

TESIS

**PENERAPAN ASAS *CONTRADICTOIRE DELIMITATIE* PADA PENDAFTARAN
TANAH SISTEMATIK MELALUI KEGIATAN *LAND MANAGEMENT AND POLICY
DEVELOPMENT PROGRAM (LMPDP)* DI KOTA MAKASSAR**

**IMPLEMENTATION OF THE *CONTRADICTOIRE DELIMITATIE*
PRINCIPLE (BOUNDARY AGREEMENT) ON SYSTEMATIC LAND
REGISTRATION THROUGH LAND MANAGEMENT POLICY AND
DEVELOPMENT PROGRAME (LMPDP) ACTIVITY IN MAKASSAR**



OLEH :

FATIMAH NADIR

P0903211301

**KONSENTRASI HUKUM PERDATA
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

HALAMAN JUDUL

**PENERAPAN ASAS *CONTRADICTOIRE DELIMITATIE* PADA PENDAFTARAN
TANAH SISTEMATIK MELALUI KEGIATAN *LAND MANAGEMENT AND POLICY
DEVELOPMENT PROGRAM (LMPDP)* DI KOTA MAKASSAR**

Oleh :

FATIMAH NADIR

P0903211301

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi

Program Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Keperdataan

Pada

KONSENTRASI HUKUM PERDATA
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2013

TESIS

**PENERAPAN ASAS CONTRADICTOIRE DELIMITATIE PADA
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK MELALUI KEGIATAN LAND
MANAGEMENT AND POLICY DEVELOPMENT PROGRAM (LMPDP)
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

FATIMAH NADIR
Nomor Pokok P0903211301

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 31 Juli 2013
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasihat,

Prof.Dr.Hj.A. Suriyaman M. Pide, S.H.,M.H.

Ketua

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

Anggota

Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum,

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Prof.Dr.Ir.Mursafim

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Puji syukur kepada Allah SWT, teriring salawat dan salam kepada Nabi Besar Muhammad SAW yang telah membawa pencerahan kepada umat manusia. Karena atas berkah dan rahmat serta kesehatan yang diberikanNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul “**PENERAPAN ASAS *CONTRADICTOIRE DELIMITATIE* PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK MELALUI KEGIATAN *LAND MANAGEMENT POLICY AND DEVELOPMENT PROGRAM (LMPDP)* DI KOTA MAKASSAR**”, sebagai suatu syarat tugas akhir pada jenjang Studi Strata Dua (S2) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini dan masih jauh dari hasil sempurna, karena itu merupakan kebanggaan bagi penulis apabila ada kritik dan saran yang positif sebagai masukan tesis ini. Selama proses penulisan tesis ini sejak penyusunan rancangan penelitian, studi kepustakaan, pengumpulan data di lapangan serta pengolahan hasil penelitian sampai terselesaikannya penulisan tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan baik sumbangan pemikiran maupun tenaga yang tak ternilai harganya dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati dan penuh keikhlasan untuk menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
3. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ketua Program Studi Ilmu Hukum, Ketua bagian, Sekertaris bagian, dan para dosen di bagian Hukum Perdata, serta dosen-dosen pada Fakultas Hukum Unhas.

5. Ibu Prof. Dr. Hj. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.H, selaku Pembimbing I, di tengah kesibukan dan aktivitasnya, beliau telah bersedia membimbing penulis dalam penyusunan tesis ini.
6. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, selaku Pembimbing II yang selalu menyediakan waktunya untuk dapat berdiskusi dan membimbing penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
7. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Aminuddin Salle, S.H., M.H., dan Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H., selaku tim penguji, atas segala saran dan masukan yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini.
8. Para staf akademik, Bagian Kemahasiswaan, dan perpustakaan yang telah banyak membantu penulis.
9. Kedua orang tua penulis, Bapak Drs. H.M. Nadir Aris dan Ibunda Nurhandi Dachlan, BA yang senantiasa memberikan dorongan, motivasi, semangat, kasih sayangnya serta tiada hentinya berdo'a untuk keberhasilan Penulis.
10. Kakak penulis, Marhamah Nadir, S.P., M.Si, Mardhiyah Nadir, S.T., M.Si., Maryam Nadir, S.E., M.Si, Rasyidah Nadir, S.E., M.Sc., dan Sakinah Nadir, S.IP., M.Si yang senantiasa memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis.
11. 11.Anak-anakku tercinta Fathul Falah Ismail dan Ihsan Alfalah Ismail selalu menjadi inspirasi dan pelipur lara ketika penulis menemukan hambatan dalam penulisan tesis ini.
12. Untuk suamiku tercinta, Ismail Gaffar, S.Sos yang senantiasa memberi dukungan dengan penuh ketulusan dan kesabaran selama penulis menyelesaikan studi di Program Studi Magister Hukum Universitas Hasanuddin.
13. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan motivasi, dukungan, sumbangan pemikiran, bantuan materi maupun non-materi, penulis haturkan terima kasih.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas kebaikan tersebut dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya. Akhir kata, semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua, Amin.

Makassar, Juni 2013

PENULIS

ABSTRAK

FATIMAH NADIR. *Penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* dalam Pendaftaran Tanah Sistematis melalui Kegiatan *Land Management Policy and Development Program (LMPDP)* di Kota Makassar* (dibimbing oleh **A. Suriyaman Mustari Pide** dan **Sri Susyanti Nur**)

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan memahami (1) seberapa jauh konsistensi dari penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan *Land Management Policy and Development Program (LMPDP)* di Kota Makassar.

Seluruh data yang diperoleh (data primer dan data sekunder) dianalisis dengan teknik analisis kualitatif. Setelah itu dideskripsikan dengan menelaah permasalahan yang ada, menggambarkan, menguraikan, hingga menjelaskan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil analisis memperlihatkan bahwa Asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis melalui kegiatan LMPDP telah diterapkan secara konsisten. Hal itu terbukti dengan kehadiran pemilik tanah yang bersangkutan dan pemilik tanah yang berbatasan pada saat pengukuran, adanya kesepakatan mengenai batas bidang tanah pada saat penetapan batas bidang tanah, adanya pemasangan patok/tanda batas bidang tanah, pengisian Daftar Isian 201, dan adanya upaya penyelesaian terhadap sengketa batas bidang tanah. Adanya hambatan dalam pelaksanaan kegiatan LMPDP telah menyebabkan berkurangnya kualitas penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan LMPDP. Pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis melalui kegiatan LMPDP telah memberikan suatu kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat. Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang diberikan berimplikasi pada manfaat yang dirasakan oleh masyarakat, baik pemilik tanah yang bersangkutan maupun pihak-pihak tertentu, termasuk bagi pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Kata Kunci : penerapan asas *contradictoire delimitatie*, pendaftaran tanah sistematis, *land management policy and development program (LMPDP)*

ABSTRACT

FATIMAH NADIR. *The Implementation of the Principles of the Contradictoire Delimitatie (Boundary Agreement) in the Systematic Land Registration through the activities of the Land Management Policy and Development Program (LMPDP) in Makassar* (supervised by **A. Suriyaman Mustari Pide** and **Sri Susyanti Nur**)

This research aims : (1) to find out and understand how consistent the implementation of the principles of the Contradictoire Delimitatie (Boundary Agreement) was in the systematic land registration through the LMPDP in Makassar; (2) find out and understand to what extent the legal implication of the LMPDP activities affected the community.

All the data — the primary and secondary data — were analyzed using the qualitative analysis. Then the analysis results were described by studying, illustrating, finally explaining the existing problems related to the research.

The result of the qualitative analysis on the primary and secondary data indicated that the principles of the Boundary Agreement had been implemented consistently in the systematic land registration through the LMPDP activities. This could be proven by the presence of both the concerned land owner and the owners of the neighboring lands when the land measurement was taken, the agreement when the land boundaries were stated, the existence of the boundary marks, the filling up of the 201 form, and the efforts to solve the land boundary disputes. The first systematic land registration through the LMPDP activities had provided the community with the legal certainty and protection. Such advantages was felt not only by the owner of the land but also by other members of the community who also felt the advantages of the LMPDP activities. Finally, the government, particularly **the** National Land Agency, also felt these advantages.

Keywords: *the implementation of the Contradictoire Delimitatie (Boundary Agreement Principles, Land registration, Land Management Policy and Development Program (LMPDP)*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR BAGAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian Pendaftaran Tanah	13
B. Asas-asas dalam Pendaftaran Tanah	20
1. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.....	20
2. Asas Spesialitas dan Asas Publisitas.....	21
3. Asas Kontradiktur Delimitasi.....	23
C. Tujuan Pendaftaran Tanah dan Konsep Kepastian Hukum	25
D. Sistem Pendaftaran Tanah	31
E. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis.....	43

F. Ajudikasi	46
G. Tahapan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis.....	50
H. <i>Land Management and Policy Development Program (LMPDP)</i>	56
1. Latar Belakang dan Dasar Hukum <i>Land Management and Policy Development Program</i>	56
2. Tujuan dan Sasaran <i>Land Management And Policy Development Program</i>	59
I. Kerangka Konsep	60
J. Kerangka Pikir	63
K. Defenisi Operasional.....	64

BAB III METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian	66
B. Populasi dan Sampel	66
C. Jenis dan Sumber Data.....	67
D. Alat Pengumpulan Data	68
E. Analisis Data	68

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konsistensi Penerapan Asas <i>Contradictoire Delimitatie</i> (Kesepakatan Batas) Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Melalui Kegiatan <i>Land Management and Policy Development Program (LMPDP)</i> di Kota Makassar	70
---	----

B. Implikasi Hukum kegiatan <i>Land Management and Policy Development Program</i> (LMPDP) terhadap masyarakat.....	117
--	-----

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	150
B. Saran.....	151

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kehadiran pemilik tanah yang bersangkutan pada saat pengukuran	76
Tabel 2. Kehadiran pemilik tanah yang berbatasan dengan bidang tanah yang diukur pada saat pengukuran.....	78
Tabel 3. Tanggapan terhadap batas bidang tanah yang sudah ditetapkan..	84
Tabel 4. Pengetahuan pemilik tanah yang berbatasan mengenai pengukuran tanah yang dilakukan oleh pemilik tanah.....	90
Tabel 5. Pihak yang menginformasikan tentang pengukuran yang dilakukan kepada pemilik tanah yang berbatasan.....	91
Tabel 6. Cara memperoleh informasi mengenai identitas dan keberadaan pemilik tanah yang berbatasan.....	94
Tabel 7. Kondisi tanah yang berbatasan dengan tanah yang diukur.....	96
Tabel 8. Pihak yang menyiapkan/memasang tanda batas.....	98
Tabel 9. Bentuk tanda batas yang dipasang pada setiap sudut.....	100
Tabel 10. Perlakuan terhadap tanda batas bidang tanah setelah sertifikat hak atas tanah diterbitkan.....	104
Tabel 11. Pengisian dan penandatanganan Daftar Isian 201.....	105
Tabel 12. Pihak yang mengisi dan menandatangani daftar Isian 201.....	108
Tabel 13. Realisasi penerbitan sertifikat hak atas tanah pada kegiatan LMPDP di Kecamatan Biringkanaya.....	127
Tabel 14. Penyebab tidak disertifikatkannya tanah milik masyarakat.....	130

Tabel 15. Ketepatan waktu penyelesaian sertifikat hak atas tanah	136
--	-----

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Struktur organisasi Panitia dan Tim Ajudikasi.....	121
---	-----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia terlebih dalam susunan kehidupan dan pola perekonomian yang bercorak agraris. Manusia hidup dan melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah baik secara langsung maupun tidak langsung di berbagai aspek kehidupan. Dengan begitu besarnya peran tersebut, menyebabkan tanah menjadi obyek kepentingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pengaturan di bidang pertanahan diharapkan dapat mewujudkan tanah sebagai faktor penting dalam pencapaian kesejahteraan secara berkeadilan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA, merupakan induk dari peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan di Indonesia. Tujuan utama diterbitkannya UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pengaturan mengenai kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia kemudian ditindaklanjuti dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Definisi pendaftaran tanah diuraikan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, yang sudah ada haknya dan Hak Milik Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Jaminan kepastian hukum memiliki beberapa manfaat. Manfaat di bidang ekonomi, yaitu dapat memajukan perekonomian nasional, misalnya dengan menjaminkan sertipikat hak atas tanah untuk memperoleh kredit perbankan. Manfaat dalam pelestarian lingkungan, yaitu dengan adanya hubungan yang pasti antara pemegang hak dengan obyek hak memberikan motivasi pemegang hak untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan pelestarian lingkungan. Jaminan kepastian hukum ini juga bermanfaat dalam meningkatkan penerimaan negara yaitu melalui pemasukan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Masyarakat mempunyai peranan yang penting dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah. Peran serta masyarakat ini sangat bergantung pada kesadaran hukum dan kepatuhan masyarakat. Tingkat kesadaran hukum masyarakat dalam perkembangannya mengalami perubahan dari masa ke masa. Sebagaimana dikemukakan oleh A. Suriyaman M. Pide¹ bahwa kesadaran hukum merupakan inti dari pada sistem budaya suatu masyarakat. Kesadaran hukum itulah yang menimbulkan berbagai sistem norma-norma, oleh karena inti dari kesadaran hukum adalah hasrat yang kuat untuk senantiasa hidup teratur. Kesadaran inilah yang kemudian tumbuh dalam masyarakat dengan struktur sosial dan kebudayaan sederhana. Selanjutnya dalam kehidupan yang semula didasarkan pada kesatuan kelompok yang kuat, lama kelamaan berpudar karena terjadinya proses individualisasi yang kuat. Hal ini yang kemudian terjadi pada masyarakat madya yang umumnya dijumpai di wilayah perkotaan.²

Banyaknya manfaat yang diberikan oleh adanya kepastian hukum hak atas tanah diharapkan mampu meningkatkan kesadaran masyarakat yang dalam perkembangannya telah mengalami pergeseran. Manfaat tersebut juga yang kemudian menyebabkan pemerintah terdorong untuk lebih meningkatkan kinerja dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Peningkatan kinerja tersebut diharapkan mencapai target baik

¹ A.suriyaman M. Pide, 2009, *Hukum Adat Dulu, Kini dan Akan Datang*, Pelita pustaka, Makassar, hlm.188

² *Op.cit.*, hlm. 190

dari segi jumlah bidang tanah yang terdaftar maupun dari segi kualitas produk dari kegiatan pendaftaran tanah.

Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, bahkan disebutkan keseluruhan jumlah bidang tanah yang ada di Indonesia diperkirakan berkisar 85 juta bidang tanah. Dari jumlah tersebut, tanah yang sudah terdaftar baru sekitar 31%. Untuk dapat mendaftarkan 70% dari keseluruhan bidang tanah, maka dibutuhkan waktu sekitar 100-120 tahun apabila dilaksanakan dengan menggunakan model yang sama. Tetapi apabila caranya dikembangkan dengan berbagai upaya percepatan pendaftaran tanah, maka sisa 70% tersebut dapat diselesaikan kurang lebih 20 (dua puluh) tahun ke depan.³

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah pertama kali dilakukan dengan dua metode. Pertama, pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis, dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagian, atas prakarsa pemerintah. Kegiatan ini meliputi ajudikasi sistematis, survei kadaster, penyediaan fasilitas dan peralatan kantor pertanahan dan penyebaran informasi tentang manfaat pendaftaran tanah melalui penyuluhan. Pendekatan ini pada dasarnya

³ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm.6

adalah program “jemput bola” yang dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi. Metode kedua yaitu pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis yang meliputi bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan, secara individual ataupun massal. Dalam pendekatan ini, inisiatif ada di tangan masyarakat/pemohon sertipikat tanah. Kegiatan ini adalah kegiatan sehari-hari yang tampak di kantor pertanahan Kabupaten/Kota.

Adapun hasil akhir dari pendaftaran tanah sporadik maupun sistematis yaitu berupa pemberian sertipikat hak atas tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemberian sertipikat hak atas tanah dilakukan setelah penelitian mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah dan data tersebut diterima sebagai data yang benar. Penelitian mengenai data fisik dan data yuridis tersebut menguji kepastian mengenai obyek dan subyek hak atas tanah. Salah satu kegiatan yang paling penting dalam pengujian data fisik yaitu pekerjaan pengukuran batas bidang tanah. Pekerjaan pengukuran batas bidang tanah mempunyai peranan yang sangat penting, hal ini disebabkan oleh hasil pengukuran tersebut akan diperoleh data teknis mengenai letak, batas dan luas bidang tanah. Pengukuran batas bidang tanah tersebut harus memenuhi kaidah teknis kadastral dan kaidah yuridis dimana proses perolehan data ukuran bidang tanah harus memenuhi asas *Contradictoire Delimitatie* (kesepakatan batas).

Asas *Contradictoire Delimitatie* (keepakatan batas) yaitu penetapan batas-batas bidang tanah yang dilakukan oleh pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan. Sebelum proses pengukuran dilaksanakan, terlebih dahulu harus dipastikan bahwa tanda batas telah terpasang pada setiap sudut bidang tanah yang akan diukur. Pemegang atau pemilik tanah memiliki kewajiban memasang dan memelihara tanda batas bidang tanahnya sebagaimana telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kewajiban memasang atau memelihara tanda batas yang telah ada dimaksudkan untuk menghindari terjadinya perselisihan atau sengketa mengenai tanda batas dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

Pemasangan tanda batas ini harus disaksikan oleh pejabat atau aparat yang mengetahui atau memiliki data mengenai siapa-siapa pemilik tanah yang berbatasan. Data ini dimiliki oleh Kepala Desa atau Kelurahan, oleh karena itu pelaksanaan asas ini wajib disaksikan oleh aparat desa atau kelurahan. Maka seyogyanya patok tanda batas tidak diberi tulisan BPN (Badan Pertanahan Nasional) karena patok tersebut bukan dipasang oleh BPN dan bukan milik BPN.

Asas *Contradictoire Delimitatie* (keepakatan batas) dibuktikan dengan Surat Pernyataan yang ditanda tangani pemegang hak atas tanah bersangkutan dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan dan oleh Kepala Desa atau Kelurahan. Pada saat yang sama, kontradiktur ini juga disepakati pada Daftar Isian 201 yang diperoleh dari Kantor

Pertanahan. Kedua bukti tertulis tersebut kemudian menjadi syarat untuk mengajukan permohonan pengukuran atau penetapan batas bidang tanah ke Kantor Pertanahan sebagai tahap awal dalam proses pendaftaran tanah. Petugas ukur Kantor Pertanahan tidak akan pernah melakukan pengukuran tanpa tercapainya asas *Contradictoire Delimitatie* antara pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan.

Asas *Contradictoire Delimitatie* harus dipenuhi dalam pelaksanaan pengukuran batas bidang tanah, baik dalam pendaftaran tanah secara sporadik maupun sistematis. Demikian halnya dengan kegiatan pendaftaran tanah sistematis yang telah dilaksanakan di Kota Makassar yaitu kegiatan *Land Management and Policy Development Program*. Land Management and Policy Development Program (LMPDP) merupakan salah satu upaya percepatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Kegiatan ini bertujuan untuk mewujudkan program peningkatan penataan manajemen pertanahan melalui percepatan pendaftaran tanah sistematis untuk mendukung pengembangan kebijakan dan sistem manajemen pertanahan yang terpadu dan terkoordinasi.

Program percepatan pendaftaran tanah sistematis melalui LMPDP ini merupakan lanjutan dari *Land Administration Project (LAP) Phase I* (1994-2001) dimana BPN RI sebagai *executing agency*. LMPDP ini dilaksanakan dengan jangka waktu mulai tahun 2004-2009 yang merupakan bagian dari program 25 tahun percepatan pendaftaran tanah (*acceleration land titling program*) di seluruh wilayah Indonesia. Program

ini juga merupakan ekstensifikasi penataan manajemen pertanahan yang secara luas akan menyentuh seluruh sektor yang terkait untuk melaksanakan pembaruan agraria. Sebagai salah satu program penataan manajemen pertanahan yang secara luas akan menyentuh seluruh sektor yang terkait untuk melaksanakan pembaruan agraria. Sebagai salah satu program penataan manajemen pertanahan, LMPDP diharapkan menjadi program yang terpadu dengan melibatkan departemen terkait ke dalam Tim Koordinasi LMPDP. Program ini juga diarahkan untuk dapat mendukung pengembangan kebijakan dan sistem manajemen pertanahan terpadu dan terkoordinasi antara pemerintah baik pusat maupun daerah dan antar sektor.⁴

Anggaran kegiatan LMPDP ini bersumber dari pinjaman Bank Dunia yang dialokasikan oleh pemerintah pusat. Dana tersebut diserahkan melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan untuk membiayai kegiatan LMPDP di tiga Kabupaten/Kota yang salah satunya adalah Kota Makassar. Pelaksanaan kegiatan LMPDP di Kota Makassar tahun 2009 dilakukan dengan membentuk Panitia Ajudikasi. Panitia tersebut akan ditugaskan pada 3 (tiga) Kecamatan, yaitu Kecamatan Tamalanrea, Kecamatan Manggala, dan Kecamatan Biringkanaya yang meliputi 4 (empat) Kelurahan/Desa, yaitu Kelurahan

⁴ Diakses pada tanggal 28 Januari 2013

<http://elibrary.mb.ipb.ac.id/files/disk1/13/mbipb-12312421421421412-setikuncor-601-5-05-7ek-s-i.pdf>

Tamalanrea, Kelurahan Tamalanrea Jaya, Kelurahan Sudiang, dan Kelurahan Batua. Penunjukan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah sistematis LMPDP BPN RI Tahun 2006-2008 dilokasi-lokasi tersebut belum mencapai target yang telah ditetapkan, sehingga sesuai dengan 7th *Aide Memoire* Bank Dunia dan *Annual Work Plan (AWP)* LMPDP Tahun 2009, maka terhadap lokasi-lokasi tersebut dipandang perlu dilakukan penyelesaian penerbitan sertipikat kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis LMPDP dalam Tahun Anggaran 2009 ini.⁵

Pada kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis LMPDP pada Tahun 2006-2008, khusus untuk kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah diserahkan kepada pihak ketiga, dalam hal ini Surveyor Berlisensi disebabkan adanya keterbatasan alat ukur dan jumlah juru ukur pada Badan Pertanahan Nasional. Berbeda dengan kegiatan LMPDP pada Tahun 2009 yang merupakan penyelesaian penerbitan sertipikat yang sebelumnya telah dilakukan di lokasi yang sama, target penerbitan sertipikat hak atas tanah dilakukan terhadap 2000 bidang tanah yang merupakan hasil pemetaan dan pengukuran bidang tanah yang telah dilakukan pada tahun 2006-2008.

Meskipun kegiatan LMPDP ini merupakan suatu upaya percepatan pendaftaran tanah, namun kualitas produk yang baik dari kegiatan ini harus tetap menjadi prioritas. Hal tersebut untuk memenuhi jaminan

⁵ Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 172-XVI-2009, tanggal 25 Mei 2009

kepastian hukum yang merupakan tujuan utama dari pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan LMPDP ini diharapkan para pihak dapat memenuhi seluruh aturan maupun asas-asas yang ada dalam kegiatan pendaftaran tanah termasuk asas *Contradictoire Delimitatie*.

Penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* dalam setiap kegiatan pendaftaran tanah merupakan tahapan yang sangat urgen dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap kebenaran data fisik yang disajikan. Tidak diterapkannya asas ini secara konsisten sangat berpotensi menimbulkan sengketa batas di kemudian hari bahkan dapat menyebabkan tumpang tindih sebagian terhadap sertifikat hak atas tanah. Selain itu, penerapan asas ini juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan informasi mengenai data fisik maupun data yuridis bidang tanah yang dimaksud.

Diharapkan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis melalui LMPDP dapat terwujud desa lengkap, produk berkualitas dan menciptakan dampak positif bagi sosial ekonomi masyarakat serta dapat memberikan kepastian hukum; menyediakan informasi pertanahan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Oleh karena itu, Penulis akan melakukan penelitian dengan judul:

“Penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* dalam Pendaftaran Tanah Sistematis melalui Kegiatan *Land Management Policy and Development Program* (LMPDP) di Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

1. Sejauhmana konsistensi penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* (keepakatan batas) pada pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan *Land Management Policy and Devevelopment Program* (LMPDP) di Kota Makassar?
2. Sejauhmana implikasi hukum kegiatan *Land Management Policy and Devevelopment Program* (LMPDP) terhadap masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami sejauhmana konsistensi dari penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan *Land Management Policy and Devevelopment Program* (LMPDP) di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan memahami sejauhmana implikasi hukum kegiatan *Land Management Policy and Devevelopment Program* (LMPDP) terhadap masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

1. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi para mahasiswa mengenai penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah sistematis di Kota Makassar, dan menjadi bahan kajian bagi academia guna pengembangan keilmuan hukum.

2. Memberikan kontribusi bagi pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut A.P. Parlindungan⁶, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.

Menurut Yamin Lubis dan Rahim Lubis menyatakan bahwa dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastre*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari

⁶ A.P.Parlindungan, 2009 (selanjutnya disebut A.P.Parlindungan I), *Pendaftaran tanah di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan PPAT (PP No.37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 18-19

segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan⁷.

Pengertian lain dari pendaftaran tanah (*Cadaster*) adalah berasal dari Rudolf Hemanses, seorang mantan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan Menteri Agraria mencoba merumuskan pengertian pendaftaran tanah. Menurut beliau pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu⁸.

Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration* : menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran tanah atau satu-satunya obyek pendaftaran tanah adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam "daftar tanah". Kata Kadaster yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin

⁷ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Op.cit.*, hlm. 17-18

⁸ Ali Achmad Ghomzah, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) jilid 2*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

“*Capistratum*” yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah⁹.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam Undang-undang Pokok Agraria BAB II Bagian II Pasal 19. Meskipun demikian, pengertian pendaftaran tanah itu sendiri tidak dirumuskan dalam Undang-undang Pokok Agraria. Demikian pula dengan peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah juga tidak menguraikan definisi dari pendaftaran tanah.

Pengertian pendaftaran tanah kemudian dapat ditemukan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pengertian pendaftaran tanah yang dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

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

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas, pengertian pendaftaran tanah juga dikemukakan oleh Boedi Harsono sebagai serangkaian

⁹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm.74

kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur berupa keterangan atau data 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 bukti dan pemeliharannya¹⁰.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu¹¹ :

1. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat¹².

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

¹⁰ Boedi Harsono, Op.cit., hlm. 72

¹¹ Urip Santoso, 2010 (selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, hlm. 14

¹² Boedi Harsono, Op.cit., hlm. 72.

pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

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

2. Dilakukan oleh Pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3. Secara terus menerus, berkesinambungan.

Kata-kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu

dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir¹³.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun ; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara teratur

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biar pun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah¹⁴.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999,

¹³ *Ibid.*, hlm.73

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 73

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dan sebagainya.

5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

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

6. Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

7. Hak-hak tertentu yang membebaninya

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

B. Asas-asas dalam Pendaftaran Tanah.

1. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan. Demikian halnya dengan pendaftaran tanah. Asas dalam pendaftaran tanah menjadi patokan dasar dalam melakukan kegiatan pendaftaran tanah yang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diatur dalam Pasal 2. Asas pendaftaran tanah menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Asas-asas tersebut kemudian dijelaskan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yaitu:

- 1) Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- 3) Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan

dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.\

- 4) Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut terpeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan,
- 5) Asas terbuka dimaksudkan bahwa data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

2. Asas Spesialitas dan Asas Publisitas

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu:¹⁵

1. Asas Specialiteit (Asas spesialitas)

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah

¹⁵ Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 99 dalam Urip Santoso, Op. Cit., hlm. 16

dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

Bahwa pendaftaran tanah terutama dari surat ukur adalah jelas sekali, karena himpunannya adalah Desa, disertai pula jalanan dan nomor dari jalan tersebut sehingga akan mudah ditelusuri tempatnya tersebut.¹⁶

2. Asas Publisitas (*Asas Openbaarheid*)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bahwa pendaftaran tanah itu juga untuk memberikan informasi pertanahan kepada pemerintah dan kepada umum, oleh karena itu setiap orang untuk meminta informasi dari Kantor Pertanahan sampai juga berhak untuk meminta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah

¹⁶ A.P.Parlindungan, 2008 (selanjutnya disebut A.P.Prlindungan II) , *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 129

(SKPT) yang berisikan jenis hak, luasnya, lokasinya, dalam keadaan sita atau sedang berperkara dan sebagainya.¹⁷

Asas publisitas ini jika kita tilik secara lebih mendalam lagi sebenarnya merupakan bentuk perlindungan hukum, khususnya bagi pihak ketiga atau pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan di dalamnya atas sebidang tanah yang dimohonkan sertifikatnya. Dengan asas publisitas ini, para pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah mengetahui atau melakukan suatu bantahan terhadap tanah yang dimohonkan sertifikatnya tersebut. Di sisi lain dengan adanya asas publisitas ini dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, memberikan pengaruh terhadap mekanisme kerja aparat pelaksanaan pendaftaran tanah di lapangan, terutama terhadap penentuan batas-batas (sepadan) dari tanah yang didaftarkan tersebut.¹⁸

3. Asas *Contradictoire Delimitatie*

Selain asas-asas tersebut diatas, terdapat satu asas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Asas tersebut mengatur pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, khususnya pada kegiatan pengukuran bidang tanah. Asas ini berlaku pada proses penetapan batas bidang-bidang tanah yang dikenal dengan asas *Contradictoire Delimitatie*. Hal yang ditekankan pada asas ini yaitu mengenai kesepakatan dalam penetapan batas bidang-bidang tanah.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 128-129

¹⁸ A. Suriyaman M.Pide, 2009, *Quo Vadis Pendaftaran Tanah*, Pukap, Makassar

Sebelum proses pengukuran dilaksanakan terhadap sebidang tanah, terlebih dahulu ditetapkan letak, batas-batas dan penempatan tanda batas. Dalam penetapan batas bidang tanah diupayakan dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini yaitu pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam suatu berita acara yang ditanda tangani oleh mereka yang memberikan persetujuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 angka (5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Lebih lanjut Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa jika dalam penetapan batas bidang tanah tidak diperoleh suatu kesepakatan, maka untuk sementara pengukuran bidang tanahnya dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan. Namun apabila kesepakatan antara para pihak sudah diperoleh ataupun sudah ada kepastian berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka diadakan penyesuaian data yang ada pada peta pendaftaran yang bersangkutan.

Ketentuan ini pada dasarnya adalah pemberian kesempatan kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok untuk berpartisipasi dalam pemberian dan pengumpulan informasi tentang data fisik dan data yuridis tanah. Dalam kaitannya dengan data fisik tanah,

masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah dan pemilik tanah di sekitarnya berhak untuk menentukan batas-batas pemilikan tanahnya secara musyawarah.¹⁹

Soni Harsono dalam sambutannya pada Seminar Nasional tentang Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Tanah yang terkait sebagaimana dikutip oleh Yamin Lubis dan Rahim Lubis menyatakan bahwa apabila musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan antara pihak yang berbatasan, Pemerintah tidak boleh menentukan batas tanah berdasarkan keinginannya, namun harus diserahkan kepada pengadilan untuk memutuskan dan menetapkan batas-batas kepemilikannya sehingga nilai kepastian hukumnya dapat dijamin.²⁰

Pemegang hak atas tanah wajib memasang dan memelihara tanda batas pada setiap sudut bidang tanah yang akan diukur. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya perselisihan atau sengketa mengenai batas bidang tanah dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

C. Tujuan Pendaftaran Tanah dan Konsep Kepastian Hukum

Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia merupakan instruksi yang diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria kepada Pemerintah. Pendaftaran tanah dilakukan menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah yang bertujuan untuk

¹⁹ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Op.cit.*, hlm. 143

²⁰ *Ibid.*, hlm. 143

menjamin kepastian hukum. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria.

Sebagai konsekuensi dari ketentuan tersebut kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga tujuan pendaftaran yang semula semata-mata untuk menjamin kepastian hukum kemudian berkembang menjadi:

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

Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbukti untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan administrasi

pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah, dan hak milik satuan rumah susun wajib didaftar.²¹

Berkaitan dengan tujuan tersebut diatas, A.P.Parlindungan mengatakan bahwa dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Di zaman informasi ini maka Kantor pertanahan sebagai kantor digaris depan haruslah terpelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri, informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan dimana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya termasuk untuk satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada. Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.²²

Urip Santoso menguraikan jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:²³

1. Kepastian status hak yang didaftar,

²¹ *Ibid.*, hlm. 169

²² A.P.Parlindungan I, *Op.cit.*, hlm. 2

²³ Urip Santoso, 2012 (selanjutnya disebut Urip Santoso II), *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 293

Ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak atasnya, dan ada atau tidaknya hak-haknya dan kepentingan pihak lain atau pihak ketiga. Kepastian mengenai status hukumnya dari tanah bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah-tanah dengan berbagai macam status hukum, yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyai hal mana akan terpengaruh pada harga tanah.²⁴

2. Kepastian subyek hak, yang artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya.

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui dengan siapa harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.²⁵

3. Kepastian obyek hak, yang artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah dan ukuran (luas) tanah.

Kepastian mengenai bidang teknis yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Hal ini diperlukan untuk

²⁴ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi PRONA sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.21

²⁵ *Ibid.*, hlm.21

menghindarkan sengketa dikemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah yang berbatasan.²⁶

Tujuan pendaftaran tanah juga dikemukakan oleh Irawan Soerodjo adalah untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi:²⁷

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak.
2. Kepastian mengenai letak, batas-batas, serta luas bidang tanah

Tujuan pendaftaran tanah di Indonesia tidak berbeda dengan tujuan pendaftaran tanah yang ada di Inggris. Tujuan pendaftaran tanah yang dirumuskan oleh *Judicial Committee of the Privy Council* sebagaimana dikutip oleh A.P.Parlindungan sebagai berikut:²⁸

To save person dealing with registered land from the trouble and expense of going behind the Register in order to investigate the history of their author's title and to satisfy themselves of its validity.

Sejalan dengan tujuan utama pendaftaran tanah, kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Tujuan kepastian hukum ini bersumber dari pemikiran kaum positivisme. Penganut aliran ini cenderung melihat hukum hanya dalam wujudnya sebagai 'kepastian undang-undang', memandang hukum sebagai sesuatu yang otonom, karena hukum tak lain hanyalah kumpulan

²⁶ *Ibid.*, hlm.21

²⁷ Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm.78

²⁸ A.P.Parlindungan I., *Op.cit.*, hlm. 9

aturan-aturan hukum (*legal rules*), norma-norma hukum (*legal-norms*) dan asas-asas hukum (*legal-principles*), Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan '*legal certainty*' (kepastian hukum), yang dipersepsikan hanya sekedar "kepastian undang-undang".²⁹

Merupakan suatu kenyataan bahwa dalam hidup bermasyarakat diperlukan aturan-aturan yang bersifat umum. Betapa pun setiap kepentingan yang ada di dalam masyarakat dipertimbangkan untuk dituangkan di dalam aturan yang bersifat umum agar kepentingan-kepentingan itu dilindungi dan sedemokratis apa pun kehidupan bernegara dan bermasyarakat suatu bangsa, tidaklah mungkin aturan-aturan itu dapat mengakomodasi semua kepentingan tersebut. Begitu pula dalam kehidupan nyata kasus-kasus yang unik jarang terjadi, yang terjadi adalah masalah-masalah umum yang timbul dari adanya kepentingan yang harus dilayani. Hal itu pun perlu dituangkan di dalam aturan yang bersifat umum juga. Pada masyarakat modern, aturan yang bersifat umum tempat dituangkannya perlindungan kepentingan-kepentingan itu adalah undang-undang.³⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, kepastian hukum atau *rechtssicherheit*, *security*, *rechts-zekerheid*, adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dicitifkan, dan menjadi publik. Kepastian hukum

²⁹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi Undang-undang (legisprudence)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.284

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 136

menyangkut masalah *law Sicherheit durch das Recht,*” seperti memastikan, bahwa pencurian, pembunuhan, menurut hukum merupakan kejahatan. Kepastian hukum adalah “*Sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum ini didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik dan kesopanan. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.³¹

D. Sistem Pendaftaran Tanah

1. Sistem Pendaftaran Tanah Positif

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai

³¹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, hlm.133-136 dalam Achmad Ali, Op. Cit., hlm.292-293

kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.³²

Sistem pendaftaran tanah yang positif biasa juga disebut dengan sistem publikasi positif. Sistem pendaftaran tanah positif dianut oleh negara Jerman, Swiss, Austria, Filipina dan Australia.³³ Dalam sistem publikasi positif berlaku asas iktikad baik. Asas Iktikad baik menyebutkan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada orang yang beriktikad baik yang ingin memperoleh sesuatu hak dari orang yang dianggap sebagai pemegang hak yang sah. Oleh karena itu, orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik tetap menjadi pemegang hak yang sah dari hak itu, meskipun hak tersebut telah dialihkan oleh bukan orang yang berhak.

Dalam asas ini diberikan kemungkinan bagi pihak yang merasa berhak untuk mengajukan gugatan kepada pihak yang telah terdaftar dalam Daftar umum yang ada pada Kantor Pertanahan. kepadanya juga diberikan kesempatan untuk membuktikan perihal kepemilikannya itu dan juga membuktikan bahwa orang yang memperoleh haknya itu tidak beriktikad baik.

Dalam sistem pendaftaran tanah yang positif, segala yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak

³² Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi I), 2010, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftaranannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 117

³³ Ali Achmad Chomzah, *Op.cit.*, hlm.16

yang dikeluarkan adalah merupakan suatu hal yang bersifat mutlak dan merupakan alat bukti yang mutlak. Fungsi dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar dalam daftar umum tidak dapat dibantah lagi, sekalipun orang tersebut bukan pemilik yang sebenarnya dari tanah yang bersangkutan.³⁴

Sistem publikasi positif menjamin kebenaran data terhadap apa yang sudah terdaftar. Oleh karena itu pemerintah harus meneliti kebenaran dan keabsahan secara saksama setiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan haknya sebelum hal tersebut dimasukkan dalam daftar-daftar. Sehingga peran aktif dari petugas pendaftaran tanah dan peralatan yang memadai sangat diperlukan.

Karakteristik sistem pendaftaran tanah yang positif adalah sebagai berikut³⁵:

- 1) Pendaftaran tanah/ pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah dan tidak dapat diganggu gugat, meskipun ia ternyata bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah.
- 2) Menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat didaftar atau tidak. Mereka menyelidiki identitas para pihak,

³⁴ Adrian sutedi, 2011 (selanjutnya disebut Adrian sutedi II), *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 118

³⁵ Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah dilindonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, edisi Kedua, cet.I, Alumni, Bandung, hlm. 32 I

wewenangnya, dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan telah dipenuhi ataukah tidak.

- 3) Hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak itu didaftar.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa setiap sistem publikasi masing-masing mempunyai kelebihan dan kelemahan. Demikian halnya dalam sistem publikasi positif, yang salah satu kelebihannya yaitu memberikan jaminan hukum yang besar terhadap pihak yang terdaftar. Namun tidak dipungkiri bahwa sistem ini juga memiliki kelemahan-kelemahan, adapun kelemahan-kelemahan tersebut dikemukakan oleh Abdurrahman, antara lain³⁶:

- 1) Peran aktif pejabat-pejabat balik nama memerlukan waktu yang lama;
- 2) pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar perbuatannya dan di luar kesalahannya (*Spoliatie*),
- 3) apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif, artinya dalam penyelesaian persoalan, segala sesuatu yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan menjadi wewenang administrasi.

³⁶ Abdurrahman, 1983, *beberapa Aspek tentang hukum Agraria*, cet.II, Alumni, Bandung, hlm. 90-92

2. Sistem Pendaftaran Tanah Negatif

Sistem pendaftaran tanah/publikasi negatif berlaku asas *nemo plus iuris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya "*Nemo Plus In Alium Transfere Potest Quam Ipse Habet*". Asas ini menyatakan bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Hal tersebut berarti bahwa suatu pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dalam asas ini, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya sehingga selalu diberikan kesempatan bagi pemegang hak sebenarnya untuk menuntut kembali haknya yang telah terdaftar atas nama pihak lain.

Data yang disajikan dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem negatif tidak dapat dipercaya sepenuhnya mengenai kebenaran dan keabsahannya. Hal ini dikarenakan meskipun haknya sudah didaftarkan, pemegang hak masih selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sah menurut hukum. Dalam hal ini pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang ada dalam pendaftarannya. Demikian halnya dengan Undang-undang juga tidak menjamin kebenaran dari data yang ada dalam daftar umum. Meskipun beberapa pasal dalam Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa pendaftaran sesuatu hak merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnyanya suatu peralihan hak, namun alat bukti kuat tidaklah berarti mutlak. Alat pembuktian yang kuat hanyalah berarti lebih dari yang lemah dan lebih

menguatkan pembuktian dari kepemilikan, tetapi tidak berarti mutlak. Sehingga pemegang hak yang terdaftar tidak dilindungi hukum dan dapat digugat oleh pihak lain yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya.

Sebagaimana sistem pendaftaran tanah positif, sistem pendaftaran negatif juga memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan sistem negatif yaitu pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak. Dan kelemahan sistem pendaftaran tanah negatif ini yaitu daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum, sehingga terdaptarnya seseorang dalam daftar umum bukan merupakan bukti bahwa orang tersebutlah yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Hal ini menyebabkan seseorang menjadi malas untuk mendaftarkan haknya karena meskipun telah terdaftar haknya, ia harus menanggung akibat apabila hak yang diperolehnya berasal dari pihak yang tidak berhak.

3. Sistem Pendaftaran Tanah yang berlaku di Indonesia

Menurut Boedi Harsono ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yaitu sistem pendaftaran akta ("*Registration of Deeds*") dan sistem pendaftaran hak ("*Registration of Titles*", title dalam arti hak). Dalam sistem pendaftaran akta maupun pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian harus dibuktikan dengan suatu akta. Akta tersebut memuat data yuridis tanah yang bersangkutan, perbuatan

hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan. Akta itulah yang akan didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT)³⁷.

Dalam sistem pendaftaran akta (*Registration of Deeds*), tiap kali ada perubahan wajib dibuatkan akta yang baru sebagai buktinya dan data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian.³⁸

Sistem *registration of deed* pernah berlaku di Indonesia yaitu pada masa sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria. Sistem *registration of deed* ini pernah diatur dalam *Overschrivings Ordonantie* 1834. Dengan *registration of deed* dimaksudkan bahwa yang didaftarkan adalah akta yang emuat perbuatan hukum yang melahirkan hak atas tanah. Namun, setelah berlakunya UUPA, sistem pendaftaran tanah *registration of deed* tidak berlaku lagi. Hal ini disebabkan karena akta pemindahan hak atas tanah tidak dibuat oleh notaris melainkan oleh *Overschrivings Ambtenaar*. Setiap kali diadakan pemindahan hak wajib dibuat akta sebagai buktinya. Dalam akta tersebut termuat semua data yuridis yang diperlukan sehubungan dengan hak atas tanah tersebut. Artinya untuk memperoleh data yuridis yang lengkap harus dilakukan *title search* terhadap seluruh akta-akta yang pernah dibuat sehubungan

³⁷ Boedi Harsono, Op.cit., hlm.76

³⁸ Ayub Firstnanda Untoro, 2009, tinjauan kritis tentang pendaftaran tanah Sistematis melalui land management and policy Development program Di kecamatan balapulang kabupaten tegal, Tesis, Univ. Diponegoro, Semarang, hlm. 29

dengan akta tersebut. Cacat hukum pada suatu akta dapat menyebabkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dilakukan kemudian.³⁹

Dalam sistem pendaftaran hak atau *registration of title*, setiap penciptaan hak baru, peralihan hak termasuk pembebanannya harus dapat dibuktikan dengan suatu akta. Sistem *registration of title* ini diciptakan oleh Robert Richard Torrens. Sistem pendaftaran ini berlaku di Australia. Torrens ketika menjadi anggota *First Colonial Ministry* dari Provinsi South Australia, mengambil inisiatif untuk memperkenalkan pendaftaran tanah yang di Australia terkenal sebagai *Real Property Act* Nomor 15 Tahun 1857-1858. Sistem ini kemudian dikenal dengan sistem Torrens atau *Torrens system*⁴⁰

Menurut A.P.Parlindungan⁴¹, Pendaftaran di Indonesia dikatakan mempergunakan Sistem Torrens, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, demikian juga di India, Malaysia, dan Singapura, dipergunakan Sistem Torrens ini.

Dikemukakan oleh Yamin Lubis dan Rahim Lubis⁴² bahwa beberapa ahli Agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi dari:

- 1) Orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar Negara dapat memberikan bukti hak

³⁹ Adrian Sutedi II, *Op.cit.*, hlm. 129-130

⁴⁰ Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 166.

⁴¹ A.P.Parlindungan I, *Op.cit.*, hlm.24

⁴² Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Op.cit.*, hlm. 114

atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya.⁴³

- 2) dilakukan penelitian atas alas hak dan obyek bidang tanah yang diajukan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang bersifat sporadis. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia mengenal lembaga ini dengan nama Panitia Pemeriksaan Tanah (Panitia A untuk Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, dan Panitia B untuk Hak Guna Usaha), Panitia ini tetap diadakan hingga saat ini dan yang semula pembentukannya didasarkan pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 1992 saai ini disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2007, khusus untuk kegiatan pendaftaran pertama kali bersifat sistematis, oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikenal dengan nama Panitia Ajudikasi.

Pelaksanaan sistem Torrens diselenggarakan oleh Kantor pendaftaran tanah di setiap Ibukota Daerah. Setiap hak atas tanah dicatat dalam buku tanah dan salinan buku tanah yang dinamakan sertifikat

⁴³ A.P. Parlindungan, 1986 (selanjutnya disebut A.P.Parlindungan III), *Pandangan Kondisi Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, hlm. 27

diserahkan kepada pemilik. Sertifikat tersebut berlaku sebagai alat bukti yang sempurna berdasarkan hukumnya yang tidak bisa diganggu gugat. Penyerahan dilakukan dengan akta disertai dengan sertifikat diserahkan pada kantor pendaftaran tanah. Di setiap sertifikat tersebut dibuat sebuah catatan dan dalam penyerahan ini dibuatkan sertifikat dalam dua lembar satu untuk pemilik dan satu untuk sebagai arsip pada kantor pendaftaran tanah. Guna menyederhanakan pekerjaan pendaftaran ini, isi dari sertifikat diatur dengan undang-undang. Apabila terjadi suatu perlawanan terhadap peralihan hak harus pula dicatat dalam buku tanah dimaksud.⁴⁴

Dalam sistem Torrens, akta dipergunakan sebagai sumber data untuk memperoleh informasi mengenai terjadinya suatu hak atau peralihan hak. Sehingga tidak diperlukan lagi mempelajari seluruh akta-akta yang berhubungan dengan suatu hak atas tanah untuk mendapatkan informasi yang lengkap mengenai data yuridis suatu hak atas tanah. Yang diperlukan hanyalah mempelajari urutan pemberian atau perubahan pemegang hak yang tercatat dalam register yang disediakan. Register tersebut disebut Buku Tanah.

Adapun kelebihan daripada sistem Torrens jika dibandingkan dengan Sistem Negatif, menurut penciptanya Sir Robert Torrens adalah⁴⁵:

- 1) Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
- 2) biaya-biaya peralihan berkurang dari *Pound* menjadi *Shilling* dan waktu dari “bulan” menjadi “hari”;

⁴⁴ Abdurrahman, *Op.cit.*, hlm 94

⁴⁵ Bachtiar Effendi, *Op.cit.*, hlm. 39

- 3) ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
- 4) persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurusnya;
- 5) penipuan sangat dihalangi;
- 6) banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- 7) sejumlah prosedur dikurangi dengan meniadakan beberapa hal dari prosedur.

Perbedaan antara sistem *Registration of Deeds* dan *Registration of Title* terletak pada kegiatan pemeliharaan pendaftaran tanah. Kegiatan pemeliharaan data adalah kegiatan penyajian atau penyimpanan baik data fisik maupun data yuridis yang disesuaikan dengan keadaan sebenarnya. Dalam sistem pendaftaran akta, kegiatan pemeliharaan data tanah selalu menimbulkan akibat adanya akta yang baru yang memuat perubahan-perubahan tersebut yang selanjutnya dijadikan surat tanda bukti. Sedangkan dalam sistem pendaftaran hak kegiatan pemeliharaan data tanah hanyalah dicatat dalam buku tanah dan sertipikat yang bersangkutan berdasarkan data yang dimuat dalam akta perubahannya⁴⁶.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran

⁴⁶ Ayub Firstnanda, *Op.cit.*, hlm. 29

tanah negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini terlihat dari adanya dokumen yang dihasilkan berupa surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dokumen dimaksud adalah buku tanah. Buku tanah ini memuat data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang didaftarkan haknya. Selain buku tanah, juga diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak bagi pemegang hak atas tanah yang terdaftar.

Sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2) Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2). Sehingga dapat dikatakan, sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif, tetapi bukan negatif murni, karena sistem publikasi negatif murni tidak menggunakan sistem pendaftaran hak dan juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal undang-undang pokok Agraria tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.⁴⁷

Unsur positif dalam sistem pendaftaran tanah negatif yang dianut di Indonesia juga dapat dilihat dari proses pendaftaran haknya. Sebagaimana terdapat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta peralihannya dan penerbitan sertifikat haknya, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan

⁴⁷ Adrian Sutedi I, *Op.cit.*, hlm.120

dilaksanakan secara saksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.⁴⁸

Dalam sistem pendaftaran tanah ini, pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang terdaftar sebagai pemegang hak. Namun kesempatan untuk mengajukan gugatan tersebut hanya diberikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat hak atas tanah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.

E. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis

Kegiatan Pendaftaran Tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terbagi atas 2 yaitu: kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 1 angka 9 adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur,

⁴⁸ *Ibid.*, hlm.121

buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematis. Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik, tetapi karena prakarsanya datang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.⁴⁹

Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dibagi menjadi 2 (dua)⁵⁰, yaitu:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah. Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm 475

⁵⁰ Urip Santoso II, *Op.cit.*, hlm 138

Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat.
Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Dalam pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah, semua hal mengenai perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya diselenggarakan dan dibebankan pada anggaran pemerintah pusat atau Daerah. Sedangkan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat, inisiatif datang dari para pemilik tanah yang mengajukan usulan ke Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan syarat-syarat tertentu dan semua biaya ditanggung secara swadaya oleh masyarakat atau pemilik tanah.

Pendaftaran tanah sistematis mempunyai keistimewaan tersendiri, antara lain sifat pelaksanaannya yang massal, serentak, proaktif dan pemohon sertifikat tidak dipungut biaya apapun (sepanjang pelaksanaan pendaftaran sistematis dikaitkan dengan Proyek Administrasi Pertanahan). Proyek-proyek administrasi pertanahan biayanya 100% ditanggung oleh pemerintah dan dibebankan kepada APBN memang

mempunyai misi khusus yaitu mempercepat proses pendaftaran tanah dan “pemerataan”.⁵¹

F. Ajudikasi

Pendaftaran Tanah secara Sistematis dilaksanakan melalui Ajudikasi. Yang dimaksud dengan Ajudikasi menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Ajudikasi pada umumnya dilakukan secara massal dan besar-besaran, oleh karena untuk melaksanakan kegiatan tersebut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota perlu membentuk suatu panitia khusus agar tugas rutin Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak terganggu. Panitia yang khusus dibentuk untuk ajudikasi disebut Panitia Ajudikasi. Menurut A.P.Parlindungan, Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang melakukan pendaftaran tanah awali desa demi desa, dan ketua panitia tersebut bukan langsung Kepala Kantor Pertanahan setempat tetapi suatu kepanitiaan tersendiri yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional.⁵²

⁵¹ Herman Hermit, 2009, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah (Tanah Hak Milik, Tanah Negara, Tanah Pemda, dan Balik Nama, Cet.II*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 92

⁵²A.P. Parlindungan I, *Op.cit.* hlm. 84

Tujuan Proyek Ajudikasi merupakan bagian tak terpisahkan dari tujuan Proyek Administrasi Pertanahan yaitu mempercepat pendaftaran bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional memperkirakan bahwa selama 35 tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, pemerintah baru mampu mendaftarkan 16,3 juta bidang tanah atau 30% dari 55 juta bidang tanah di wilayah Republik Indonesia yang memenuhi syarat untuk didaftarkan/disertifikasikan.⁵³

Susunan Panitia Ajudikasi dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, adalah:⁵⁴

1. Seorang Ketua Panitia merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah dan/atau hak-hak atas tanah, yang tertinggi pangkatnya diantara para anggota panitia.
2. Seorang Wakil Ketua I merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah. Seorang Wakil Ketua II merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah.

⁵³ Herman Hermit, *Op.cit.*, hlm. 105

⁵⁴ Urip Santoso I, *op.cit.*, hlm.138-139

3. Kepala Desa/Kepala Kelurahan yang bersangkutan atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya sebagai anggota.

4. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang yang dianggap mengetahui data yuridis bidang-bidang tanah di lokasi pendaftaran tanah secara sistematis, misalnya anggota tetua adat, kepala dusun, atau kepala lingkungan setempat.

5. Satuan Tugas Pengukuran dan Pemetaan

Satuan tugas pengukuran dan pemetaan terdiri dari beberapa petugas ukur, dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh beberapa orang pembantu petugas ukur.

6. Satuan Tugas Pengumpul Data Yuridis

Satuan tugas pengumpul data yuridis terdiri dari:

- 1) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
- 2) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan di bidang pendaftaran tanah;
- 3) seorang anggota pemerintahan desa/kelurahan dari wilayah yang bersangkutan

7. Satuan Tugas Administrasi.

Satuan tugas administrasi terdiri dari seorang atau beberapa orang petugas tata usaha dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu beberapa orang pembantu tata usaha.

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi berdasarkan Pasal 52 sampai dengan Pasal 54 Peraturan Menteri agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yaitu:

1. Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara terperinci
2. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
3. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan dan penguasaan tanah;
4. Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
5. Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan
6. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada angka 4 (empat) yang akan dijadikan dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
7. menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kuitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
8. menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

9. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

G. Tahapan Kegiatan Pendaftaran Tanah secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa pemerintah mempunyai kegiatan-kegiatan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 sebagai ketentuan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur secara teknis tahapan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis. Sebagaimana diuraikan dalam Pasal 46 sampai dengan 72, tahapan kegiatan tersebut terdiri dari:

1. Penetapan Lokasi

Penetapan lokasi ditetapkan oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan, dengan satuan lokasi adalah seluruh atau sebagian wilayah satu desa/kelurahan. Desa/kelurahan yang diberikan prioritas dalam usul penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis yaitu desa/kelurahan yang sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis, jumlah bidang tanah yang terdaftar berkisar 30% dari jumlah bidang tanah yang ada, merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi, merupakan daerah

pertanian yang produktif, mempunyai titik-titik kerangka dasar teknik nasional.

2. Persiapan

Dalam tahapan ini, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta dasar pendaftaran berupa peta dasar berbentuk peta garis atau peta foto, dan memuat pemetaan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya dalam bentuk peta indeks grafik.

3. Pembentukan Panitia Ajudikasi dan Satuan Tugas (Satgas)

Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional membentuk panitia adjudikasi dan satuan tugas (satgas) dalam pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan dalam rangka program Pemerintah untuk setiap desa/kelurahan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara sistematis. Panitia adjudikasi dan satgas yang dibentuk wajib diangkat sumpahnya di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Setelah dibentuk dan pengambilan sumpah panitia adjudikasi di suatu lokasi, jika terdapat permohonan hak yang sudah diperiksa oleh Panitia Pemeriksa Tanah (Panitia A) dan sudah diumumkan maka penyelesaiannya oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat. Namun jika belum diperiksa oleh panitia A dan diumumkan maka berkasnya disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat kepada Panitia Adjudikasi untuk diselesaikan.

4. Penyuluhan

Penyuluhan dilakukan sebelum dimulainya ajudikasi dengan instansi terkait. Hal ini bertujuan untuk memberitahukan kepada pihak yang berkepentingan perihal diadakannya pendaftaran tanah sistematis disertai dengan menyampaikan tujuan dan manfaat yang akan diperoleh. Selain itu, juga diberitahukan mengenai kewajiban dan tanggung jawabnya dalam kegiatan tersebut.

5. Pengumpulan Data Fisik

Sebelum dilakukan pengukuran, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda batas. Dalam hal pengukuran dilaksanakan oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional, maka penetapan batasnya dilakukan oleh Satgas Pengukuran dan Pemetaan, tetapi jika pengukuran dilaksanakan oleh pihak ketiga maka penetapan batas bidang tanahnya dilaksanakan oleh Satgas Pengumpul Data Yuridis. Setelah hal tersebut dilakukan, maka kegiatan pengukuran dan pemetaan dapat dilakukan.

6. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis

Dalam rangka penelitian data yuridis, dikumpulkan alat bukti mengenai kepemilikan/penguasaan tanah, baik tertulis maupun keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang berkepentingan. Apabila bukti kepemilikan tidak lengkap atau tidak ada, maka pembuktian dapat dilakukan dengan bukti lain yang dilengkapi

dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya disaksikan dengan dua orang saksi yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut. Namun apabila sama sekali tidak terdapat bukti tertulis, maka dibuatkan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan. Kebenaran keterangan tersebut kemudian diteliti oleh Panitia.

7. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis dan Pengesahannya

Panitia membuat rekapitulasi data yuridis yang dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas yang kemudian dituangkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah (Daftar Isian 201C) yang kemudian diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan. Pengumuman ini memberikan kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh Panitia dalam Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis (Daftar Isian 202). Apabila masih terdapat data yang belum lengkap atau keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap atau keberatan yang belum diselesaikan. Kepada yang mengajukan keberatan diberikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan.

8. Penegasan Konversi, Pengakuan dan Pemberian Hak

Berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis, maka dilaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- 1) Hak atas tanah yang alat buktinya lengkap ataupun yang tidak lengkap tetapi disertai dengan keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan oleh Ketua Panitia Ajudikasi ditegaskan konversinya menjadi Hak Milik atas nama pemegang hak yang terakhir;
- 2) Hak atas tanah yang alat buktinya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan kenyataan penguasaan fisik selama 20 tahun oleh Ketua Panitia Ajudikasi diakui sebagai Hak Milik dengan menggunakan Daftar Isian 310. Pengakuan Hak oleh Panitia ini tidak diperlukan surat keputusan pengakuan hak.

Berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis, Ketua Panitia Ajudikasi mengusulkan secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat untuk pemberian hak atas tanah Negara termasuk tanah obyek Landreform tanpa melakukan pemeriksaan ulang oleh Panitia Pemeriksa Tanah A. Penetapan pemberian hak dilakukan secara kolektif dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya usul pemberian hak dari Ketua Panitia Ajudikasi dengan cara memberikan catatan pada halaman terakhir Daftar Isian 310 tersebut. Setelah penetapan pemberian hak ditandatangani oleh Kepala Kantor

Pertanahan, Daftar Isian 310 tersebut diserahkan kembali kepada Ketua Panitia Ajudikasi untuk dijadikan dasar pendaftaran haknya.

9. Pembukuan Hak

Setelah penegasan konversi dan pengakuan hak dan penetapan pemberian hak selesai diproses maka hak-hak tersebut dibukukan dalam buku tanah dan ditanda tangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Apabila terdapat hak-hak atas tanah yang data fisik atau data yuridisnya tidak lengkap atau masih disengketakan dibukukan dengan catatan dalam buku tanah mengenai hal-hal yang belum lengkap atau disengketakan tersebut.

10. Penerbitan Sertipikat

Terhadap hak-hak atas tanah yang telah didaftar dalam buku tanah dan telah memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya, diterbitkan sertipikatnya dan ditanda tangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada yang kemudian disimpan sebagai warkah. Sertipikat kemudian diserahkan kepada pemegang hak.

11. Penyerahan Hasil Kegiatan

Setelah berakhirnya penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis, Ketua Panitia Ajudikasi menyerahkan hasil kegiatannya kepada Kepala Kantor Pertanahan berupa semua dokumen mengenai

bidang-bidang tanah di lokasi pendaftaran tanah secara sistematis, meliputi peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama, sertifikat hak atas tanah yang belum diserahkan kepada pemegang hak, daftar hak atas tanah, warkah-warkah dan daftar isian lainnya. Penyerahan hasil kegiatan dilakukan dengan berita acara serah terima.

H. *Land Management and Policy Development Program (LMPDP)*

1. Latar Belakang dan Dasar Hukum *Land Management and Policy Development Program*

Pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah mulai dicanangkan sejak tahun 1994 dengan dimulainya LAP phase I (1994–2001), dimana *implementing agency-nya* hanya dilakukan oleh Bappenas dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan melibatkan 7 propinsi (DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur, Sumatera Selatan dan Sumatera Utara) dan 42 Kabupaten / Kota. LAP Phase I telah meletakkan kebijakan dasar bagi penataan pertanahan terutama untuk kebijakan administrasi pertanahan dan program ini telah berhasil menerbitkan sertifikat hak atas tanah kurang lebih 1,5 juta bidang tanah yang tersebar pada 42 kabupaten / kota tersebut. Selain itu, program ini telah menciptakan dampak positif signifikan dengan tumbuhnya kesadaran masyarakat pemilik tanah untuk segera memohon penerbitan sertifikat melalui kegiatan pendaftaran tanah sistematis

swadaya dan adanya partisipasi Pemerintah Daerah untuk meluncurkan proyek Ajudikasi APBD (Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah) setelah LAP Phase I berakhir.⁵⁵

Dengan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya pada kegiatan LAP Phase I tersebut, mendorong keinginan pemerintah untuk terus melakukan kegiatan yang serupa. Pemerintah menyadari bahwa kegiatan tersebut sangat membantu upaya percepatan pendaftaran tanah di Indonesia, yang pada akhirnya akan memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah. Oleh karena itu pemerintah terus melanjutkan program percepatan pendaftaran tanah di Indonesia dengan meluncurkan *Land Management and Policy Development Program (LMPDP)*.

LMPDP adalah merupakan program kegiatan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis dengan bantuan dana dari Bank dunia yang penganggarnya disediakan oleh Pemerintah (APBD).⁵⁶ Kegiatan LMPDP dilaksanakan dalam rangka mewujudkan program peningkatan penataan manajemen pertanahan melalui percepatan pendaftaran tanah sistematis untuk mendukung pengembangan kebijakan dan sistem manajemen pertanahan yang terpadu dan terkoordinasi.

LMPDP ini merupakan lanjutan LAP Phase I (1994–2001) yang menjadi program ekstensifikasi penataan manajemen pertanahan secara luas akan menyentuh seluruh sektor yang terkait untuk melaksanakan

⁵⁵ Pedoman Manajemen Manual Proyek LMPDP hlm. I.1

⁵⁶ Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Perihal : Biaya Pendaftaran Tanah Sistematis LMPDP, 20 Maret 2006.

pembaharuan agraria. LMPDP juga diarahkan untuk dapat mendukung pengembangan kebijakan dan sistem manajemen pertanahan yang terpadu dan terkoordinasi antar pemerintah baik pusat maupun daerah dan antar sektor. Sebagai *executing agency* LMPDP adalah BPN. Kemudian dalam pelaksanaannya, LMPDP dilaksanakan oleh 3 *implementing agencies* yaitu Bappenas, BPN dan Departemen Dalam Negeri serta melibatkan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah di bawah koordinasi Bappenas.⁵⁷

Adapun dasar hukum pelaksanaan kegiatan LMPDP yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional republik Indonesia;
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
4. Loan Agreement Development Credit Agreement antara Pemerintah RI dengan Bank Dunia dengan Loan (IBRD) No. 4731 IND dan Credit IDA No. 3884 IND tentang LMPDP

⁵⁷ Ayub Firstnanda Untoro, *Op.cit.* hlm 43

2. Tujuan dan Sasaran *Land Management And Policy Development Program*

Telah diuraikan sebelumnya bahwa tujuan utama kegiatan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Sejalan dengan tujuan tersebut, LMPDP sebagai salah satu bentuk kegiatan pendaftaran tanah juga mempunyai tujuan yang sama. Secara rinci dapat diuraikan tujuan dari kegiatan LMPDP adalah sebagai berikut:⁵⁸

1. Meningkatkan jaminan kepastian hak atas tanah dan meningkatkan efisiensi dan transparansi serta memperbaiki kualitas pelayanan pemberian hak atas tanah dan pendaftarannya.
2. Memperbaiki kapasitas Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsi manajemen pertanahan secara efisien dan transparan.

Tujuan tersebut akan dicapai melalui pendekatan-pendekatan antara lain sebagai berikut:⁵⁹

1. Pengembangan kebijakan pertanahan terpadu melalui pendekatan yang koheren dan konsisten dalam pembentukan kebijakan dan peraturan perundangan baik untuk bidang administrasi maupun manajemen pertanahan.
2. Pengembangan kelembagaan administrasi dan manajemen pertanahan baik untuk pemerintah pusat maupun daerah dengan

⁵⁸ Pedoman Manajemen Manual Proyek LMPDP hlm. 1-3

⁵⁹ *Ibid.*, hlm.1-3

menitikberatkannya kepada perbaikan pelayanan melalui pembentukan dan monitoring standar pelayanan minimum.

3. Percepatan pemberian sertipikat hak atas tanah melalui program pendaftaran tanah sistematis serta pengembangan Sistem Informasi Pertanahan (SIP).
4. Meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsi kewenangan manajemen pertanahan secara efisien dan efektif di 5 (lima) kabupaten/kota yang dipilih sebagai model pelaksanaannya serta melaksanakan training untuk para aparat Pemerintah Daerah.

Adapun sasaran yang hendak dicapai melalui kegiatan yang dibiayai oleh Bank Dunia ini meliputi:

1. Pengembangan kebijakan pertanahan;
2. Pengembangan kelembagaan pertanahan, kapasitas kantor, dan pelatihan;
3. Program percepatan pendaftaran tanah;
4. Pengembangan sistem informasi pertanahan;
5. Peningkatan kapasitas Pemerintah Daerah.

I. Kerangka Konsep

Pengaturan di bidang pertanahan bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian diejawantahkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang kemudian dikenal

dengan UUPA. Pasal 19 ayat (1) UUPA memberikan tugas kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Pengaturan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah kemudian diuraikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pelaksanaannya meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah pertama kali dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah pertama kali yaitu pengumpulan dan pengolahan data fisik. Dalam rangka pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.

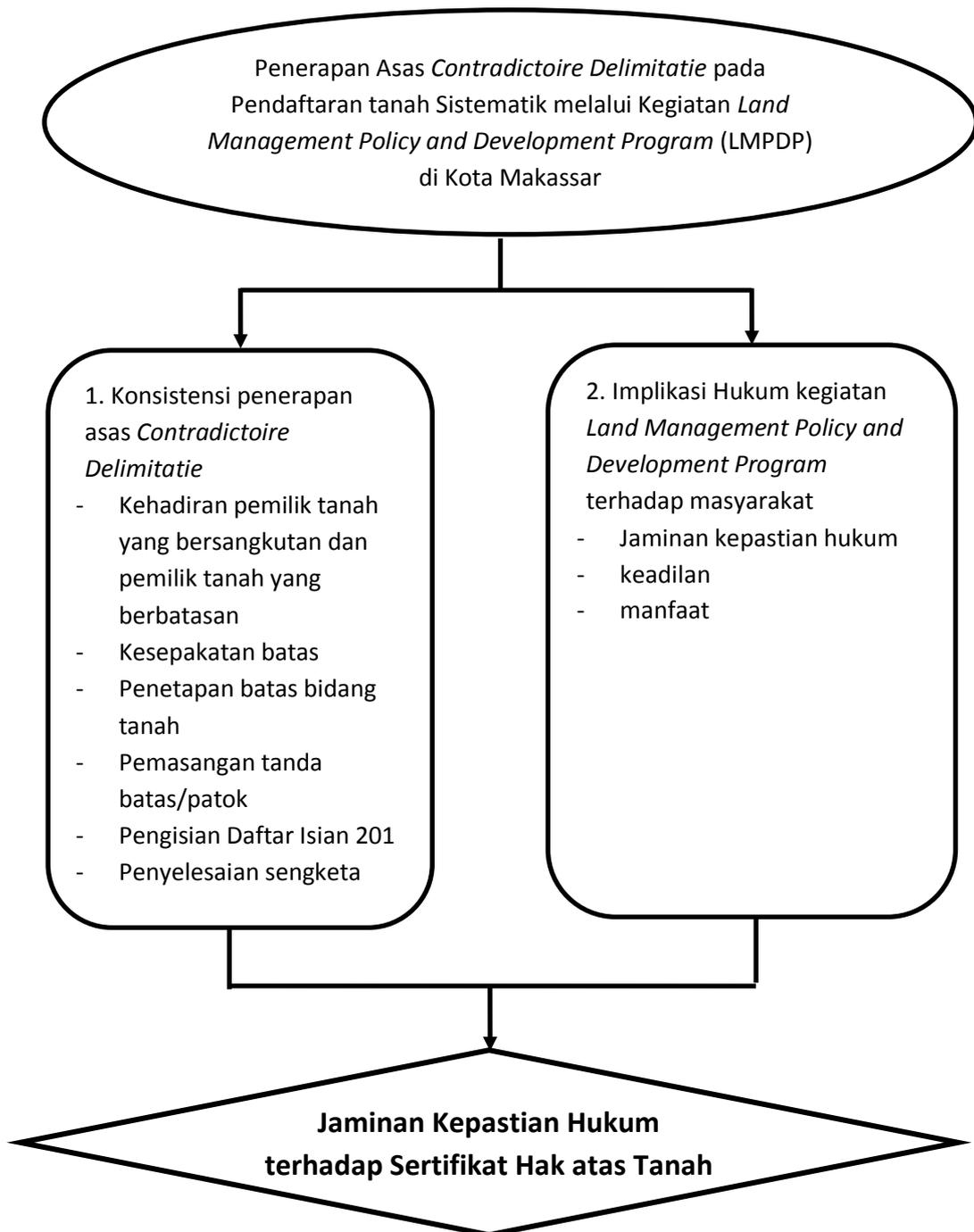
Sebelum proses pengukuran dilaksanakan, terlebih dahulu harus dipastikan bahwa tanda batas telah terpasang pada setiap sudut bidang tanah yang akan diukur. Penetapan batas bidang tanah dilakukan atas dasar kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan para pemilik tanah yang berbatasan secara kontradiktur yang dikenal dengan asas *Contradictoire Delimitatie*.

Asas *Contradictoire Delimitatie* harus dipenuhi dalam pelaksanaan pengukuran batas bidang tanah baik dalam pendaftaran tanah sistematis maupun sporadis. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum data fisik dan menghindari terjadinya sengketa batas di kemudian hari. Demikian halnya dengan pendaftaran tanah sistematis yang telah dilaksanakan di Kota Makassar melalui kegiatan *Land Management and Policy Development Program (LMPDP)*. Kegiatan LMPDP ini merupakan salah satu upaya percepatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah yang anggarannya bersumber dari pinjaman Bank Dunia. Kegiatan LMPDP ini diharapkan dapat mewujudkan desa/kelurahan lengkap dengan menyediakan informasi pertanahan dan tetap memperhatikan kualitas produknya yang pada akhirnya akan memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Terdapat 2 (dua) variabel yang akan dibahas pada penelitian ini. Variabel pertama yaitu konsistensi penerapan asas *Contradictoire Delimitatie* pada pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan LMPDP. Adapun indikatornya yaitu kehadiran pemilik tanah yang bersangkutan maupun pemilik tanah yang berbatasan pada saat pengukuran, kesepakatan batas pada saat penetapan batas bidang tanah, pemasangan tanda batas bidang tanah, pengisian Daftar Isian 201, dan upaya penyelesaian terhadap sengketa batas bidang tanah. Variabel kedua yaitu mengenai Implikasi hukum kegiatan LMPDP terhadap

masyarakat. Adapun indikatornya yaitu terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan hukum serta memberikan manfaat kepada masyarakat.

J. Kerangka Pikir



K. Defenisi Operasional

Agar tidak terjadi perbedaan pengertian tentang konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang dipakai yaitu sebagai berikut :

1. Pendaftaran tanah pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
2. Pendaftaran tanah sistematis adalah pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak terhadap seluruh obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam satu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.
3. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam rangka proses pendaftaran tanah pertama kali terhadap satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.
4. Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan ajudikasi yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional.
5. *Land Management and Policy Development Program* (LMPDP) adalah kegiatan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis yang sumber anggarannya berasal dari pinjaman Bank Dunia.

6. Asas *Contradictoire Delimitatie* adalah penetapan batas bidang tanah yang dilakukan sebelum pengukuran batas bidang tanah dimana dalam penetapannya berdasarkan kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan yang dituangkan dalam suatu Berita Acara.
7. Kesepakatan Batas adalah kesepakatan antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang berbatasan mengenai batas bidang tanah.
8. Penetapan Batas adalah penetapan oleh petugas adjudikasi mengenai batas bidang tanah yang telah disepakati.
9. Patok/tanda batas adalah tonggak atau pancang yang dipasang pada setiap sudut bidang tanah.
10. Daftar Isian 201 adalah daftar isian yang ada pada administrasi pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan yang berisi kolom tanda tangan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan dengan bidang tanah yang dimohonkan.