum.

Sistem Positif ini, apabila kita hubungkan dengan Pasal 19 UUPA dan dengan PP No. 24/1997 sebagai peraturan pelaksanaannya, maka sistem ini dapat diterapkan di Indonesia, namun “ada beberapa hal yang mesti menjadi fokus dan perlu

³¹ Badruzaman, 1985. *Hukum Agraria*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, Hal. 45.

³² *Ibid*, Hal. 46.

dilaksanakan jika ingin menerapkan pendaftaran tanah dengan sistem Positif ini secara murni, diantaranya seperti yang dikemukakan oleh Perangin³³ adalah :

- 1) Tentang keharusan adanya kepastian hukum mengenai keterangan-keterangan dalam buku tanah ;
- 2) Adanya peran yang aktif dari para pejabat balik nama ;
- 3) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah dapat dengan mudah diketahui oleh umum serta dapat diketahui oleh pihak ketiga yang merasa berkepentingan”.

Menurut Efendi³⁴ bahwa :

“Implementasi dari sistem positif yang dipergunakan dalam pendaftaran tanah dewasa ini hanya dilaksanakan di negara Jerman dan Swiss dengan beberapa ciri khusus dalam pelaksanaannya, terutama penekanannya pada mekanisme kerja dari lembaga penyelenggara di lapangan”.

3. Sistem Negatif

Menurut Badruzaman³⁵ bahwa :

“Pelaksanaan pendaftaran tanah dengan sistem Negatif, menunjukkan ciri bahwa apa yang tercantum di dalam sertipikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di hadapan Pengadilan. Ciri pokok dari sistem Negatif ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut. Dengan kata lain buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (pasif)”.

Lebih lanjut menurut Badruzaman³⁶ bahwa :

“Hak dari mana yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pembeli sebelumnya, perolehan hak sebelumnya, perolehan hak tersebut

³³ Effendi Perangin, 1986. *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah*, Rajawali: Jakarta. “hlm” 98.

³⁴ Bachtiar Efendi, *Op.cit.* “Hal” 49.

³⁵ Badruzaman, *Op.cit.* “Hal” 44.

³⁶ *Loc.cit.*

merupakan satu mata rantai. Menyelidiki apakah pemberi hak sebelumnya (*rechstvoorganger*) mempunyai wewenang menguasai (*beschikkingbe voegdheid*) atau tidak, berkaitan dengan bagaimana cara orang yang terdaftar itu memperoleh haknya, apakah telah memenuhi ketentuan undang-undang atau tidak. Inilah yang perlu diselidiki terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang mendahului penyerahan hak atas tanah tersebut”.

Menurut Sutedi³⁷ bahwa :

Dalam sistem Negatif dikenal asas peralihan hak yang disebut dengan *memo plus juridis*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh si pemegang hak sebenarnya. Di dalam asas *memo plus juridis* perlindungan diberikan kepada pemegang hak sebenarnya, maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya”.

Kelebihan dari sistem ^{Negatif} dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini dikemukakan oleh Perangin³⁸ yakni :

“Selain memberikan perlindungan hukum pada si pemegang hak yang sebenarnya juga telah dilakukan penyelidikan mengenai riwayat tanah sebelum sertipikatnya diterbitkan”.

4. Sistem Pendaftaran Tanah Menurut UUPA

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA merupakan dasar hukum pendaftaran tanah. Diketahui bahwa dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah, maka akan diberikan sertipikat tanah sebagai tanda bukti pemegang hak atas tanah yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat (akta autentik).

Kata kuat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA tersebut di atas adalah bermakna bahwa sertipikat tanah yang diberikan

³⁷ Adrian Sutedi, *Op.cit.* “Hal” 122.

³⁸ Efendi Perangin, 1982. *Hukum Agraria Indonesia (Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*. CV. Rajawali: Jakarta, Hal. 5.

tersebut adalah tidak mutlak dan membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum di dalam sertipikat tanah adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang membuktikan keadaan yang sebaliknya yang menyatakan bahwa sertipikat tanah tersebut adalah tidak benar. Dengan kata lain sertipikat tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA adalah dapat digugurkan atau dapat dilakukan pembatalannya melalui putusan Pengadilan. Jika kita hubungkan ketentuan tersebut dengan sistem-sistem pendaftaran tanah, maka akibat hukum dari ketentuan tersebut lebih mendekati dengan sistem pendaftaran tanah negatif. Dengan perkataan lain, bahwa sistem pendaftaran tanah yang terkandung dalam substansi UUPA adalah sistem negatif.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga berpendapat demikian dan ini dapat dilihat melalui yurisprudensinya Nomor 459/K/Sip/1997 yang dalam pertimbangannya :³⁹

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

Berdasarkan beberapa sumber hukum yang dikemukakan UUPA dan yurisprudensi Mahkamah Agung di atas, maka terlihat jelas dan nyata telah menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem negatif. Penggunaan sistem

³⁹ Yurisprudensi *Mahkamah Agung* RI Nomor 459/K/Sip/1997, “Hal” Pertimbangan Hukum.

negatif ini dalam pendaftaran tanah tidak sepenuhnya mendapat sambutan (diterima) oleh beberapa pakar hukum kita yang memandang bahwa sistem negatif dari pendaftaran tanah ini harus disempurnakan lagi dengan beberapa pertimbangan tertentu, sehingga apa yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA dapat diwujudkan.

Berikut ini beberapa pendapat pakar hukum tentang sistem pendaftaran tanah menurut UUPA :

1. Pendapat Harsono⁴⁰ yang menyatakan bahwa :

“Sesungguhnya pendaftaran tanah menurut pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, maka sistem yang dipergunakan adalah sistem negatif yang bertendensi positif, artinya masih diberikan kemungkinan dilakukannya perubahan dan pembatalan sertipikat (sistem negatif) dan adanya peranan aktif dari petugas ”.

2. Pandangan Badruzaman⁴¹ yang menyatakan bahwa :

“Sistem yang dianut UUPA sebenarnya adalah sistem campuran antara sistem negatif dan sistem positif. Hal ini terlihat dengan adanya perlindungan pada pemilik yang sebenarnya (sistem negatif), sedangkan sistem positif terlihat adanya campur tangan dari pihak Pemerintah dimana sebelum diterbitkan sertipikat tanah terlebih dahulu diadakan peninjauan terhadap peristiwa-peristiwa hukum apa saja yang diketahui penyerahan tersebut ”.

3. Pendapat Perangin⁴² menyatakan bahwa :

“Kiranya UUPA yang selama ini berlaku sudah saatnya kita berpegang pada sistem positif, yang menjadikan sertipikat tanah sebagai satu-satunya alat bukti, untuk membuktikan hak milik atas tanah dengan pengertian bahwa apabila dapat dibuktikan sertipikat itu palsu atau dipalsukan atau diperoleh dengan jalan

⁴⁰ Boedi Harsono, *Op.cit.* “Hal” 321.

⁴¹ Badruzaman, *Op.cit.* “Hal” 69.

⁴² Efendi Perangin, 1989. *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Press: Jakarta, “Hal” 107.

tidak sah, maka tentu saja sertipikat itu dianggap tidak sah sehingga menjadi batal dengan sendirinya (*Van rechtswegnietieg*). Keuntungan lain yang akan diperoleh dengan sistem ini adalah pemanfaatan asas pemisahan atas pendaftarannya antara tanah dengan benda-benda di atasnya. Hal ini sangat berguna bagi para pengusaha dan masyarakat yang memanfaatkan jasa kredit dengan jaminan tetap”.

Berpedoman dari pendapat beberapa pakar hukum tersebut di atas, dan dengan mengacu pada makna Pasal 19 ayat (2) huruf c, serta eksistensi yurisprudensi dari Mahkamah Agung Republik Indonesia yang menjadi yurisprudensi tetap, maka secara jelas dan tegas menunjukkan bahwa pada prinsipnya dalam substansi UUPA menganut stelsel atau sistem pendaftaran tanah negatif yang bertendensi positif.

Berdasarkan pendapat beberapa pakar tersebut di atas, inti dari PP No. 24/1997 dalam UUPA secara tegas menganut sistem negatif yang bertendensi positif dalam pendaftaran tanah. Disisi lain, jika diteliti materi Pasal 19 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUPA, pernyataan sistem negatif yang bertendensi positif tersebut sangat jelas terlihat di dalamnya.

Menurut Parlindungan bahwa : “Dalam praktek pendaftaran tanah dari beberapa kasus yang diputuskan hakim dalam perkara tanah, stelsel pendaftaran tanah dengan sistem negatif bertendensi positif ini diakui eksistensinya”.⁴³

⁴³ Parlindungan AP, 1987. *Aneka Hukum Agraria*, Alumni: Bandung, Hal. 127.

Sebenarnya dengan lahirnya PP No. 24/1997 dan secara operasional dilaksanakan dengan Permeneg Agraria No. 3/1997, maka arah penggunaan sistem negatif ini berangsur beralih pada penggunaan sistem positif yang murni. Hal ini tampak dengan adanya pernyataan, bahwa sertifikat hak atas tanah, setelah jangka waktu lima tahun tidak dapat digugat lagi atau telah memiliki kekuatan hukum yang pasti (kuat). Dengan demikian, PP No. 24/1997 berusaha untuk melakukan terobosan dari pendaftaran tanah dengan sistem negatif ke sistem atau stelsel positif.

C. Hak-Hak Atas Tanah

Menurut Harsono⁴⁴ bahwa :

“Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2) serta pasal 16 UUPA. Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa :

1. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
2. Hak-hak atas tanah dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Selanjutnya ketentuan Pasal 16 UUPA menyatakan bahwa :

“Hak-hak atas tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) adalah sebagai berikut:

1. Hak Milik ;

⁴⁴ Boedi Harsono, *Op.cit.* Hal. 283-284.

2. Hak Guna Usaha ;
3. Hak Guna Bangunan ;
4. Hak Pakai ;
5. Hak Sewa ;
6. Hak Membuka Tanah ;
7. Hak Memungut Hasil Hutan ;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53”.

Lebih lanjut Harsono⁴⁵ mengemukakan bahwa :

“Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang menyebutkan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”.

Sumardjono⁴⁶ berpendapat bahwa :

“Hak-hak perorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasnya, yakni kepentingan orang lain, masyarakat, atau Negara. Dengan demikian dituntut penguasaan dan penggunaan tanah secara wajar dan bertanggungjawab, disamping bahwa dalam setiap hak atas tanah yang dipunyai seseorang diletakkan pula kewajiban tertentu. Ada pertanggungjawaban individu terhadap masyarakat melalui terpenuhinya kepentingan bersama/kepentingan umum, karena manusia tidak dapat berkembang sepenuhnya apabila berada di luar keanggotaan suatu masyarakat. Konsep hubungan ini diterjemahkan dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pengertian hak atas tanah menurut Chomzah⁴⁷ adalah:

“Hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 UUPA, khususnya hak atas tanah primer (originair) yaitu Hak atas tanah yang langsung diberikan oleh Negara kepada subjek hak”.

⁴⁵ *Loc.cit*

⁴⁶ Sumardjono M. SW., 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas: Jakarta, Hal.. 158.

⁴⁷ Ali Achmad Chomzah, *Op.cit.* Hal. 1.

“Harsono⁴⁸ membagi hak penguasaan atas tanah kedalam 4 (empat) jenjang atau hirarki, yakni :

1. Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 UUPA sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik ;
2. Hak menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik ;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik ;
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan Pasal 53 UUPA;
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49 UUPA;
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut dengan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39 dan Pasal 51 UUPA”.

Hak atas tanah meliputi semua hak yang diperoleh langsung dari Negara disebut hak primer dan semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama, disebut hak sekunder. Kedua hak tersebut pada umumnya mempunyai persamaan, dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak-hak sekunder pada pihak lain.⁴⁹

1. Hak Milik

⁴⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.* Hal. 24.

⁴⁹ http://www.klinik-pajak.com/knowledge-base/bphtbhttp://_siaksoft.net/?p=475 diakses tanggal 18 November 2019.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA memberikan pengertian

Hak Milik sebagai :

“Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA tersebut di atas, maka menurut Chomzah⁵⁰ bahwa:

“Sifat-sifat hak milik adalah:

- 1) Turun Temurun;
Artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
- 2) Terkuat ;
Artinya bahwa hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-Hak yang lain atas tanah.
- 3) Terpenuh ;
Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
- 4) Dapat beralih dan dialihkan ;
- 5) Dapat dibebani kredit dengan dibebani Hak Tanggungan;
- 6) Jangka waktu tidak terbatas”.

Lebih lanjut menurut Chomzah⁵¹ bahwa Yang dapat mempunyai hak milik adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan-badan Hukum yang ditunjuk Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, tertanggal 19 Juni 1993, yakni :
 - a. Bank-Bank Negara, misalnya:
 - Bank Indonesia ;
 - Bank Dagang Negara ;
 - Bank Negara Indonesia 1946.
 - b. Koperasi Pertanian ;
 - c. Badan-Badan Sosial ;
 - d. Badan-Badan Keagamaan.

⁵⁰ Ali Achmad Chomzah, 2002. *Seri Hukum Pertanahan 1, Pemberian Hak Atas Tanah Negara*. Prestasi Pustaka: Jakarta, Hal. 5.

⁵¹*Ibid.*

Menurut Urip Santoso⁵² bahwa :

“Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. 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 penguasaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Perkaban No. 2/2013) menyatakan bahwa :

Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai :

- a. Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi).
- b. Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi).
- c. Pemberian Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan sosial yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi).
- d. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program:
 1. Transmigrasi ;

⁵² Urip Santoso, 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Prenada Media Indonesia: Jakarta, Hal. 90-91

2. Redistribusi tanah ;
3. Konsolidasi tanah ;
4. Program yang dibiayai oleh APBN dan/atau APBD ; dan
5. Pendaftaran Tanah yang bersifat strategis dan massal.

Selanjutnya ketentuan Pasal 7 Perkaban No. 2/2013

menyatakan bahwa:

Kepala Kanwil BPN memberi putusan mengenai :

- a. Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari luas batas maksimum kepemilikan tanah pertanian perorangan.
- b. Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi).

Menurut Chomzah⁵³ bahwa :

“Permohonan tersebut harus memuat keterangan tentang :

- a. Diri Pemohon
 1. Jika pemohon itu perorangan ; nama, umur, kewarganegaraan/Kartu Tanda Penduduk. Tempat tinggal, pekerjaan, jumlah anggota keluarga yang masih menjadi tanggungan.
 2. Jika pemohon itu Badan Hukum ; nama, tempat kedudukan, akta pendirian. Badan Hukum, Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Penunjukkan sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik.
- b. Tanah yang dimohon
 - Letak, luas batas-batasnya ;
 - Statusnya : Sertipikat/Surat Keterangan Pendaftaran Tanah, Girik/Petunjuk Pajak Bumi;
 - Jenis tanahnya (tanah pertanian atau tanah bangunan) ;
 - Penguasaannya/perolehannya (atas dasar apa tanah tersebut dikuasai);
 - Penggunaan tanahnya, dalam hal ini tanah direncanakan dipergunakan untuk keperluan apa;
 - Tanah yang telah dipunyai oleh pemohon termasuk yang dipunyai istri/suami dan anak-anaknya yang menjadi tanggungan pemohon.

⁵³*Ibid*, Hal. 8.

- Keterangan-keterangan lain yang dianggap perlu, untuk daerah yang sudah mempunyai Rencana Induk Pembangunan, diperlukan *advise Planning* dari Dinas Tata Kota.
- c. Biaya pemberian/permohonan Hak Milik”.

Dengan demikian di dalam hukum keagrariaan, tentang cara terjadinya Hak Milik ini dapat melalui tiga cara, antara lain : ⁵⁴

- a. Menurut hukum adat ; hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (hutan). Artinya, pembukaan tanah (hutan) tersebut dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh Ketua adat melalui sistem penggarapan atau terjadi karena timbulnya “lidah tanah” (*aanslibbing*) yang timbul/muncul karena terbloknya arus sungai atau tanah di pinggir pantai, biasanya terjadi dari lumpur yang makin lama makin tinggi dan mengeras. Dalam hukum adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatas. Hak milik tersebut dapat di daftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak miliknya.
- b. Penetapan Pemerintah ; hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah (semula berasal dari tanah Negara) oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditentukan oleh BPN. Setelah semua terpenuhi, BPN menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH tersebut wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sebagai sertifikat hak milik atas tanah.
- c. Ketentuan Undang-Undang ; terjadinya hak milik atas tanah ini didasarkan karena konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

“Hak Milik hapus bila :⁵⁵

- a. Tanahnya jatuh kepada Negara:
 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 ;
 2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya ;
 3. Karena diterlantarkan ;
 4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.

⁵⁴ *Ibid*, Hal. 8.

⁵⁵ UUPA, *Op.cit*, “Pasal 27”

b. Tanahnya musnah”.

2. Hak Guna Usaha

Hak usaha adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatan”.⁵⁶

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan”.⁵⁷

Pasal 29 UUPA mengatur tentang jangka waktu hak guna usaha yaitu:

- 1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- 2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- 3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun”.⁵⁸

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No. 40/1996) mengatur bahwa:

⁵⁶ Pasal 720 KUHPerdota.

⁵⁷ Pasal 28 ayat (1) UUPA.

⁵⁸ Pasal 29 ayat (1), (2) dan (3) UUPA.

- 1) Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.
- 2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama”.⁵⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (1) UUPA, maka yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.”

Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai tersebut dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melaporkan atau mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Menurut Chomzah⁶⁰ bahwa:

“Jika Hak Guna Usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut. Maka, hak itu hapus demi hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang diterapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

“Kepala Kanwil BPN memberikan keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000.000 M² (dua juta meter persegi)”.⁶¹

“Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar

⁵⁹ Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 40/1996.

⁶⁰ Ali Achmad Chomzah, *Op.cit*, Hal. 18

⁶¹ Pasal 8 Perkebunan No. 2/2013

atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman”.⁶²

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 UUPA dinyatakan bahwa:

”Hak Guna Usahapung karena:

- a. Jangka waktunya berakhir ;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi ;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Diterlantarkan ;
- f. Tanahnya musnah ;
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2.”

3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dalam pengertian hukum Barat sebelum dikonversi berasal dari Hak Opstal yang diatur dalam Pasal 711 KUHPerdara yang menyatakan :⁶³

“Hak numpang-karang adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain”.

Menurut Ruchiyat⁶⁴ :

“Apa yang diatur dalam UUPA barulah merupakan ketentuan pokok saja, sebagaimana terlihat dalam Pasal 50 ayat (2) bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri”.

Pasal 35 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa :

“Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”.⁶⁵

⁶² Pasal 28 ayat (2) UUPA

⁶³ Pasal 711 KUHPerdara

⁶⁴ Eddy Ruchiyat, 2004. *Politik Pertanahan Nasional Sampe Orde Reformasi*, Alumni: Bandung, Hal. 58

⁶⁵ Pasal 35 ayat (1) UUPA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 PP No. 40/1996, dinyatakan bahwa “Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik”.

Adapun pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban :⁶⁶

1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya ;
2. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya ;
3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus ;
5. Menyerahkan Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertahanan”.

Sedangkan Hak Guna Bangunan hapus karena :⁶⁷

1. Jangka waktunya berakhir ;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi ;
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum ;
5. Ditelantarkan ;
6. Tanahnya musnah ;
7. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2)”.

4. Hak Pakai

Pasal 41 UUPA mengatur tentang Hak Pakai yaitu :⁶⁸

⁶⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 *tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah*, Pasal 30.

⁶⁷ Pasal 40 UUPA

- 1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini”.
- 2) Hak pakai dapat diberikan :
 - a. Selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu ;
 - b. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun”.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 42 UUPA

dinyatakan bahwa :

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :

1. Warga Negara Indonesia ;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia ;
3. Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia ;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perkaban No. 2/2013,

menyatakan bahwa:⁶⁹

Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai :

- 1) Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi);
- 2) Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) ;
- 3) Pemberian Hak Pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD, atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi) ;
- 4) Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ;
- 5) Pemberian Hak Pakai atas aset Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”.

⁶⁸ Pasal 41 ayat (1) UUPA

⁶⁹ Perkaban No.2/2013, Pasal 7.

Selanjutnya ketentuan Pasal 10 Perkaban No. 2/2013,
mengatur bahwa:

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai :

- 1) Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 100.000 M² (seratus ribu meter persegi);
- 2) Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi) ;
- 3) Pemberian Hak Pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

“Pemegang Hak Pakai berkewajiban untuk:⁷⁰

- 1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik ;
- 2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik ;
- 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup ;
- 4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai tersebut hapus ;
- 5) Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 55 PP No. 40/1996, mengatur
tentang Hak Pakai hapus karena :⁷¹

⁷⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 *tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*, “Pasal 50”.

⁷¹ *Ibid*, Pasal 55.

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- b. Dibatalkannya oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena :
 - 1.) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51, dan Pasal 52 ; atau
 - 2.) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan ; atau
 - 3.) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir ;
- d. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. Ditelantarkan ;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan Pasal 40 ayat (2)".

5. Hak Sewa

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :
 - a. Satu kali atau tiap-tiap waktu tertentu;
 - b. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan".⁷²

Mengenai Hak Sewa untuk tanah pertanian diatur dalam Pasal 53 UUPA, sebagai hak yang bersifat sementara, yang akan dihapus dikemudian hari karena bertentangan dengan asas yang termuat dalam Pasal 10 UUPA dimana tanah harus dikerjakan secara aktif oleh yang mempunyainya. Hak Sewa merupakan Hak Pakai yang mempunyai sifat-

⁷² Pasal 44 UUPA

sifat khusus, sehingga diberi ketentuan tersendiri. Berbeda dengan Hak Pakai, dalam Hak Sewa pihak penyewa wajib membayar sewa kepada pemilik tanahnya.

Pasal 45 UUPA menegaskan bahwa:

“Yang dapat menjadi pemegang Hak Sewa ialah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia”.⁷³

Luas tanah yang boleh di haki dengan Hak Sewa untuk tanah bangunan tidak disebut dalam UUPA. Untuk tanah bangunan ini, peraturan lain pun tidak ada. Untuk tanah pertanian luas tanah yang dikuasai oleh Hak Sewa terkena ketentuan tentang batas maksimum yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

6. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak yang berasal dari Hukum Adat sehubungan dengan adanya Hak Ulayat yang masih diakui dalam Hukum Tanah kita sekarang ini.

Menurut Mudjiono⁷⁴ bahwa:

“Dengan pembukaan tanah saja, belumlah berarti yang membukanya lantas memperoleh hak atas tanah tersebut tetapi tanah tersebut haruslah ia benar-benar usahakan, baru kemudian dapat menjadi suatu hak. Begitu juga dengan memungut hasil hutan secara sah begitu saja tidaklah lantas ia memperoleh suatu hak, tetapi pemungutan hasil hutan itu ia

⁷³ Pasal 45 UUPA

⁷⁴ Mudjiono, 1997. *Hukum Agraria*, Liberty: Yogyakarta, Hal. 39

lakukan bersamaan dengan pembukaan penguasaan tanah itu secara nyata”.

Tentang hak membuka tanah dan memungut hasil hutan diatur dalam Pasal 46 UUPA yang menyatakan bahwa:

- 1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai Warga Negara Indonesiadandiaturdengan Peraturan Pemerintah;
- 2) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 46 UUPA tersebut di atas, maka hak-hak ini perlu diatur dengan PP demi kepentingan umum yang lebih luas dari pada kepentingan orang lain atau masyarakat hukum (masyarakat hukum adat) yang bersangkutan. Selain itu juga persyaratan tentang izin, terutama izin dari Kepala Adat/Desa, dalam hal tanah yang akan dibuka tersebut tidak boleh lebih dari 2 hektar, dan kalau lebih dari 2 hektar sampai 5 hektar diperlukan izin dari Bupati/Kepala Agraria Daerah, sedangkan apabila lebih dari 5 hektar harus ada izin dari Menteri Dalam Negeri/Menteri Agraria. Selain itu juga hak-hak tersebut diatur pula dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 216 Tahun 1970 tentang Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan.

D. Peralihan Hak Atas Tanah

Menurut Harsono⁷⁵ bahwa :

⁷⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.* Hal. 516

“Pemeliharaan data pendaftaran tanah karena pemindahan hak melalui lelang diatur dalam Pasal 41 Undang-undang Pokok Agraria. Ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 107 s/d 110 Peraturan Menteri 3/1997. Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang, hanya dapat didaftar jika dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang, baik dalam lelang eksekusi maupun lelang sukarela”.

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁶

Tujuan diadakannya pendaftaran peralihan hak milik atas tanah merupakan suatu kebutuhan masyarakat terhadap kepastian hukum mengenai tanah yang dimilikinya, sehingga perbuatan hukum tersebut dapat dilakukan secara sederhana, cepat, murah dan aman. Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan melalui peralihan hak, yang diperlukan adalah perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan yang ada.⁷⁷

Harsono⁷⁸ menyatakan bahwa :

“Lelang eksekusi menurut Penjelasan Pasal 41 meliputi lelang putusan Pengadilan, Hak Tanggungan, sita pajak, sita Kejaksaan/Penyidik dan sita Panitia Urusan Piutang Negara. Lelang sukarela adalah lelang atas prakarsa sendiri yang berhak

⁷⁶<http://www.klinik-pajak.com/pph-pengalihan-hak-atas-tanah-dan-atau-bangunan.html>, di akses tanggal 19 November 2019

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hal. 516

atas objek yang akan dilelang. Dalam lelang sukarela pihak penjual adalah yang berhak atas objek lelang. Tidak demikian halnya dengan lelang eksekusi. Dalam lelang eksekusi Hak Tanggahan misalnya, yang memindahkan hanya adalah kreditor pemegang HT”.

Lelang eksekusi dilaksanakan oleh Kantor Lelang Negara, berdasarkan *Vendu Reglement* (S. 1908-189 jo S. 1940-56). Lelang sukarela dapat dilaksanakan oleh Kantor Lelang Negara Atau Balai Lelang Swasta menurut Ketentuan Keputusan Menteri Keuangan tanggal 25 Januari 1996 Nomor 47/KMK.01/1996 tentang Balai Lelang. Biarpun lelang dilaksanakan oleh suatu Balai Lelang Swasta, penyelenggaraanya wajib dilakukan dihadapan Pejabat dari Kantor Lelang Negara. Risalah lelang dibuat oleh Pejabat Kantor Lelang Negara yang menghadiri lelang yang bersangkutan.

Menurut Harsono⁷⁹ bahwa :

“Untuk menghindari terjadinya pelelangan umum yang tidak jelas objeknya, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang, baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non-eksekusi atau sukarela, Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan yang dimaksud dalam Pasal 34 PP No 24 Tahun 1997 kepada Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun yang akan dilelang. Kepala Kantor Pertanahan wajib mengeluarkan keterangan yang diminta selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah diterimanya permintaan dari Kepala Lelang”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 41 Ayat (3) PP No. 24/1997, bahwa:

“Sesuai dengan fungsinya sebagai sumber informasi yang mutakhir mengenai tanah atau satuan rumah susun yang akan

⁷⁹*Loc.cit*

dilelang keterangan tersebut sangat penting bagi Pejabat Lelang untuk memperoleh keyakinan tentang objek lelang. Oleh karena itu surat keterangan yang diminta harus tetap diterbitkan, walaupun tanah atau satuan rumah susun yang bersangkutan sedang dalam sengketa atau dalam status sitaan”.⁸⁰

Untuk pendaftaran peralihan hak harus dilakukan melalui akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang, yaitu:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT); untuk jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inberik), dan pembagian hak bersama ;
2. Notaris; untuk peleburan atau penggabungan harta perusahaan (*merger*) yang tidak didahului dengan likuidasi perusahaan yang tergabung atau melebur ;
3. Notaris, Pengadilan, Balai Harta Peninggalan, atau Kepala Desa dan Camat; untuk pemindahan hak karena waris, tergantung kepada kedudukan hukum dari para ahli waris ;
4. *Developer* dan disahkan oleh Pemda; untuk pemisahan hak milik atas Satuan Rumah Susun ;
5. Pejabat Lelang; untuk rumah yang dilelang ;
6. Pejabat pembuat Akta Ikrar Wakaf; untuk tanah yang diwakafkan.⁸¹

Dokumen-dokumen yang diperlukan dalam pendaftaran peralihan hak (balik nama) adalah sebagai berikut :

1. Surat permohonan balik nama ;
2. Surat kuasa apabila pengurusannya dikuasakan ;
3. Akta tentang perbuatan hukum pemindahan hak tersebut ;
4. Bukti identitas pihak yang mengalihkan hak ;
5. Bukti identitas penerima hak ;
6. Sertipikat hak atas tanah ;
7. Izin pemindahan hak apabila dipersyaratkan ;
8. Bukti pelunasan BPHTB berdasarkan UU No.20/2000 ; dan
9. Bukti pelunasan PPh berdasarkan PP No.48/1994 jo. No.27/1996.⁸²

⁸⁰ Penjelasan Pasal 41 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁸¹ http://www.indonesianpropertylaw.com/index.php?p=1_16 diakses tanggal 18 November 2019.

⁸² *ibid*

Pencatatan peralihan hak dalam Buku Tanah, Sertipikat, dan daftar lainnya:

1. Nama pemegang hak lama dicoret;
2. Nama atau nama pemegang hak yang baru dituliskan pada halaman dan kolom yang disediakan ;
3. Sebagai pengesahan peralihan hak maka perubahan tersebut diparaf dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang serta dibubuhi stempel atau cap dinas.⁸³

E. Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak

1. Pengertian Sertipikat Hak atas Tanah

Sertipikat adalah tanda bukti hak yang formal, sementara itu bila wilayah belum di daftar tanahnya, mungkin tidak ada bukti kepemilikan yang tertulis atau ada dalam bentuk lain. Pengertian sertipikat di dalam Hukum Pertanahan adalah mengacu kepada PP No. 24/1997.

“Sertipikat 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”.⁸⁴

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.⁸⁵

Menurut Herman Hermit⁸⁶ bahwa :

“Sertipikat merupakan tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ PP No. 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*, Pasal 1 ayat (20)

⁸⁵ *Ibid*, Pasal 32 ayat (1)

⁸⁶ Herman Hermit, *Op.cit*, Hal. 29

tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya di tulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut. Dalam bahasa Inggris sertifikat atas hak tanah biasa disebut *title deed*, sedangkan penguasaan hak atas tanah biasa disebut *land tenure*, pemilikan atas tanah biasa disebut *land ownership*, dan bidang tanah biasa disebut dengan *parcel* atau *plot*. Sertipikat sendiri dalam terminologi atau “bahasa resmi” hukum-hukum keagrarian di tulis sertipikat (dengan huruf p bukan huruf f”).

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menegaskan bahwa “sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Sedangkan yang dimaksud dengan hak atas tanah dalam definisi tersebut adalah “macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan diterapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti: hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian”.

2. Isi Sertipikat

Menurut Hermit⁸⁷ bahwa :

“Sertipikat tanah hak milik wajib berisi 2 bagian utama yaitu Buku Tanah dan Surat Ukur. Sedangkan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun harus berisikan 4 bagian utama yaitu : 1) salinan buku tanah, 2) salinan surat ukur atas Hak Tanah Bersama, 3)

⁸⁷*Ibid*, Hal. 30

gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki, dan 4) pertelaan/uraian mengenai besarnya hak pemilik atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang bersangkutan. Semua bagian-bagian dari sertifikat-sertifikat tersebut ada arsipnya dan dipelihara dengan baik di Kantor Pertanahan”.

Lebih lanjut menurut Hermit⁸⁸ bahwa :

“Untuk menjamin keamanan, kepastian dan perlindungan hukum bagi para pemilik sertifikat, Kantor Pertanahan menyelenggarakan suatu penatausahaan pendaftaran tanah dengan antara lain menyelenggarakan, menyimpan dan memelihara apa yang disebut dengan Daftar Umum, yang terdiri dari 6 daftar yaitu : 1) Daftar Nama ; 2) Daftar Tanah ; 3) Daftar Buku Tanah ; 4) Daftar Surat Ukur ; 5) Daftar Denah Satuan Rumah Susun ; 6) Daftar Salinan Sertipikat Milik Hak Atas Satuan Rumah Susun. Tugas-tugas penyelenggaraan penatausahaan dimaksud merupakan amanat dari pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5/1961 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria) dan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang tata caranya di atur secara operasional oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut memang merupakan dasar hukum utama bagi penyelenggaraan pendaftaran tanah”.

3. Bagian Buku Tanah

Buku tanah merupakan dokumen yang menegaskan data keabsahan penguasaan/kepemilikan hak si pemegang sertifikat dan data keabsahan objektif bidang tanah yang dikuasai/dimiliki si pemegang sertifikat. Menurut definisi formalnya, “Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.” (Pasal 1 butir 19 PP No. 24/1997). Buku tanah terdiri dari empat

⁸⁸*Loc.cit*

halaman ukuran kwarto (12 cm x 28 cm), namun bisa ditambah apabila halaman terakhir sudah penuh di isi.

Menurut Parlindungan⁸⁹ bahwa :

“Pendaftaran tanah itu harus meliputi tiga hal yaitu :

1. Pengukuran, pemetaan-pemetaan tanah serta penyelenggaraan tata usahanya (pembukuan tanah) ;
2. Pendaftaran hak serta peralihannya ;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Kesan berharganya sertipikat atau bahkan dokumen apapun berdasarkan pengamatan, juga mengakibatkan orang merasa aman memiliki sertipikat dalam menguasai tanahnya. Hal ini juga merupakan peluang bagi pihak yang akan menyalahgunakan sertipikat, karena ada orang yang merasa tidak perlu meneliti hubungan sertipikat dengan yang disertipikatkan yaitu tanah itu secara fisik (dimana letak, di mana batas-batas, kosong atau berisi hasil karya budidaya, kosong atau diduduki orang, kalau diduduki oleh siapa, dst). Penguasaan fisik oleh pemegang hak (pemilik sertipikat secara formal) adalah penting sekali. Menguasai tanah tidak harus berarti menduduki, tetapi lebih bersifat mengamankan secara fisik. Tindakan ini misalnya dalam rangka mencegah penyerobotan fisik.

Pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan *rechtskadaster*, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hak, yaitu :⁹⁰

⁸⁹ Parlindungan AP, *Op.cit*, Hal. 160

1. Untuk memungkinkan orang-orang yang mempunyai tanah dan bangunan/rumah mudah membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas sebidang tanah, apa yang dimilikinya, letak tanah dan luas tanah.
2. Untuk memungkinkan kepada siapapun guna mengetahui hal-hal yang ia ingin ketahui berkenaan dengan sebidang tanah, misalnya calon pembeli, calon kreditor dan sebagainya.

Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak yang dimiliki, berapa luas lokasi tanahnya, apakah dibebani hak tanggungan atau jaminan lainnya. Hal yang demikian di dalam Hukum Pertanahan biasa disebut dengan asas publisitas.

Dari setiap bidang tanah yang akan dikeluarkan surat tanda bukti haknya atau sertipikat dan akan dibuatkan kutipan surat ukur yang memuat gambar dan keterangan satu bidang tanah tertentu. Demikian pula dengan buku tanah, juga dibuatkan kutipannya. Salinan dari buku tanah dan surat ukur ini kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan menurut perundang-undangan, inilah yang lazim disebut sertipikat. Jadi, jika hanya salinan buku tanah saja atau salinan surat ukur saja bukanlah merupakan sertipikat, oleh karenanya tidak berfungsi sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana yang dimaksud di dalam pasal 19 ayat (2) UUPA. Hal ini sangat penting jika terjadi suatu sengketa di muka Pengadilan.

⁹⁰Ibid

F. Landasan Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehinggawacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.⁹¹

Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Menurut Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:⁹²

- 1) Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.

⁹¹ Septi Wahyu Sandiyoga, 2015. *Efektivitas Peraturan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2011 tentang Kawasan Bebas Parkir di Lima Ruas Bahu Jalan Kota Makassar*, Skripsi Universitas Hasanuddin: Makassar, Hal. 11

⁹² Soerjono Soekanto, 1985. *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, Hal.

- 2) Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
- 3) Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan, adalah 3 unsur yang saling berhubungan. Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.⁹³

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁹⁴

⁹³ Achmad Ali, 2008. *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hal 191

⁹⁴ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Penerbit Kencana, Jakarta, Hal 376

Faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan pada umumnya adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto tolok ukur efektivitas dalam penegakan hukum ada lima yaitu:⁹⁵

- 1) Faktor Hukum;
Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak.
- 2) Faktor Penegakan Hukum;
Berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah.
- 3) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung;
Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras. Menurut Soerjono Soekanto bahwa penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat yang profesional. Maka sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, atau mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peraturan yang aktual.
- 4) Faktor Masyarakat;
Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat

⁹⁵ Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Penerbit PT. Raja Grafindi Persada, Jakarta, Hal. 5.

terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5) Faktor Kebudayaan;

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga diikuti dan apa yang dianggap buruk maka dihindari.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, dan sebagai tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegak hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya.

2. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dapat dibedakan atas 2 (dua) macam, yaitu :⁹⁶

- 1) Perlindungan hukum preventif, dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive.
- 2) Perlindungan hukum represif, dimana lebih ditujukan dalam menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Adapun elemen dan cirri-ciri hukum pancasila adalah :⁹⁷

⁹⁶<http://fauzieyusufhasibuan.wordpress.com>. Diakses pada tanggal 20 November 2019.

⁹⁷ *Ibid.*

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan sara terakhir;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut, perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah diarahkan kepada :

- 1) Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa, dalam hubungan ini sarana hukum preventif patut diutamakan daripada sarana perlindungan represif.
- 2) Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat dengan cara musyawarah.
- 3) Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan hendaklah merupakan ultimatum remedium dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan harus mencerminkan suasana damai dan tentram melalui hubungan acaranya.

Pada dasarnya setiap orang dapat melakukan upaya jasa yang tidak dilarang dan berhak untuk meminta perlindungan hukum apabila ada kepentingan untuk itu. Hal ini termasuk dalam suatu konflik dalam hubungan pemilikan hak atas suatu bidang tanah yang dikuasai secara turun-temurun, dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD1945 memberikan kepastian dan perlindungan hukum

atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik atas tanah.

Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik yang sangat penting bagi negara, bangsa dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun kearah perkembangan industri dan lain-lain. Akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan hal, antara lain :⁹⁸

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi
2. Pergeseran hubungan antara pola dan pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya
3. Tanah disatu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi
4. Tanah disatu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara dilain pihak harus dijaga kelestariannya.

3. Teori Kepastian Hukum

⁹⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hal. 1.

Kepastian adalah asal kata dari pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.⁹⁹ Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum, diantaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁰⁰ Munculnya hukum modern membuka pintu bagi masuknya permasalahan yang tidak ada sebelumnya yang sekarang kita kenal dengan nama kepastian hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan sesuatu yang baru, tetapi nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan secara tradisional sudah ada sebelum era hukum modern.

Menurut pendapat Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah "*Sicherheit des Rechts Selbst*" (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri). Adapun 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, diantaranya:¹⁰¹

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*).
- b. Bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan

⁹⁹ W.J.S Peowadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka: Jakarta, Hlm.847.

¹⁰⁰ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Pranada Media Group : Jakarta, Hlm.288.

¹⁰¹ *Ibid*, hlm.292-293

oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”.

- c. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dijalankan.
- d. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Asas kepastian hukum merupakan suatu jaminan dimana suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik dan tepat. Tujuan utama dari hukum ialah kepastian. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati dirinya serta maknanya, dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman berlaku setiap orang.¹⁰²

Adanya kepastian hukum dalam suatu Negara menyebabkan adanya upaya pengaturan hukum dalam suatu perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁰³ Peraturan-peraturan yang tidak berdasarkan pada keputusan sesaat adalah sistem hukum yang berlaku. Sebuah konsep untuk memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun, hukum harus menjadi pedoman, mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau pelecehan pada individu ataupun kelompok merupakan pengertian dari asas kepastian hukum didalam penyelenggaraan Negara.

¹⁰² Anonym, www.pengertianmenurutaraahli.com/pengertian-asas-kepastian-hukum?/, (diakses pada tanggal 23 November 2020)

¹⁰³ *Ibid*

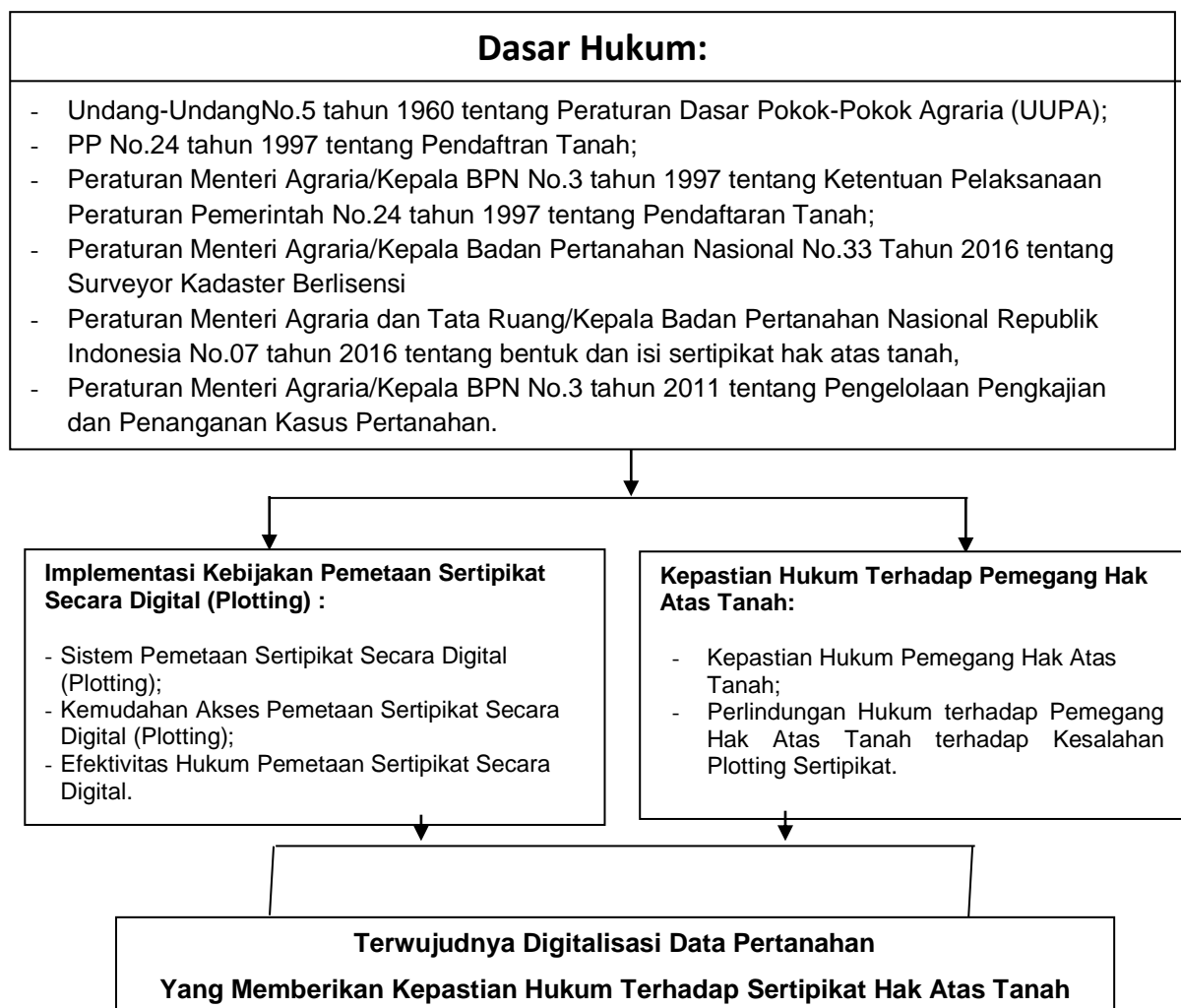
Disini, hukum yang tidak boleh bertentangan serta harus dibuat dengan rumusan yang bisa dimengerti oleh masyarakat umum didalam asas ini. Dengan hal ini, pengertian asas kepastian hukum dan keadilan yaitu hukum berlaku tidak surut sehingga tidak merusak integritas sistem yang ada dan terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya.¹⁰⁴ Kepastian hukum diharapkan mengarahkan masyarakat untuk bersikap positif pada hukum Negara yang telah ditentukan.

¹⁰⁴ *Ibid*

G. Kerangka Pikir

Untuk mengidentifikasi variabel-variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini, selanjutnya akan digambarkan dalam bentuk skema kerangka pikir sebagai berikut:

BAGAN KERANGKA PIKIR



H. Definisi Operasional

1. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah 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.
2. Plotting adalah pemetaan bidang tanah secara digital dengan mengkonversi data manual ke dalam database sistem informasi pertanahan secara digital yang dapat diakses oleh masyarakat umum.
3. Efektivitas adalah plotting sertifikat yang memberikat data fisik pertanahan yang memberikan kepastian hukum hak atas tanah.
4. *Asas contradictoire delimitatie* adalah kewajiban pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan dan pemeliharaan batas tanah berdasarkan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan yang dalam hal ini adalah tetangga berbatasan.
5. Asas publisitas adalah asas pendaftaran tanah yang bersifat terbuka untuk umum.
6. Kepastian hukum adalah kepastian hak atas tanah yang perolehan hak melalui proses penerbitan sertipikat dengan data

fisik dan data yuridis yang benar sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan dilakukan yaitu penelitian empiris. Kajian empiris adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan, mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lainnya.¹⁰⁵

Penelitian hukum ini berfungsi untuk melihat hukum secara fakta atau nyata dalam artian meneliti bagaimana bekerjanya hukum di suatu lingkungan masyarakat. Penelitian hukum empiris ini bertujuan untuk meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat sehingga penelitian hukum empiris dapat dikenal sebagai penelitian hukum sosiologis.¹⁰⁶

Tipe penelitian empiris dilakukan dengan mengumpulkan data dengan cara meneliti data sekunder terhadap data primer di lapangan kemudian dikaji berdasarkan peraturan perundang-

¹⁰⁵ Achmad Ali & wiewie Heryani, "Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap hukum", Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, hlm.2

¹⁰⁶ Elisabeth Nurhaini Butarbutar, "Metode Penelitian Hukum (langkah-langkah untuk menemukan kebenaran dalam ilmu hukum)", Refika, Bandung, 2018, hlm 95