

**REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH
BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN**

Oleh :

MIKROT SIREGAR, S.H., M.H
PDIH. 10202300019

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Dipertahankan pada tanggal 05 Februari 2025
Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTTAN AGUNG

SEMARANG

2025

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI
REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS
NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN


Oleh :

MIKROT SIREGAR
NIM : 10302300019

DISERTASI


Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 25 November 2025

Promotor


Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum
NIDN. 0605036205


Co-Promotor I

Co-Promotor II


Dr. Lathifah Hanim, S.H., M.Hum, M.Kn
NIDN. 0621027401

Dr. Rahmat Ramadhani S.H., M.H
NIDN. 0111088002

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang


Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

LEMBAR PENGUJI

**REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH
BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN**

Oleh:

NAMA : Mikrot Siregar, S.H., M.H

NIM 10202300019

1. Promotor : Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum
2. Co-Promotor I : Dr. Lathifah Hanim, S.H., M.Hum., M.Kn
3. Co-Promotor II : Dr. Rahmat Ramadhani S.H., M.H

PENGUJI UJIAN PROMOSI DOKTOR ILMU HUKUM

1.
2.
3.
4.
5.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

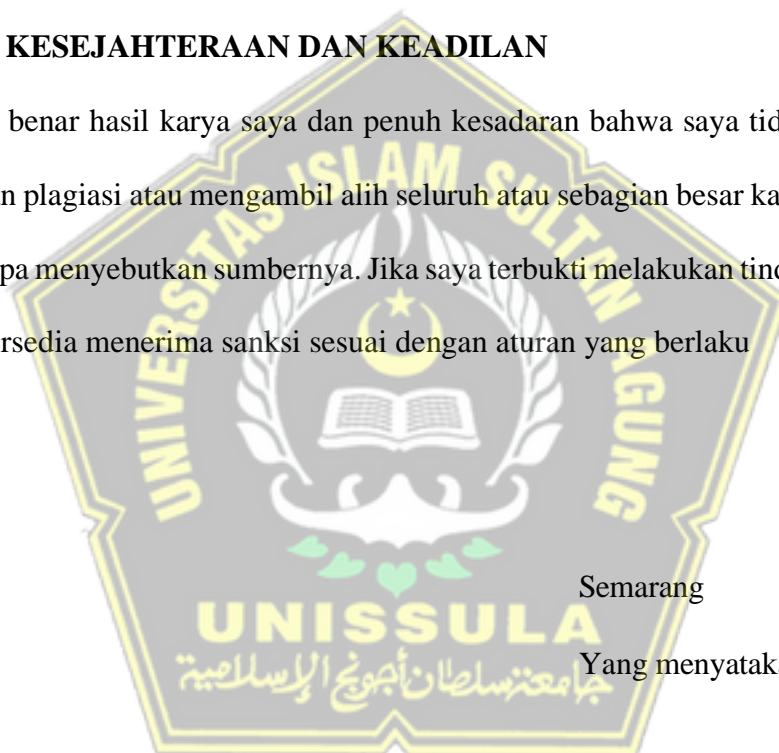
NAMA : Mikrot Siregar, S.H., M.H

NIM 10202300019

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul :

REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku



Semarang

2025

Yang menyatakan

Mikrot Siregar, S.H., M.H
10202300019

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mikrot Siregar, S.H., M.H

NIM 10202300019

Program Studi : DOKTOR ILMU HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir Disertasi dengan judul:

**REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS
NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang

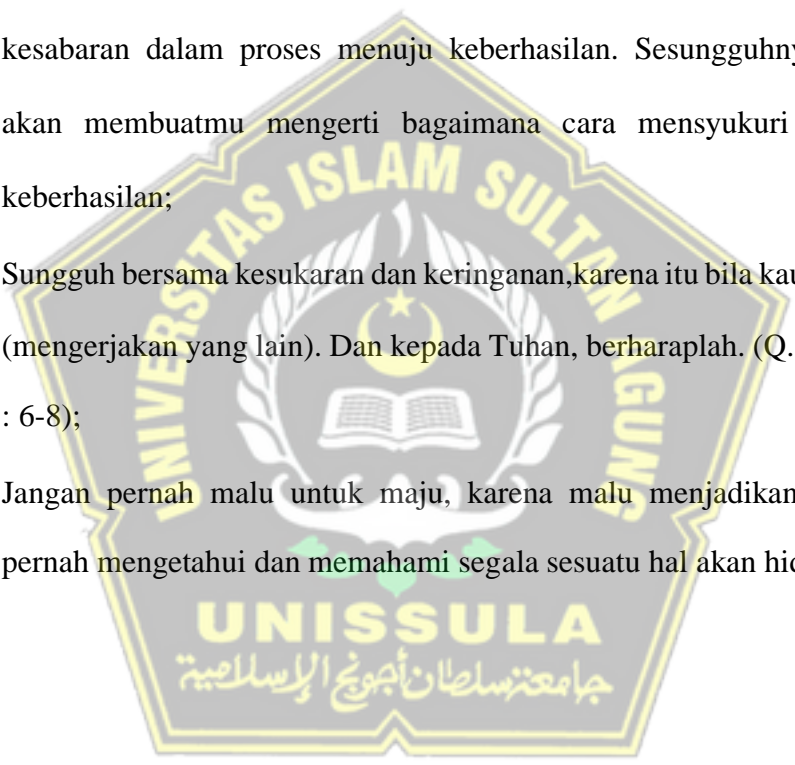
2025

Yang menyatakan

Mikrot Siregar, S.H., M.H
10202300019

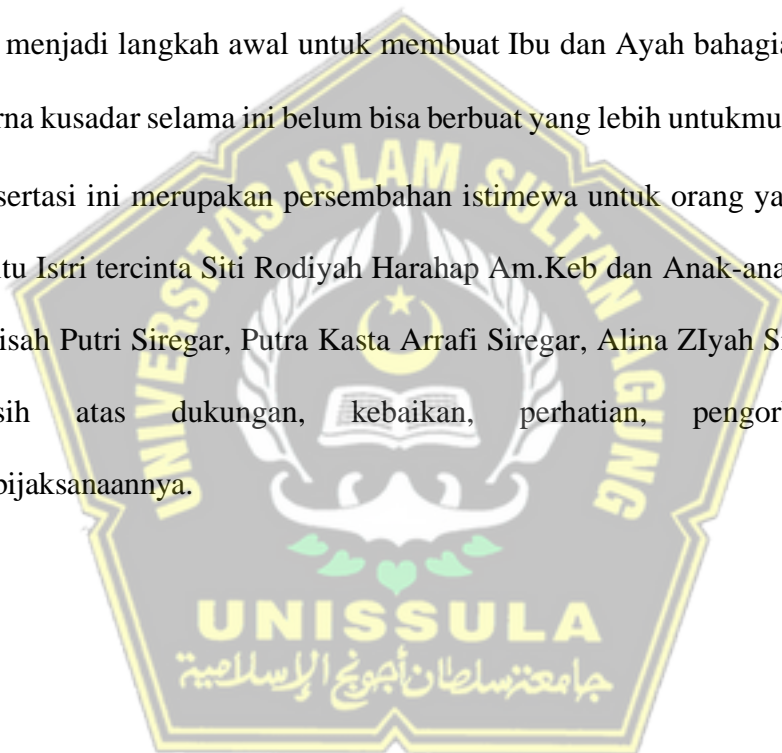
MOTTO

- ❖ Keberhasilan adalah sebuah proses. Niatmu adalah awal keberhasilan. Peluh keringatmu adalah pendedapnya. Tetesan air matamu adalah pewarnanya. Doamu dan doa orang-orang disekitarmu adalah bara api yang mematangkannya. Kegagalan di setiap langkahmu adalah awal kesuksesan. Maka dari itu, bersabarlah! Allah selalu menyertai orang-orang yang penuh kesabaran dalam proses menuju keberhasilan. Sesungguhnya kesabaran akan membuatmu mengerti bagaimana cara mensyukuri arti sebuah keberhasilan;
- ❖ Sungguh bersama kesukaran dan keringanan, karena itu bila kau telah selesai (mengerjakan yang lain). Dan kepada Tuhan, berharaplah. (Q.S Al Insyirah : 6-8);
- ❖ Jangan pernah malu untuk maju, karena malu menjadikan kita takkan pernah mengetahui dan memahami segala sesuatu hal akan hidup ini.



PERSEMBAHAN

- ❖ Ibunda dan Ayahanda tercinta sebagai tanda bakti, hormat, dan rasa terima kasih yang tiada terhingga kupersembahkan karya kecil ini kepada Ibu dan Ayah yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga yang tiada mungkin dapat kubalas hanya dengan selembar kertas yang bertuliskan kata cinta dalam kata persembahan. Semoga ini menjadi langkah awal untuk membuat Ibu dan Ayah bahagia dialam sana, karna kusadar selama ini belum bisa berbuat yang lebih untukmu Ibu dan Ayah.
- ❖ Disertasi ini merupakan persembahan istimewa untuk orang yang saya cintai yaitu Istri tercinta Siti Rodiyah Harahap Am.Keb dan Anak-anakku tersayang Raisah Putri Siregar, Putra Kasta Arrafi Siregar, Alina ZIyah Siregar. Terima kasih atas dukungan, kebaikan, perhatian, pengorbanan dan kebijaksanaannya.



KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat, petunjuk dan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat memasuki hingga menyelesaikan disertasi ini yang berjudul REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN Keadilan, Shalawat dan Salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Penulis menyadari bahwa karya ini masih jauh dari sempurna banyak terdapat kekurangan maupun kesalahan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun dari pembaca sangat bermanfaat bagi penulis untuk memperbaiki kualitas karya disertasi ini. Semoga disertasi ini dapat bermanfaat untuk perkembangan keilmuan dan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Dalam penyusunan disertasi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Kedua Orangtua Penulis yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga;
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan selaku Promotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
3. Dr. H. Jawade Hafidz., S.H., M.H., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

4. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Dr. Lathifah Hanim, S.H., M.Hum., M.Kn selaku Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
6. Dr. Rahmat Ramadhani S.H., M.H selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
7. Para Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Terbuka, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
8. Para Dosen yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
9. Istri tercinta Siti Rodiyah Harahap, Am.Keb dan Anak-anakku tersayang Raisah Putri Siregar, Putra Kasta Arrafi Siregar, Alina ZIyah Siregar. Terima kasih atas dukungan, kebaikan, perhatian, pengorbanan dan kebijaksanaannya
10. Rekan-rekan Mahasiswa dan Admin pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Atas perkenan Allah SWT, akhirnya penulis mampu menyelesaikan disertasi ini. Harapan penulis, mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat. Amin.

Mikrot Siregar, S.H., M.H
10202300019



ABSTRAK

Kelemahan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertipikat. Penelitian ini memiliki beberapa tujuan antara lain untuk menganalisis dan menemukan regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia saat ini. Untuk menemukan rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan.

Penelitian ini menggunakan teori keadilan Pancasila Yudi Latif, teori negara kesejahteraan, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, teori hukum progresif Satjipto Rahardjo. Paradigma *constructivism*, metode pendekatan *socio legal research*, spesifikasi penelitian deskriptif analisis, sumber dan jenis data primer, data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan teknik pengumpulan data melalui studi lapangan dan studi pustaka serta teknik analisis data secara kualitatif.

Hasil penelitian regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, karena di Indonesia sistem publikasi pendaftaran yang digunakan adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, kelemahan struktur hukum yakni masih terdapat keterbatasan terkait manajemen SDM. Kelemahan substansi hukum yakni sistem publikasi negatif. Kelemahan budaya hukum meliputi partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat. Rekonstruksi nilai yakni sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat memperkuat kepastian hukum hak atas tanah. Rekonstruksi norma terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga menjadi ayat (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ; a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama).

Kata Kunci : **Rekonstruksi, Pendaftaran Tanah, Kesejahteraan dan Keadilan**

ABSTRACT

Weaknesses of Article 32 paragraph (1) of Republic of Indonesia Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration. namely, the state does not guarantee the correctness of the physical data and juridical data presented and there is no guarantee for the certificate owner because at any time they will receive a lawsuit from other parties who feel disadvantaged by the issuance of the certificate. This research has several objectives, including analyzing and finding that land registration regulations in Indonesia have not created welfare and justice values for society. To analyze and find weaknesses in land registration in Indonesia today. To find a reconstruction of land registration regulations based on welfare and justice values.

This research uses Yudi Latif's theory of Pancasila justice, welfare state theory, Larence M Friedman's legal system theory, progressive legal theory [Satjipto Rahardjo](#). Paradigm constructivism, approach method socio legal research, descriptive analysis research specifications, sources and types of primary data, secondary data consisting of primary, secondary and tertiary legal materials with data collection techniques through field studies and literature studies as well as qualitative data analysis techniques.

The results of research on land registration regulations in Indonesia have not created welfare and justice values for society, because in Indonesia the registration publication system used is a negative publication system that contains positive elements. Weaknesses in the legal structure are that there are still limitations related to HR management. The weakness of legal substance is the negative publication system. Weaknesses in legal culture include participation in land matters related to the intellectual level of society. Value reconstruction, namely the positive publicity land registration system, can strengthen the legal certainty of land rights. Reconstruct the norms of Article 32 of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration so that it becomes paragraph (2) In the event that a certificate has been legally issued for a plot of land in the name of the person or legal entity that acquired the land in good faith and actually controls it, then Other parties who feel they have rights to the land can apply for compensation to the Head of the Land Office regarding control of the land or the issuance of the certificate. Compensation is provided using 2 (two) mechanisms, namely; a. For parties who suffer losses due to the loss of their land (original owners), they will receive a guarantee of compensation from the government b. Protection for the original owner occurs when the second owner who obtains land from a fraudster obtains a claim from the original owner, then land law will side with the original owner and ownership rights to the land will return to the original owner. Meanwhile, the second owner received compensation from the government. Meanwhile, protection for the third owner occurs when the third owner acquires land from the second owner (without knowing that the transfer of land rights from the original owner to the second owner was initiated by a fraudster). Then the third owner gets a claim from the original owner (first owner).

Keywords : Reconstruction, Land Registration, Welfare and Justice

RINGKASAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah ditugaskan oleh negara untuk melayani pendaftaran tanah di seluruh Indonesia yang oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) bertujuan tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Amanat Pasal 19 UUPA tersebut kemudian diimplementasikan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang merupakan alat bukti yang terpuh dan terkuat yang berisi data fisik dan data yuridis. Maksud diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang bersangkutan.

Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT) merupakan alat pembuktian yang kuat, namun bukan alat pembuktian yang mutlak karena selalu terdapat kemungkinan pemegangnya digugat oleh pihak lain yang merasa berkepentingan (vide Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997). Hal ini berarti bahwa data yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan juga apabila terbukti sertipikat itu tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketika dicermati, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 tersebut ada kelemahannya, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertipikat.

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia dikonsepsikan menggunakan sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Hal

tersebut tercemin dalam pengaturan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997, yang menegaskan bahwa :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 tersebut menyatakan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Sedasar ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 dan pendapat tersebut, sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun; diperoleh dengan itikad baik; serta secara nyata telah dikuasai merupakan alat bukti yang mutlak (unsur positif) yang tidak dapat dibatalkan, sehingga pihak-pihak yang merasa memiliki hak sebelumnya menjadi kehilangan haknya untuk mengajukan penuntutan.

Beberapa kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang antara lain telah diputus oleh Pengadilan Negeri Rantau Prapat Nomor : 17/Pdt.G/2013/PN-RAP dan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 189 K/Pdt/2011, nampak bahwa sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun masih bisa dibatalkan oleh Pengadilan.

Dua putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini menunjukkan bahwa unsur positif (alat bukti mutlak) sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (2) tidak menjadikan ketentuan tersebut sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus sengketa kepemilikan tanah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 tidak memberikan rasa keadilan kepada pihak yang lebih berhak atas kepemilikan tanah. Dengan demikian positif dalam sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia tidak dapat dijalankan yang berakibat SHAT tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya, karena selalu dapat dituntut pembatalannya walaupun SHAT tersebut telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun.

Melihat fenomena bahwasanya pendaftaran tanah itu belum menghadirkan kesejahteraan dan menjamin keadilan maka perlu dilakukan penelitian dengan judul **Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan.**

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat.

2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan.

D. Hasil Penelitian

1. Regulasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia Belum Menciptakan Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan Bagi Masyarakat

Beberapa kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang antara lain telah diputus oleh Pengadilan Negeri Rantau Prapat Nomor : 17/Pdt.G/2013/PN-RAP dan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 189 K/Pdt/2011, nampak bahwa sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun masih bisa dibatalkan oleh Pengadilan.

Dua putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini menunjukkan bahwa unsur positif (alat bukti mutlak) sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (2) tidak menjadikan ketentuan tersebut sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus sengketa kepemilikan tanah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 tidak memberikan rasa keadilan kepada pihak yang lebih berhak atas kepemilikan tanah. Dengan demikian positif dalam sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia tidak dapat dijalankan yang berakibat SHAT tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya, karena selalu dapat dituntut pembatalannya walaupun SHAT tersebut telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun.

Kedua kasus yang dikaji dalam penelitian ini, telah memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997. Dengan terpenuhi unsur-unsur tersebut, seharusnya SHAT merupakan alat bukti yang mutlak dan tidak dapat dibatalkan. Namun demikian 2 (dua) putusan pengadilan diatas, telah membatalkan dan menyatakan tidak sah

SHAT yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun dan telah memenuhi ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) hakim bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut tidak mencerminkan keadilan bagi pemilik tanah yang lebih berhak yang seharusnya mendapat perlindungan hukum.

Lewatnya waktu (*daluarsa*) untuk menuntut sebagaimana dikenal dalam hukum adat yang menyatakan jika seseorang sekian lama membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanahnya itu yang dapat diartikan bahwa apabila selama lima tahun pemegang hak atas tanah lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan telah menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Hal tersebut dikenal sebagai lembaga *rechtverwerking*.

Sedasar dengan putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa SHAT sebagai alat bukti yang diterbitkan oleh instansi pemerintah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah tidak tercapai. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat dan jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan, ia tidak dapat mengajukan gugatan pada Pengadilan, yang ternyata berdasarkan putusan pengadilan yang dikaji tersebut diatas, menunjukkan pengadilan tidak mempertimbangkan lembaga *rechtverwerking* sebagai hilangnya hak seseorang untuk mengajukan gugatan.

Nilai keadilan mengandung moral yang universal tetapi dinamis, dan hak-hak anggota masyarakat yang bersifat abstrak. Keadilan untuk setiap anggota masyarakat terpenuhi melalui pemberian perlakuan yang sama dan tidak berpihak pada suatu golongan tertentu. Sifat utama dari keadilan adalah relatif bagi setiap individu yang berbeda. Suatu keadilan di dalam masyarakat dapat tidak dipahami maknanya sebagai suatu substansi hukum meskipun telah dilakukan secara adil. Ini disebabkan adanya perbedaan pandangan atas keadilan dari segi penilaian, pengamatan, perasaan, dan persepsi mengenai makna keadilan. Suatu keadilan tidak dapat dipandang sebagai suatu bagian dari rasa, keinginan atau harapan. Keadilan merupakan sesuatu yang tidak pasti karena maknanya hanya dimiliki oleh masing-masing hati nurani manusia. Kualifikasi terhadap substansi mengenai keadilan telah dibagi oleh Plato menjadi tiga jenis. Pertama, keadilan muncul secara alami dalam diri tiap individu. Kedua, keberadaan sifat keadilan dalam diri manusia membentuk penataan dan pengendalian diri manusia terhadap tingkat emosi dalam rangka adaptasi dengan lingkungan sosial. Ketiga, adanya keadilan membuat masyarakat dapat memenuhi kodratnya sebagai manusia secara utuh dan semestinya.

Keadilan menjadi salah satu cita-cita dari hukum selain dari kepastian hukum dan kebermanfaatannya. Keadilan, kepastian dan kebermanfaatannya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Kepastian hukum diperlukan untuk menciptakan masyarakat yang tertib dan berkeadilan. Sementara itu, keadilan dan kebermanfaatannya diperlukan untuk memberi nilai guna terhadap kepastian hukum. Pemenuhan kesatuan antara kepastian hukum dan keadilan dilakukan dengan pembuatan perundang-undangan dengan perumusan terperinci hingga ke permasalahan pemberian sanksi. Keadilan juga memiliki kesamaan dengan persamaan atau kesetaraan jika dikaitkan dengan konsep hak dan kewajiban. Dalam pengertian ini, keadilan merupakan kesetaraan dalam pemenuhan hak dan pembebanan kewajiban. Gagasan keadilan

dan persamaan berbeda, tetapi saling terhubung satu sama lain. Makna dari keadilan dapat diperoleh dengan kesetaraan antara hak dan kewajiban disertai dengan penentuan substansi hukum dan moral yang digunakan untuk menetapkan hak dan kewajiban.

Yudi Latif sendiri, adil dalam pengertiannya adalah berasal dari kata *al-'adl* (adil), yang secara harfiah berarti 'lurus', 'seimbang'. Keadilan berarti memperlakukan setiap orang dengan prinsip kesetaraan (*prinsip of equal liberty*), tanpa diskriminasi berdasarkan perasaan subjektif, perbedaan keturunan, keagamaan, dan status sosial. Adanya kesenjangan yang nyata dalam kehidupan kebangsaan sebagai warisan dari ketidakadilan pemerintahan Indonesia hendak dikembalikan ke titik berkeselamatan yang berjalan lurus, dengan mengembangkan perlakuan yang berbeda (*the principle of difference*) sesuai dengan perbedaan kondisi kehidupan setiap orang (kelompok) dalam masyarakat serta dengan cara menyelaraskan antara pemenuhan hak individual dengan penunaian kewajiban sosial.

Banyak hal yang menjadi hak dasar masyarakat Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar sebagai manusia, beberapa diantaranya yang paling menonjol adalah kesehatan, pendidikan, jaminan pelayanan sosial, perlindungan dan keamanan. Hal-hal tersebut di atas adalah yang perlu mendapatkan jaminan dari negara untuk diterapkan secara adil dan merata. Pendidikan yang adil merata sampai ke pelosok-pelosok desa dan pulau di seluruh Indonesia, kesehatan yang juga harus adil dan merata dalam penerepannya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Yudi Latif memandang perlunya setiap orang, kelompok atau komunitas melakukan gerakan dan berkontribusi, sekecil apapun itu, untuk membantu mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata untuk masyarakat di sekitarnya. Seperti yang dia sampaikan dalam cerita-cerita tokoh inspiratif yang mencoba melawan keterbatasan untuk keadilan sosial masyarakat di sekitarnya. Jadi setiap orang, kelompok atau

komunitas mempunyai kepentingan dalam meratakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ini. Tanggung jawab tersebut tidak hanya bertumpu di tangan pemerintah sebagai pemutar roda pemerintahan.

Menurut Yudi Latif, komitmen keadilan menurut alam pemikiran Pancasila berdimensi luas. Peran Negara dalam perwujudan keadilan sosial, setidaknya ada dalam kerangka :

- a. Perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan),
- b. Pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan,
- c. Proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumber daya yang diperlukan,
- d. Dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.

Tujuan gagasan keadilan ini juga tidak terbatas pada pemenuhan kesejahteraan yang bersifat ekonomis, tetapi juga terkait dengan usaha emansipasi dalam kerangka pembebasan manusia dari pemberhalaan terhadap benda, pemulihan martabat kemanusiaan, pemupukan solidaritas kebangsaan, dan penguatan daulat rakyat.

Yudi Latif menegaskan kembali bahwa sila “Keadilan Sosial” merupakan perwujudan yang paling konkret dari prinsip-prinsip Pancasila. Satu-satunya sila Pancasila yang dilukiskan dalam pembukaan UUD 1945 dengan menggunakan kata kerja “mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Lebih lanjut Yudi Latif menjelaskan bahwa prinsip keadilan adalah inti dari moral ketuhanan, landasan pokok perikemanusiaan, simpul persatuan, matra kedaulatan rakyat. Di satu sisi, perwujudan keadilan sosial itu harus mencerminkan imperatif etis keempat sila lainnya.

Artinya bahwa dari kelima sila yang tercantum dalam Pancasila, kesemuanya saling terkait satu dengan yang lainnya dan menjadi satu

kesatuan. Namun hal yang lebih penting adalah bahwa dari kelima sila yang terdapat dalam Pancasila hanya akan menjadi kata-kata tanpa makna jika tidak ada kesungguhan negara dalam penerapannya.

Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Yudi Latif menekankan kepada integritas dan mutu para penyelenggara negara, disertai dukungan rasa tanggung jawab dan rasa kemanusiaan yang terpancar pada setiap warganya untuk bersama mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu dengan prinsip “berat sama dipikul, ringan sama dijinjing.”

Berlandaskan teori keadilan Pancasila Yudi Latif sedasar dengan putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa SHAT sebagai alat bukti yang diterbitkan oleh instansi pemerintah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah tidak tercapai. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat dan jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan, ia tidak dapat mengajukan gugatan pada Pengadilan, yang ternyata berdasarkan putusan pengadilan yang dikaji tersebut diatas, menunjukkan pengadilan tidak mempertimbangkan lembaga *rechtverwerking* sebagai hilangnya hak seseorang untuk mengajukan gugatan.

Pelajaran yang dapat diambil dari kebijakan sistem publikasi negative yang dianut Indonesia adalah, Tanah harus diperoleh dengan itikad baik, kemudian dikuasai dan diduduki secara nyata, dan dilanjutkan dengan mendaftarkan hak atas tanah. Menguasai tanah dengan itikad baik dan mendaftarkan hak merupakan perbuatan yang harus dilakukan bersamaan. Tidak cukup hanya menduduki saja tanpa mendaftarkan, dan tidak cukup mendaftarkan saja tanpa menduduki. Maksudnya, subjek hukum yang merasa berhak atas bidang tanah, harus menduduki tanahnya secara nyata, menjaga, mengolah dan

mendaftarkannya. Sebaliknya bila telah mendaftarkan tanah, maka pemegang hak harus benar-benar menjaga objek yang menjadi haknya.

2. Kelemahan-Kelemahan Pendaftaran Tanah Di Indonesia

a. Kelemahan Struktur Hukum

- 1). Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan.
- 2). Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran
- 3). Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan, dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir.
- 4). Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan
- 5). Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan.

b. Kelemahan Subtansi Hukum

Akibat hukum dari sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah adalah ketika pemiik tanah terbukti melanggar asas nemo plus juris atau ia terbukti mendapatkan tanah tersebut dari seseorang yang telah melanggar asas nemo plus juris melalui putusan pengadilan, maka baik hak kepemilikan maupun hak atas tanahnya menjadi hapus.

- c. Kelemahan Kultur / Budaya Hukum
- 1). Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat
 - 2). Bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah.
 - 3). Motivasi Atau Kepentingan Yang Mempengaruhi Kebutuhan Untuk Mensertipikatkan Tanah
3. Rekontruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan
- a. Nilai-Nilai Kesejahteraan dan Keadilan Regulasi Pendaftaran Tanah
- Pendaftaran tanah menciptakan kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan, baik untuk pemegang sertifikat tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah adapun nilai-nilai kesejahteraan dan keadilan dalam regulasi pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:
- 1). Sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkuat kepastian hukum hak atas tanah sehingga kepemilikannya tidak dapat diganggu gugat.
 - 2). Perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat dilakukan pada tahun 2025 apabila cakupan peta dasar pertanahan dan peta bidang tanah bersertifikat mendekati dari 100%.
 - 3). Penerapan sistem publikasi positif dilakukan secara parsial di setiap provinsi ataupun serentak, karena capaian cakupan peta dasar pertanahan maupun peta bidang tanah bersertifikat yang terdigitasi sudah memenuhi prasyarat.
- b. Rekontruksi Norma Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan dan Keadilan

Rekontruksi Norma Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum Rekontruksi	Kelemahan	Setelah Rekontruksi
<p>(1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.</p> <p>(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Salah satu akar permasalahan konflik agraria disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publisitas negatif bertendensi positif. • Dalam sistem pendaftaran negatif (stelsel negatif) bertendensi positif, pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang tanda bukti sah (sertifikat), • Pemerintah juga tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang ada di dalam sertifikat hak atas tanah 	<p>(1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.</p> <p>(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.</p>

<p>dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.</p>		
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Tabel 5.2

Rekontruksi Penjelasan Norma Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum Rekontruksi	Kelemahan	Setelah Rekontruksi
Cukup Jelas	<ul style="list-style-type: none"> Tidak ada penjelasan terkait pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 	<p>Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ;</p> <p><i>a.</i> Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah</p> <p><i>b.</i> Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari</p>

		<p>pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Rekontruksi Penjelasan Norma Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum Rekontruksi	Kelemahan	Setelah Rekontruksi
Cukup Jelas	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada penjelasan terkait pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 	<p>Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ;</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik

		<p> asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan </p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga
--	--	-----------------------------------------------------



SUMMARY

A. Background of the Problem

The government is assigned by the state to provide land registration services throughout Indonesia, which Article 19 paragraph (1) of Law Number 5 of 1960 concerning Agrarian Principles (hereinafter referred to as UUPA) has the sole aim of ensuring legal certainty. The mandate of Article 19 of the UUPA was then implemented with the Republic of Indonesia Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration.

The final result of land registration activities is the issuance of a land title certificate which is the fullest and strongest piece of evidence containing physical and juridical data. The purpose of issuing a certificate of land rights is to provide a guarantee of legal certainty and legal protection for the holder of the rights concerned.

A Land Rights Certificate (SHAT) is a strong proof, but not an absolute proof because there is always the possibility of the holder being sued by another party who feels an interest (see Article 32 paragraph (1) PP 24/1997). This means that the data contained in the certificate has legal force and must be accepted by the judge as true information as long as there is no other evidence that proves otherwise. Thus, the court has the authority to decide which evidence is correct and also if it is proven that the certificate is not correct, then changes and corrections are made as appropriate.

When we look closely, the provisions of Article 32 paragraph (1) PP 24/1997 have weaknesses, namely that the state does not guarantee the correctness of the physical data and juridical data presented and there is no guarantee for the certificate owner because at any time they will receive a lawsuit from another party who feels disadvantaged. upon the issuance of the certificate.

The publication system used in Indonesia is conceptualized as using a negative publication system containing positive elements. This is reflected in the provisions of Article 32 paragraph (2) PP No. 24/1997, which confirms that:

"In the event that a certificate of land has been legally issued in the name of a person or legal entity who acquired the land in good faith and actually controls it, then the party who feels they have the right to this land can no longer demand the implementation of that right if within 5 (five) years after the issuance of the certificate, do not submit a written objection to the certificate holder and the Head of the Land Office concerned or file a lawsuit in court regarding control of the land or the issuance of the certificate."

Furthermore, in the Elucidation of Article 32 paragraph (2) PP No. 24/1997 states as follows:

"Land registration whose implementation is ordered by UUPA does not use a positive publication system, where the correctness of the data presented is guaranteed by the State, but instead uses a negative publication system. In the negative publication system the State does not guarantee the correctness of the data presented. However, it is not intended to use a purely negative publication system. This can be seen from the statement in Article 19 paragraph (2) letter c of the UUPA, that the certificate of proof of rights issued acts as strong evidence and in Articles 23, 32 and 38 of the UUPA that the registration of various legal events is a strong means of evidence. Apart from that, from the provisions regarding procedures for collecting, processing, storing and presenting physical data and juridical data as well as issuing certificates in this Government Regulation, it is clear that efforts are made to obtain and present correct data as far as possible, because land registration is to guarantee certainty. law. In this connection, the provisions in paragraph (2) are implemented."

Based on the provisions of Article 32 paragraph (2) PP No. 24/1997 and the opinion, land title certificates that have been issued for more than 5 (five) years; obtained in good faith; and having actually been controlled is absolute evidence (a positive element) that cannot be cancelled, so that parties who feel they have previous rights lose their right to file a prosecution.

Several cases of land ownership disputes have been decided by the Rantau Prapat District Court Number: 17/Pdt.G/2013/PN-RAP and the decision of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Number 189 K/Pdt/2011. has been published for more than 5 (five) years and can still be canceled by the Court.

The two court decisions studied in this research show that the positive element (absolute evidence) as intended in Article 32 paragraph (2) does not make this provision a guide for judges in deciding land ownership disputes. So it can be concluded that the provisions of Article 32 paragraph (2) PP 24/1997 do not provide a sense of justice to the party who has more rights to land ownership. Thus, it is positive that the land registration publication system adopted by Indonesia cannot be implemented, which results in SHAT not providing legal certainty and legal protection for rights holders, because it can always be sued for cancellation even though the SHAT has been published for more than 5 (five) years.

Seeing the phenomenon that land registration has not brought prosperity and guaranteed justice, it is necessary to carry out research on the title **Reconstructing Land Registration Regulations Based on Welfare and Justice Values**.

B. *Problem Formulation*

1. *Why haven't land registration regulations in Indonesia created welfare and justice values for society?*
2. *What are the current weaknesses in land registration in Indonesia?*
3. *How to reconstruct land registration regulations based on welfare and justice values?*

C. *Research purposes*

1. *To analyze and find land registration regulations in Indonesia that have not created welfare and justice values for the community.*
2. *To analyze and find weaknesses in land registration in Indonesia today.*
3. *To find a reconstruction of land registration regulations based on welfare and justice values.*

D. *Research result*

1. *Land Registration Regulations in Indonesia Have Not Created Welfare and Justice Values for the Community*

Several cases of land ownership disputes have been decided by the Rantau Prapat District Court Number: 17/Pdt.G/2013/PN-RAP and

the decision of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Number 189 K/Pdt/2011. has been published for more than 5 (five) years and can still be canceled by the Court.

The two court decisions studied in this research show that the positive element (absolute evidence) as intended in Article 32 paragraph (2) does not make this provision a guide for judges in deciding land ownership disputes. So it can be concluded that the provisions of Article 32 paragraph (2) PP 24/1997 do not provide a sense of justice to the party who has more rights to land ownership. Thus, it is positive that the land registration publication system adopted by Indonesia cannot be implemented, which results in SHAT not providing legal certainty and legal protection for rights holders, because it can always be sued for cancellation even though the SHAT has been published for more than 5 (five) years.

The two cases studied in this research have fulfilled the elements regulated in Article 32 paragraph (2) PP No. 24/1997. By fulfilling these elements, SHAT should be absolute and irrevocable evidence. However, the 2 (two) court decisions above have canceled and declared invalid the SHAT which has been issued for more than 5 (five) years and has complied with the provisions of Article 32 paragraph (2) PP No. 24 of 1997. This is stated in the judge's legal consideration (ratio decidendi) that the provisions of Article 32 paragraph (2) do not reflect justice for land owners who have more rights who should receive legal protection.

The expiry of the time (expiry) for claiming as known in customary law states that if a person leaves his land unworked for a long time, then the land is worked on by another person who obtained it in good faith, then his right to claim his land back is lost, which can be interpreted as if for five The year the holder of land rights fails to use his land in accordance with the nature and purpose of his rights, and allows his land rights to be controlled and registered by another party who has good intentions and he does not file a lawsuit in court, means that the

person concerned has abandoned his land and lost his right to sue. This is known as a rechtverwerking institution.

Based on the court decisions studied in this research, it can be concluded that SHAT as a means of evidence issued by government agencies which aims to provide legal certainty regarding land registration has not been achieved. As explained in the General Explanation of PP 24 of 1997 which states that people cannot claim land that has been certified and if within 5 (five) years since it was issued, they cannot file a lawsuit in court, which apparently based on the court decisions reviewed above, shows the court does not consider the institution of rechtverwerking as a loss of a person's right to file a lawsuit.

The value of justice contains universal but dynamic morals, and the rights of members of society are abstract. Justice for every member of society is fulfilled through providing equal treatment and not taking sides against a particular group. The main characteristic of justice is that it is relative to each different individual. Justice in society may not be understood as a legal substance even though it has been carried out fairly. This is due to differences in views on justice in terms of assessment, observation, feelings and perceptions regarding the meaning of justice. Justice cannot be seen as part of feelings, desires or hopes. Justice is something that is uncertain because its meaning is only owned by each human conscience. The qualifications regarding the substance of justice have been divided by Plato into three types. First, justice arises naturally within each individual. Second, the existence of the nature of justice in humans shapes human self-organization and self-control at the emotional level in order to adapt to the social environment. Third, the existence of justice enables society to fulfill its nature as a human being completely and properly.

Justice is one of the ideals of law apart from legal certainty and usefulness. Justice, certainty and usefulness of the law are an

inseparable unity. Legal certainty is needed to create an orderly and just society. Meanwhile, justice and usefulness are needed to provide value to legal certainty. Fulfilling the unity between legal certainty and justice is carried out by drafting legislation with detailed formulation down to the issue of imposing sanctions. Justice also has similarities with equality or equality when it is related to the concept of rights and obligations. In this sense, justice is equality in the fulfillment of rights and the imposition of obligations. The ideas of justice and equality are different, but interconnected. The meaning of justice can be obtained by equality between rights and obligations accompanied by determining the legal and moral substance used to determine rights and obligations.

Yudi Latif himself, the meaning of justice comes from the word al-'adl (fair), which literally means 'straight', 'balanced'. Justice means treating everyone with the principle of equality (principle of equal liberty), without discrimination based on subjective feelings, differences in descent, religion and social status. The existence of real disparities in national life as a legacy of the injustice of the Indonesian government will be returned to a point of balance that runs straight, by developing different treatment (the principle of difference) in accordance with the differences in living conditions of each person (group) in society and by harmonizing the fulfillment of individual rights with the fulfillment of social obligations.

There are many things that are basic rights of the Indonesian people in fulfilling their basic human needs, some of the most prominent of which are health, education, guaranteed social services, protection and security. The things mentioned above are those that need to receive guarantees from the state to be implemented fairly and evenly. Fair education is evenly distributed to remote villages and islands throughout Indonesia, health must also be fair and equitable in its application to all Indonesian people.

Yudi Latif sees the need for every person, group or community to take action and contribute, no matter how small, to help realize just and equitable prosperity for the surrounding community. As he conveyed in the stories of inspirational figures who tried to fight against the limitations for social justice in the community around them. So every person, group or community has an interest in achieving social justice for all Indonesian people. This responsibility does not only rest in the hands of the government as the wheel of government.

According to Yudi Latif, the commitment to justice according to Pancasila thinking has broad dimensions. The role of the State in realizing social justice, at least within the framework of:

- a. Realization of fair relations at all levels of the system (society),*
- b. Development of structures that provide equality of opportunity,*
- c. The process of facilitating access to required information, required services, and required resources,*
- d. Support for meaningful participation in decision making for everyone.*

The aim of this idea of justice is not limited to fulfilling economic welfare, but is also related to emancipation efforts within the framework of liberating humans from idolatry of objects, restoring human dignity, fostering national solidarity, and strengthening people's sovereignty.

Yudi Latif reiterated that the principle of "Social Justice" is the most concrete embodiment of the principles of Pancasila. The only principle of Pancasila is described in the preamble to the 1945 Constitution using the verb "to realize social justice for all Indonesian people." Yudi Latif further explained that the principle of justice is the core of divine morals, the basic foundation of humanity, the node of unity, the dimension of people's sovereignty. On the one hand, the realization of social justice must reflect the ethical imperatives of the other four principles.

This means that of the five precepts listed in Pancasila, all of them are related to one another and become one unit. However, what is more important is that the five precepts contained in Pancasila will only be words without meaning if there is no seriousness from the state in implementing them.

In implementing justice in Indonesia, Yudi Latif emphasizes the integrity and quality of state administrators, accompanied by the support of a sense of responsibility and humanity that radiates from every citizen to jointly realize social justice for all Indonesian people, namely with the principle of "bearing the same weight, carrying the light the same ."

Based on Yudi Latif's Pancasila theory of justice and the court decisions studied in this research, it can be concluded that SHAT as evidence issued by government agencies which aims to provide legal certainty regarding land registration has not been achieved. As explained in the General Explanation of PP 24 of 1997 which states that people cannot claim land that has been certified and if within 5 (five) years since it was issued, they cannot file a lawsuit in court, which apparently based on the court decisions reviewed above, shows courts do not consider institutions rights processing as the loss of a person's right to file a lawsuit.

The lesson that can be taken from the negative publicity system policy adopted by Indonesia is that land must be acquired in good faith, then actually controlled and occupied, and followed by registering land rights. Controlling land in good faith and registering rights are actions that must be carried out simultaneously. It is not enough to just occupy without registering, and it is not enough to register without occupying. This means that legal subjects who feel entitled to land plots must actually occupy the land, guard, cultivate and register it. On the other hand, if the land has been registered, the rights holder must really protect the object to which he has rights.

2. Weaknesses of Land Registration in Indonesia

a. *Weaknesses of Legal Structure*

- 1). *There are still limitations related to management which include: workload, career patterns, employee rewards and punishments, existing HR capabilities (Measurement and Mapping, Juridical, Administrative) in carrying out their main duties and functions as well as the availability of measuring and mapping officers.*
- 2). *There are still limitations in the quantity and quality of facilities and infrastructure as well as technical measurement equipment*
- 3). *There are still weaknesses in Legislative Regulations related to Land Registration in adapting to the dynamics of social conditions, in resolving land disputes, in protecting Land Officials in carrying out their work as well as in the completeness of SOPs that do not have multiple interpretations.*
- 4). *The existing KKP Application System still has limitations in providing information as a basis for determining land policy*
- 5). *Cadastral Measurement and Mapping activities are still carried out not in accordance with the concept of Measurement and Mapping in several areas due to weak human resources in the field of Surveying and Mapping.*

b. *Weaknesses of Legal Substance*

*The legal consequence of the negative publication system in land registration is that when the land owner is proven to have violated the *nemo plus juris* principle or he is proven to have obtained the land from someone who has violated the *nemo plus juris* principle through a court decision, then both his ownership rights and rights to the land will be extinguished.*

c. *Weaknesses of Legal Culture / Culture*

- 1). *Participation in land matters is related to the intellectual level of society*

- 2). *People with low income levels who can only fulfill their physiological needs feel less interested in certifying their land, considering the costs are not cheap.*
- 3). *Motivation or interests that influence the need to certify land*

3 Reconstructing Land Registration Regulations Based on Welfare and Justice Values

a. Welfare Values and Fairness of Land Registration Regulations

Land registration creates legal certainty, certainty of rights and orderly land administration, both for land certificate holders, third parties who obtain land rights and the government. The values of welfare and justice in land registration regulations are as follows:

- 1). *A positive publicity land registration system can reduce the number of disputes, conflicts and land cases and strengthen the legal certainty of land rights so that ownership cannot be contested.*
- 2). *Changes to the positive publication land registration system can be carried out in 2025 if the coverage of basic land maps and certified land plot maps approaches 100%.*
- 3). *The implementation of the positive publication system is carried out partially in each province or simultaneously, because the coverage of land base maps and digitized certified land plot maps have met the prerequisites.*

b. Reconstructing Land Registration Regulatory Norms Based on Welfare and Justice Values

Reconstructing the Norms of Article 32 of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration

<i>Before Reconstruction</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>After Reconstruction</i>
------------------------------	-------------------	-----------------------------

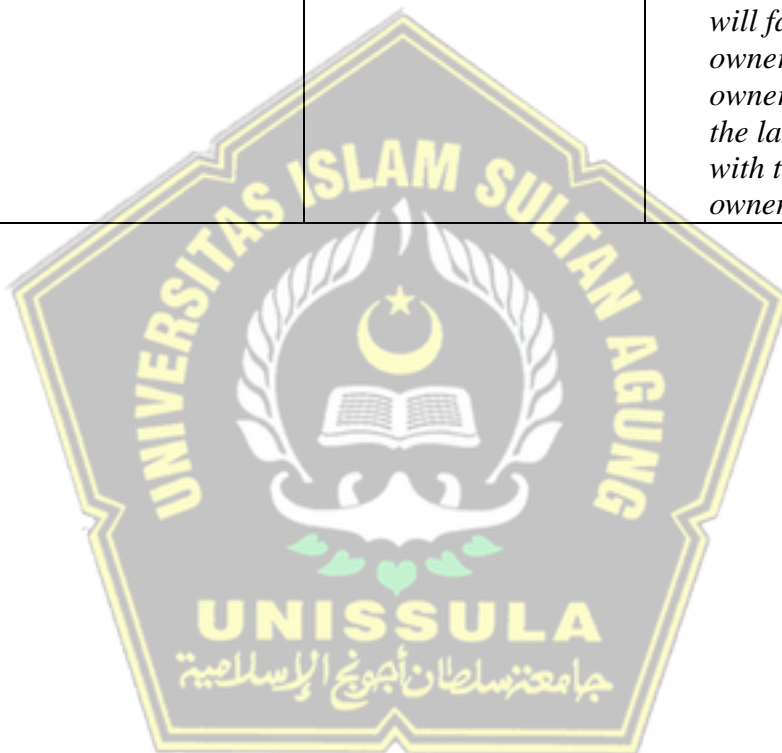
<p>(1) A certificate is a certificate of proof of rights which acts as a strong means of proof regarding the physical data and juridical data contained therein, as long as the physical data and juridical data are in accordance with the data contained in the measurement letter and land rights book in question.</p> <p>(2) In the event that a certificate has been legally issued to a plot of land in the name of a person or legal entity who acquired the land in good faith and actually controls it, then other parties who feel they have rights to the land can no longer demand the implementation of that right if within 5 (five) years after the issuance of the certificate, do not submit a written objection to the certificate holder and the Head of the Land Office concerned or file a lawsuit to the Court regarding</p>	<ul style="list-style-type: none"> • One of the roots of the agrarian conflict problem is caused by the land registration system used in Indonesia in the form of a negative publicity system with a positive tendency. • In a negative registration system (negative stelsel) with a positive tendency, the government does not provide guarantees of legal certainty for holders of valid evidence (certificates). • The government is also not responsible for the data and information contained in land title certificates 	<p>(1) A certificate is a certificate of proof of rights which acts as a strong means of proof regarding the physical data and juridical data contained therein, as long as the physical data and juridical data are in accordance with the data contained in the measurement letter and land rights book in question.</p> <p>(2) In the event that a certificate has been legally issued to a plot of land in the name of a person or legal entity who acquired the land in good faith and actually controls it, then other parties who feel they have rights to the land can apply for compensation to the Head of the Land Office regarding control of the land. or issuance of the certificate.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>control of the land or the issuance of the certificate.</i>		
----------------------------------------------------------------	--	--

Reconstruction of the Explanation of Norms of Article 32 of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration

Before Reconstruction	Weaknesses	After Reconstruction
<i>Quite clear</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>There is no explanation regarding article 32 of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration</i> 	<p><i>Compensation is provided using 2 (two) mechanisms, namely;</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>a. For parties who suffer losses due to the loss of their land (the original owner), they will receive a guarantee of compensation from the government</i> <i>b. Protection for the original owner occurs when the second owner who obtains land from a fraudster obtains a claim from the original owner, then land law will side with the original owner and ownership rights to the land will return to the original owner. Meanwhile, the second owner received compensation from the government. Meanwhile, protection for the third owner occurs when the third owner acquires land from the second owner</i>

		<p><i>(without knowing that the transfer of land rights from the original owner to the second owner was initiated by a fraudster). Then the third owner gets a claim from the original owner (first owner). In this case, land law will favor the third owner and ownership rights to the land remain with the third owner</i></p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PENGUJI	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	xi
<i>ABSTRACT</i>	xii
RINGKASAN	xiii
<i>SUMMARY</i>	xxix
DAFTAR ISI	xlii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	15
E. Kerangka Konseptual	15
F. Kerangka Teoritis	19
1. <i>Grand Theory</i> : Teori Keadilan Pancasila dan Teori Negara Kesejahteraan	19
2. <i>Middle Theory</i> : Teori Sistem Hukum	26
3. <i>Applied Theory</i> ; Teori Hukum Progresif	30
G. Kerangka Pemikiran	35
H. Metode Penelitian	36
1. Paradigma Penelitian	36
2. Metode Pendekatan Penelitian	36
3. Spesifikasi Penelitian	36

4. Sumber dan Jenis Data.....	37
5. Teknik Pengumpulan Data.....	39
6. Teknik Analisis Data.....	40
I. Orisinalitas Penelitian	40
J. Sistematika Penulisan	46
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	49
A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah, dan Hak Atas Tanah.	49
1. Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.....	49
2. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria.....	54
3. Macam-Macam Hak Atas Tanah	56
B. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah.....	64
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	64
2. Tujuan Pendaftaran Tanah	66
3. Sistem Pendaftaran Tanah.....	68
4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	69
C. Kedudukan Hukum Sertifikat Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam	74
BAB III REGULASI PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA BELUM MENCIPTAKAN NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN BAGI MASYARAKAT	84
A. Regulasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia.....	84
B. Implementasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia	110
C. Regulasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia Belum Menciptakan Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan Bagi Masyarakat.....	135
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA.....	166
A. Kelemahan Struktur Hukum	166
B. Kelemahan Subtansi Hukum	176
C. Kelemahan Budaya / Kultur Hukum	178
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN.....	186
A. Perbandingan Pendaftaran Tanah Di Beberapa Negara.....	186
B. Nilai-Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah	190

C. Rekonstruksi Norma Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan	194
BAB VI PENUTUP.....	207
A. Kesimpulan	207
B. Saran	210
C. Implikasi	210
Daftar Pustaka	214



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia dikenal sebagai Negara kepulauan. Negara kepulauan yang sangat luas serta memiliki kehidupan bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang sangat penting untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) telah dinyatakan secara tegas bahwa landasan ideal hukum agraria nasional ialah “Bumi, Air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Atas landasan ideal tersebut dan sesuai dengan falsafah pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang merupakan ciri religius dan harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran dan berkeadilan. Sehingga apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut akan dapat terwujud.¹

Untuk dapat memenuhi kebutuhan akan tanah bagi keperluan pembangunan secara memuaskan dan dengan mengingat pula penyediaannya untuk keperluan lainya, hingga tanah yang tersedia itu dapat dipergunakan secara efisien diperlukan pengaturan, pengendalian, dan pembinaan oleh Pemerintah, disamping jaminan kepastian hukum dan kepastian hak bagi

¹ H.M. Arba., *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2015, Hm. 07

pihak-pihak yang berkepentingan. Hal-hal tersebut memerlukan landasan hukum dan harus dituangkan dalam Hukum Tanah yang efisien dan efektif. Selain itu juga, tanah mempunyai makna sangat strategis karena di dalamnya terkandung tidak saja aspek fisik melainkan juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik serta pertahanan keamanan, aspek hukum dan yang paling utama adalah tanah mempunyai fungsi sebagai perekat NKRI.²

Negara memandang perlu adanya pengaturan-pengaturan yang dilaksanakan oleh Pemerintah melalui lembaga Negara untuk berperan menjalankan tugas di dalam pengelolaan pertanahan. Untuk itu Pemerintah membentuk suatu instansi yaitu Badan Pertanahan Nasional ditingkat pusat yang dikepalai langsung oleh Menteri atau Kepala Badan Pertanahan Nasional dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Sesuai apa yang tercantum dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dengan diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia harus menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk itu Pemerintah pada tanggal 24 Maret 1961 mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pendaftaran tanah.³

Setelah 36 tahun pemerintah menggunakan PP No. 10 Tahun 1961, PP ini dianggap tidak memberikan hasil yang diharapkan dalam mendukung tercapainya pembangunan nasional, sehingga pemerintah beranggapan perlu

² Sunindhia Y. W dan Nanik Widiyant, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina aksara, Jakarta, 1998, Hlm 35.

³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, Hlm.

diadakan penyempurnaan PP No. 10 Tahun 1961. Akhirnya, pada tanggal 8 juli tahun 1997, PP No. 10 Tahun 1961 tersebut disempurnakan dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan diberlaku pada tanggal 8 oktober 1997. Penyempurnaan tersebut meliputi berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain mengenai pendaftaran tanah, asas-asas dan tujuan. Disamping itu juga untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis meliputi bidang tanah yang bersangkutan, kemudian mengenai prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat secara sederhana bersama.⁴

Kepastian hukum di bidang pertanahan ini akan dapat terjamin apabila setiap kegiatan pertanahan dapat berjalan dengan lancar. Salah satu kegiatan dalam program pertanahan yang sekarang masih dilakukan adalah pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini dilakukan agar para calon pemegang hak milik atas tanah yang akan didaftarkan, mendapatkan kepastian hukum atas tanah tersebut.

Pendaftaran tanah merupakan program penting dalam pelaksanaan UUPA, dalam pendaftaran tanah ini digunakan demi mendapatkan sertifikat tanah sebagai alat bukti sah bagi pemegang hak milik tanah yang akan didaftarkan. Sebelum pemilik tanah mendapatkan hak atas tanahnya, maka dia harus mendaftarkan tanah tersebut dengan melalui beberapa proses atau

⁴ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, Hlm.7

kegiatan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah saat ini.⁵

Pengertian pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (1) 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 bidangbidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Sehubungan dengan pelaksanaan ketentuan Peraturan Pemerintah di atas, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota selaku instansi berwenang dalam pendaftaran tanah di wilayah tersebut, telah melakukan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis. Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran.⁶ Pada prinsipnya, pendaftaran tanah di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pendaftaran pertama dan pendaftaran kedua.

Pendaftaran Pertama adalah Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali terhadap tanah yang belum terdaftar (belum dibukukan dalam

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm.14

⁶ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implentasi*, Ctk. Keempat, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 201

buku register pendaftaran tanah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) masyarakat.⁷

Pendaftaran Kedua adalah Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah karena terjadi peristiwa hukum maupun perbuatan hukum. Dengan kata lain pendaftaran kedua dapat disebut juga peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah dapat melalui jual beli, tukar-menukar ataupun pewarisan sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Ayat (1) UUPA.⁸

Untuk pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, dilakukan dengan beberapa tahap atau kegiatan sebelum diterbitkannya sertifikat bagi calon pemiliknya. Tahapan ini tidak lain diperlukan untuk memperoleh data yang akurat mulai dari pengumpulan dan pengolahan data fisik hingga penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Era digital sebagai era dimana segala sesuatu kegiatan yang mendukung kehidupan dipermudah dengan adanya teknologi agar lebih praktis dan modern. Perkembangan menuju era digital sudah tidak dapat dicegah lagi. Diberbagai bidang Pertanahan dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik. Peluncuran sertifikat tanah elektronik dimulai

⁷ Bachtiar Effendy, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, Hlm.5

⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, Hlm.91

kebijakannya pada tahun 2021 dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, yang sudah di cabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Hal ini ternyata menuai pro dan kontra.

Prosedur penerbitan Sertifikat Elektronik dilakukan dengan langkah – langkah mendaftarkan ke Loker pendaftaran kemudian di lakukan verifikasi dan dapat di lakukan dengan email di lengkapi dengan KTP (Kartu Tanda Penduduk) melakukan pembayaran PNPB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) kemudian di upload langkah selanjutnya atau dilakukan pengukuran Tanah, dan akan dikeluarkan Peta Bidang Tanah Elektronik, Pengumpulan Data yuridis, Pengelolaan data , Panitia Pendaftaran Tanah kemudian akan Mengeluarkan SK Hak atas Pengesahan dan akan mendapatkan pemberitahuan melalui email pemohon dan upload bukti setelah itu akan dikeluarkan Surat Ukur Elektronik terakhir akan di keluarkan Produk Sertifikat Elektronik.

Adapun hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang merupakan alat bukti yang terpenuh dan terkuat yang berisi data fisik dan data yuridis. Maksud diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang bersangkutan.

Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT) merupakan alat pembuktian yang kuat, namun bukan alat pembuktian yang mutlak karena selalu terdapat kemungkinan pemegangnya digugat oleh pihak lain yang merasa berkepentingan (vide Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997). Hal ini berarti bahwa data yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilan yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan juga apabila terbukti sertipikat itu tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketika dicermati, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 tersebut ada kelemahannya, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertipikat.

Sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem ini digunakan untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut haknya yang terdaftar atas nama siapapun. 1 Dalam sistem publikasi negatif ini, berpindahnya hak kepada pembeli tidak ditentukan oleh pendaftaran yang dilakukan, melainkan ditentukan oleh sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Maka tanpa dilakukan pendaftaran, sesuatu

pemindahan hak sudah dianggap sah, apabila syarat-syarat yang bersifat materil telah terpenuhi.

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia dikonsepsikan menggunakan sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Hal tersebut tercermin dalam pengaturan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997, yang menegaskan bahwa :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 diatas, dapat diartikan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, agar tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 tersebut menyatakan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal

19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan- ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpan- an dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak, yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pengaturan Pasal 32 ayat (2) tersebut, seolah-olah sertipikat sebagai alat bukti yang mutlak, namun harus dipenuhi unsur-unsur⁹ :

1. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum.
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah secara nyata dikuasai
4. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak sertipikat diterbitkan tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke pengadilan.

Sistem publikasi positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh hak atas tanah dengan itikad baik. Sedasar ketentuan Pasal 32

⁹ Sri Hajati dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, hlm. 313.

ayat (2) PP No. 24/1997 dan pendapat tersebut, sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun; diperoleh dengan itikad baik; serta secara nyata telah dikuasai merupakan alat bukti yang mutlak (unsur positif) yang tidak dapat dibatalkan, sehingga pihak-pihak yang merasa memiliki hak sebelumnya menjadi kehilangan haknya untuk mengajukan penuntutan.

Beberapa kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang antara lain telah diputus oleh Pengadilan Negeri Rantau Prapat Nomor : 17/Pdt.G/2013/PN-RAP dan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 189 K/Pdt/2011, nampak bahwa sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun masih bisa dibatalkan oleh Pengadilan.

Contoh Putusan Pengadilan Negeri Rantau Prapat Nomor 17/Pdt.G/2013/PN-RAP, dimana Penggugat menggugat Tergugat I dan Tergugat II serta Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhan Ratu (Turut Tergugat) dengan mendalilkan bahwa Penggugat merupakan pemilik dari sebidang tanah dengan sertipikat Hak Milik Nomor 12 yang diterbitkan tahun 1975. Namun pada tahun 1991 tanah tersebut kemudian beralih kepada Tergugat I, berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan Camat Bilah Hulu yang bertindak sebagai PPAT, kemudian dibaliknama oleh Turut Tergugat menjadi atas nama Tergugat I. Dari sejak beralihnya di tahun 1991, penguasaan fisik tanah telah dikuasi dan dikerjakan (ditanami kelapa sawit) oleh Tergugat I.

Penggugat baru mengajukan tuntutan pada tahun 2013 atau telah berselang 22 tahun. Dalam petitumnya penggugat menuntut agar Majelis

Hakim Pengadilan Negeri Rantauprapat yang memeriksa dan mengadili perkara ini berkenan untuk menjatuhkan putusan yang pada intinya menyatakan Akta jual beli antara Penggugat dan Tergugat I yang dibuat dihadapan Camat Bilah Hulu yang bertindak sebagai PPAT yang dijadikan dasar untuk membaliknamakan Sertifikat dan menghukum Turut Tergugat untuk membatalkan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975 yang telah dibalinamakan dari Penggugat menjadi Tergugat I.

Majelis Hakim yang memeriksa dan menyidangkan perkara ini akhirnya memutuskan yang pada intinya Menyatakan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975 atas nama Penggugat yang telah dibaliknamakan menjadi atas nama Tergugat I tidak sah dan cacat hukum dengan segala akibat hukumnya.

Contoh selanjutnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 189 K/Pdt/2011, dimana Penggugat mengaku sebagai pemilik sebidang tanah yang tercatat dalam yang semula Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor 260/Kelurahan Manyaran, dan sekarang menjadi HGB hgb Hak Guna Bangunan Nomor 1472 Kelurahan Kalipancur (objek sengketa). Sertifikat HGB Nomor 1472 milik Penggugat mempunyai masa berlaku Hak Guna Bangunan selama 20 tahun dan akan berakhir pada tanggal 21 Februari 2003, dimana saat akan dilakukan perpanjangan hak oleh Penggugat pada awal tahun 2003 oleh Turut Tergugat II (Kantor Pertanahan Kota Semarang) tidak bisa diproses karena adanya tumpang tindih dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat, yang diperoleh

berdasarkan permohonan hak yang diperoleh Tergugat berasal dari adanya Surat Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 20 Oktober 1997 dari Amat Dasri kepada Tergugat telah mengajukan sertifikat kepada Turut Tergugat II melalui Panitia Ajudikasi dan kemudian terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat. Oleh karena itu penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat yang didasari dengan alas hak yang tidak sah maka Sertifikat HM Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat adalah batal demi hukum atau harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum atau tidak sah sehingga harus dibatalkan.

Terhadap gugatan tersebut Pengadilan Negeri Semarang telah mengambil putusan, yaitu putusan Nomor 23/Pdt.G/2008/PN.Smg tanggal 18 September 2008 yang pada intinya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*nietontvankelijke verklaard*). Pada tingkat banding atas permohonan Penggugat putusan Pengadilan Negeri tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Semarang dengan putusan Nomor 69/PDT/2009/PT.SMG tanggal 22 April 2009. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum yang pada intinya permohonan Sertifikat HM Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Termohon Kasasi yang diterbitkan Turut Termohon Kasasi II dan diberikan kepada Termohon Kasasi diajukan tidak kepada Negara akan tetapi diajukan berdasarkan permohonan diatas tanah milik Pemohon Kasasi, sehingga

permohonannya adalah tidak sah, oleh karena itu Sertifikat HM Nomor 01430 milik Termohon Kasasi harus dinyatakan tidak sah.

Kedua kasus yang dikaji dalam penelitian ini, telah memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997. Dengan terpenuhi unsur-unsur tersebut, seharusnya SHAT merupakan alat bukti yang mutlak dan tidak dapat dibatalkan. Namun demikian 2 (dua) putusan pengadilan diatas, telah membatalkan dan menyatakan tidak sah SHAT yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun dan telah memenuhi ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) hakim bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut tidak mencerminkan keadilan bagi pemilik tanah yang lebih berhak yang seharusnya mendapat perlindungan hukum.

Dua putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini menunjukkan bahwa unsur positif (alat bukti mutlak) sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (2) tidak menjadikan ketentuan tersebut sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus sengketa kepemilikan tanah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 tidak memberikan rasa keadilan kepada pihak yang lebih berhak atas kepemilikan tanah. Dengan demikian positif dalam sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia tidak dapat dijalankan yang berakibat SHAT tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya, karena selalu dapat dituntut pembatalannya walaupun SHAT tersebut telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun.

Melihat fenomena bahwasanya pendaftaran tanah itu belum menghadirkan kesejahteraan dan menjamin keadilan maka perlu dilakukan penelitian dengan judul **Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan.**

B. Perumusan Masalah

Adapun berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini membahas tentang beberapa permasalahan:

1. Mengapa regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan antara lain:

1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan mengenai adanya teori baru di dalam ilmu hukum Indonesia, khususnya dalam regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk menjadi data permulaan yang dapat ditindaklanjuti dalam bidang kajian dengan tema penelitian yang sama.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi untuk pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah sesuai dengan nilai keadilan dalam negara yang sejahtera di masa yang akan datang.
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap masyarakat Indonesia untuk dijadikan referensi dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan dan memahami bagaimana dinamika pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Pada kerangka konseptual akan dijelaskan mengenai pemaknaan masing-masing kata yang berhubungan dengan judul penelitian ini.

1. Pengertian Rekontruksi

Rekonstruksi berasal dari kata konstruksi, konstruksi sendiri adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁰ Rekonstruksi juga dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.¹¹

Rekonstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal dan sangat tergantung pada konteksnya. Menurut Yusuf Qardhawi, bahwa rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) poin penting, yaitu yang pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.¹²

2. Pengertian Regulasi

Regulasi adalah aturan yang dibuat otoritas untuk mengawasi segala hal agar berjalan tertib dan lancar. Konsep regulasi dalam berbagai bidang, termasuk di bidang hukum, mengacu pada proses atau mekanisme untuk mengatur perilaku dan aktivitas individu, organisasi, atau sektor

¹⁰ Alwi Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Edisi Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 453.

¹¹ Bryan A. Gamer, *Black' Law Dictionary*, West Group, ST. Paul Minn, 1999, hlm. 1278

¹² Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islami baya Al-Ashalah wa At-Tajdid, Tasikmalaya, 2014, hlm. 54

tertentu dengan tujuan untuk mencapai kepentingan umum dan keadilan sosial. Konsep ini biasanya melibatkan penggunaan instrumen hukum dan mekanisme pengawasan untuk memastikan bahwa perilaku yang diatur sesuai dengan standar dan nilai-nilai yang telah ditetapkan.

Para ahli mengidentifikasi beberapa tujuan utama dari regulasi, seperti mencegah perilaku yang merugikan masyarakat dan lingkungan, mendorong pertumbuhan ekonomi sehat dan berkelanjutan, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat dari praktik bisnis yang merugikan, serta meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan publik yang diberikan oleh lembaga pemerintah.¹³

3. Pengertian Pendaftaran Tanah

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 haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁴

¹³ Julian Blackham, Christopher Hodges, and Angus Johnston, *Principles of Regulation*, Oxford University Press, 2006, hlm. 13

¹⁴ Urip Santoso, 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media Group.

4. Pengertian Nilai

Pengertian nilai adalah konsep-konsep abstrak di dalam diri manusia dan masyarakat, mengenai hal-hal yang dianggap baik, buruk, benar atau salah.¹⁵ Kata *value*, yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi nilai. *Value* berasal dari bahasa latin *valere* atau bahasa Prancis kuno *Valoir* yang dapat dimaknai sebagai harga.¹⁶

5. Pengertian Kesejahteraan

Dalam kamus besar bahasa Indonesia disebutkan bahwa sejahtera itu adalah berarti aman sentosa dan makmur. Sementara itu kesejahteraan adalah suatu kondisi dimana seseorang manusia merasa hidupnya sejahtera.¹⁷ Sesungguhnya dengan menyebutkan masyarakat ataupun kehidupan yang sejahtera, kita akan lebih mendekati pengertian itu kepada perasaan yang hidup di masyarakat. Rasa sejahtera itu sendiri timbul akibat kebebasan dari ketakutan, bebas dari tekanan-tekanan, bebas dari kemiskinan dan berbagai macam kekuatan akan jauh lebih terasa jika di masyarakat ada kecukupan barang, jasa, dan kesempatan.¹⁸ Pemerintah Republik Indonesia mendefinisikan kesejahteraan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar

¹⁵ Muhaimin dan Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam: Kajian Filosofik Dan Kerangka Dasar Operasional* (Bandung, Trigenda Karya, 1993), hlm. 110

¹⁶ Rohmat Mulyana, *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai* (Bandung: Alfabeta, 2004), hlm. 7

¹⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), h. 270.

¹⁸ Sarbini, Sumawinata, *Politik Ekonomi Kerakyatan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), h. 99.

dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.¹⁹

6. Pengertian Keadilan

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.²⁰

F. Kerangka Teoritis

1. *Grand Theory*: Teori Keadilan Pancasila dan Teori Negara Kesejahteraan
 - a. Teori Keadilan Pancasila

¹⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

²⁰ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. Diakses pada tanggal 8 Februari 2022.

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Pancasila memiliki dua kepentingan, yaitu diharapkan sebagai pedoman dan petunjuk serta Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila sebagai groundnorm mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Ditetapkan Pancasila sebagai dasar dalam pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Teori keadilan Pancasila adalah sebuah teori hukum yang mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai landasan ontologi, epistemologi dan bahkan aksiologisnya, Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia.²¹ Teori keadilan Pancasila jika ditarik benang merah pada suatu titik konvergensi merupakan sintesa dari teori hukum pembangunan, teori hukum progresif dan teori hukum integratif, semuanya berpijak pada hukum yang hidup dalam masyarakat dan berdasarkan nilai-nilai primordial dari bangsa Indonesia, yaitu nilai-nilai Pancasila sebagai khas kehidupan sosial dan sekaligus sebagai *volksgeist* atau jiwa suatu bangsa, sesuai dengan pendapat M. Agus Santoso dalam bukunya *Hukum Moral dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat*, mengatakan bahwa keadilan harus ditentukan berdasarkan

²¹ Ferry Irawan Febriansyah, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa, *DiH Jurnal Hukum*, Vol. 13. No 25, Februari 2017, hlm 6.

ketertiban umum dari masyarakat setempat.²² Asas-asas hukum pancasila antara lain :²³

- 1). Asas ketuhanan, mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan, menolak ataupun bermusuhan dengan agama maupun kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- 2). Asas perikemanusiaan, mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi harkat martabat manusia.
- 3). Asas persatuan dan kesatuan, bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum yang mempersatukan kehidupan berbangsa dengan menghormati keragaman dan kekayaan budaya bangsa.
- 4). Asas demokrasi, mendasarkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk terhadap hukum bukan sebaliknya. Sistem demokrasi dilandaskan nilai permusyawaratan, kebijaksanaan dan hikmah.
- 5). Asas keadilan sosial, bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di depan hukum.

Teori keadilan Pancasila dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji penegakan hukum tindak pidana pemalsuan surat tanda nomor kendaraan, dimana dalam perspektif Pancasila, penegakan

²² M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 85

²³ Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arif Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1999, hlm. 137-139

hukum menjadi salah satu pilar utama dalam membangun negara yang kuat dan berdaulat. Pancasila sebagai ideology bangsa memandang bahwa penegakan hukum harus dilakukan secara adil, proporsional, dengan mengedepankan nilai-nilai kebenaran, keadilan, kemanusiaan, kesetaraan, dan kebersamaan.

b. Teori Negara Kesejahteraan

Terkait dengan pemahaman (*Welfare State*), Mr. R. Kranenburg, mengungkapkan “Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu tapih seluruh rakyat.” Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) tersebut sering kali dimaknai berbeda oleh setiap orang maupun Negara. Namun, teori tersebut secara garis besar setidaknya mengandung 4 (empat) makna, antara lain sebagai berikut:²⁴

- 1). Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*), kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi serta manakala manusia

²⁴ Azhary Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr.R.Kranenburg, Fakultas Hukum Ui, Depok, 1974, Hlm.19

memperoleh perlindungan dari risiko-risiko utama yang mengancam kehidupannya;

2). Sebagai pelayanan sosial, umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*);

3). Sebagai tunjangan sosial, kesejahteraan sosial yang diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima kesejahteraan adalah masyarakat miskin, cacat, pengangguran yang kemudian keadaan ini menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, dan lain sebagainya;

4). Sebagai proses atau usaha terencana, sebuah proses yang dilakukan oleh perorangan, lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material. Bagir Manan mengatakan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan adalah Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat.²⁵ Negara hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya. Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan menyejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni Pertama campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan Kedua dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang melakukan bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal, dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya free fight liberalism, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja.²⁶

²⁵ Bagir Manan, *Politik Perundangundangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, 1996, Hlm. 9.

²⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 4-5.

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
- b) Pertimbangan- pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif;
- c) Hak milik tidak bersifat mutlak;
- d) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi;
- e) Kaidah- kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara;
- f) Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara;
- g) Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Negara Indonesia termasuk dalam tipe negara kesejahteraan, hal ini dapat dilihat dalam pembukaan alinea ke 4 UUD NRI 1945 yang merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) para pendiri bangsa Indonesia bahwa salah satu cita hukum negara Indonesia (*rechtside*) adalah memajukan kesejahteraan sosial.²⁷ Memajukan kesejahteraan umum sangat erat kaitanya dengan konsep negara kesejahteraan. Selanjutnya untuk mengkonkritasi hal tersebut maka dalam Pasal 33 (3) UU NDRI 1945 mengatakan bahwa segala sumber daya alam yang berada diwilayah negara Indonesia adalah milik negara Indonesia dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Hal inilah yang membuktikan bahwa negara Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan karena segala potensi sumber daya alam negara Indonesia diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

2. *Middle Theory*: Teori Sistem Hukum

Teori sistem hukum dari Friedman menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System "A Social Science Perspective"*, menyatakan bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). "*A legal sistem in cctual operation is complex organism in which structure,*

²⁷ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm 3.

substance, and culture interact."²⁸ Artinya, sistem hukum dalam kenyataan sulit untuk dilaksanakan dalam berbagai organisasi yang akan mempengaruhi struktur, substansi, dan budaya.

Penjelasan komponen-komponen di atas adalah sebagai berikut:

a. Struktur Hukum

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

*"to begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Structure also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action ."*²⁹

Struktur hukum tidak hanya lembaga (institusi) tetapi juga menyangkut kelembagaan yang didalamnya menyangkut: organisasi, ketatalaksanaan (prosedur) dan sumber daya manusia aparatur. Lembaga merupakan suatu badan (institusi) yang menjalankan suatu substistem dari sistem (yang berwenang menerapkan hukum). Organisasi adalah kesatuan (susunan dan sebagainya) yang terdiri atas bagian-bagian (orang dan sebagainya) dalam perkumpulan dan sebagainya untuk tujuan tertentu, ketatalaksanaan adalah cara mengurus (menjalankan). Sumber daya manusia aparatur adalah orang yang terlibat dalam menjalankan sistem.

²⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1969, Hal.16

²⁹ Lawrence M. Friedman, *"On Legal Development"* Dalam : Rutgers Law Rivies, Vol. 24. 1969, Hal.27.

Struktur organisasi dipengaruhi oleh bentuk dan ukuran dari suatu organisasi. Bentuk dan ukuran organisasi akan berdampak pada proses administrasi ataupun pengambilan keputusan karena setiap proses administrasi atau pengambilan keputusan akan melalui bagian-bagian yang ada dalam struktur organisasi.

Tata laksana adalah merupakan sistem kerja yang diterapkan dalam lembaga dalam menjalankan sistem. Tata laksana dapat dikatakan sebagai standar prosedur operasional (SOP) yang menjadi acuan dalam menjalankan proses administrasi atau pengambilan keputusan.

Sumber daya manusia aparatur adalah orang yang terlibat dalam menjalankan sistem baik yang terdapat dalam struktur maupun yang diluar struktur. Sumber daya manusia aparatur dipengaruhi oleh nilai (value) hukum bagi aparatur dan sikap (attitude) aparatur terhadap hukum mempengaruhi kinerja dalam memproses administrasi ataupun pengambilan keputusan.

Berdasarkan uraian diatas, struktur hukum menyangkut lembaga termasuk juga dalam aspek organisasi, aspek ketatalaksanaan, aspek sumber daya manusia aparatur yang ada dalam sistem itu.

b. Subtansi Hukum

Subtansi hukum menyangkut aturan dan norma berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Subtansi sebagai suatu acuan pelaksanaan agar terukur dan terarah dalam mencapai tujuan. Subtansi memberikan suatu kepastian hukum dalam bertindak.

Aturan atau norma sebagai *das sollen* yaitu fakta hukum yang diungkapkan para ahli hukum dalam tataran teoritik (*law in the books*), yakni hukum dalam bentuk cita-cita bagaimana seharusnya. Subtansi hukum menyangkut respon masyarakat terhadap aturan dan norma tersebut, bagaimana aturan/norma tersebut terhadap struktur hukum (hirarki peraturan perundang-undangan) dan kepentingan aparatur pembuat undang-undang terhadap aturan/norma tersebut.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum menyangkut sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat terhadap hukum mencakup kepercayaan, nilai-nilai, gagasan dan harapan. Untuk lebih memahami budaya hukum, berikut adalah pernyataan tentang budaya hukum, bahwa umat Katolik cenderung menghindari perceraian (karena agama), bahwa orang-orang yang tinggal di daerah kumuh tidak percaya pada polisi, bahwa orang-orang kelas menengah lebih sering mengajukan keluhan kepada pemerintah

daripada orang-orang yang sejahtera, atau bahwa mahkamah agung menikmati martabat tinggi.

Budaya hukum dengan kata lain, adalah iklim pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukumnya lambat seperti ikan mati tergeletak di keranjang, bukan ikan hidup yang berenang di laut.

Setiap masyarakat, setiap negara, setiap komunitas memiliki budaya hukum. Selalu ada sikap dan opini mengenai hukum. Ini bukan berarti bahwa setiap orang membagikan ide yang sama. Salah satu cabang kebudayaan yang sangat penting adalah budaya hukum orang dalam .

Dalam penerapan teori system hokum penulis menitikberatkan pada pengaplikasian untuk memperoleh hambatan-hambatan atau kelemahan-kelemahan dari efektif tidaknya baik dari aturan hukum yang ada, aparat penegak hukum, dan budaya masyarakat dalam penegakan hokum tindak pemalsuan surat tanda nomor kendaraan

3. *Applied Theory* ; Teori Hukum Progresif

Hukum Progresif muncul pada sekitar tahun 2002 dengan penggagasnya Satjipto Rahardjo. Hukum progresif lahir karena selama ini ajaran ilmu hukum positif (*analytical jurisprudence*) yang dipraktikkan pada realitas empirik di Indonesia tidak memuaskan. Gagasan Hukum Progresif muncul karena prihatin terhadap kualitas penegakan hukum di

Indonesia terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997. Jika fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan secara ideal, maka yang dialami dan terjadi Indonesia sekarang ini adalah sangat bertolak belakang dengan cita-cita ideal tersebut.³⁰

Untuk mencari solusi dari kegagalan penerapan *analytical jurisprudence*, Hukum Progresif memiliki asumsi dasar hubungan antara hukum dengan manusia. Progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama. Dengan demikian, asumsi dasar Hukum Progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia. Hukum tidak hadir untuk dirinya-sendiri sebagaimana yang digagas oleh ilmu hukum positif-tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Posisi yang demikian mengantarkan satu predisposisi bahwa hukum itu selalu berada pada status “*law in the making*” (hukum yang selalu berproses untuk menjadi).³¹

Gagasan yang demikian ini jelas berbeda dari aliran hukum positif yang menggunakan sarana *analytical jurisprudence* yang bertolak dari premis peraturan dan logika. Bagi Ilmu Hukum Positif (dogmatik), kebenaran terletak dalam tubuh peraturan. Ini yang dikritik oleh Hukum Progresif, sebab melihat hukum yang hanya berupa pasal-pasal jelas tidak

³⁰ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan. Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro, Vol. 1/No. 1/April 2005, hlm. 3-5

³¹ *Ibid.*, hlm. 16

bisa menggambarkan kebenaran dari hukum yang sangat kompleks. Ilmu yang tidak bisa menjelaskan kebenaran yang kompleks dari realitas-empirik jelas sangat diragukan posisinya sebagai ilmu hukum yang sebenar ilmu (*genuine science*). Hukum Progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat. Dalam posisi yang demikian ini, maka Hukum Progresif dapat dikaitkan dengan developmetal model hukum dari Nonet dan Selznick. Hukum Progresif juga berbagi paham dengan Legal Realism dan Freirechtslehre. Meminjam istilah Nonet dan Selznick, Hukum Progresif memiliki tipe responsif.³² Dalam tipe yang demikian itu, hukum selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Atau sebagaimana disebutkan oleh Mulyana dan Paul S. Baut bahwa hukum responsif mencoba mengatasi kepicikan (prokialisme) dalam moralitas masyarakat serta mendorong pendekatan yang berorientasi pada masalah yang secara sosial terintegrasi.³³

Terkait dengan Legal Realism dan Freirechtslehre, Hukum Progresif melihat hukum tidak dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan melihatnya dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum. Oleh sebab kehadiran

³² Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (editor), "*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*", Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998, hlm. 11. Yang menguraikan teori sosial dari Philippe Nonet dan Philip Selznick yang membedakan tiga tipe hukum, yaitu Hukum represif yang bertujuan untuk memelihara status quo; hukum otonom yang bertujuan untuk membatasi kesewenang-wenangan tanpa mempersoalkan tatanan sosial dan yang secara legalistis kaku; serta hukum responsif yang bersifat terbuka terhadap perubahan masyarakat dan mengabdikan pada usaha-usaha untuk mencapai keadilan dan emansipasi sosial. Baca selanjutnya dalam buku Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper Colophon Books, New York, 1978

³³ *Ibid.*, hlm. 21

hukum dikaitkan dengan tujuan sosialnya, maka Hukum Progresif juga dekat dengan *Sociological Jurisprudence*³⁴ dari Roscoe Pound yang menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan-peraturan.³⁵ Dengan demikian dalam berolah ilmu, Hukum Progresif melampaui peraturan dan dokumen hukum yang positivistik.³⁶ Hukum Progresif juga dekat dengan teori-teori Hukum Alam yakni pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut '*meta-juridical*'. Dengan demikian, Hukum Progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut 'logika dan peraturan'. Meski hampir mirip dengan *Critical Legal Studies Movement* yang muncul di Amerika Serikat tahun 1977,³⁷ tapi Hukum Progresif tidak hanya berhenti pada

³⁴ *Ibid.* Aliran sosiologis dalam ilmu hukum berasal dari pemikiran orang Amerika bernama Roscoe Pound, dalam bahasa asalnya disebut the *Sociological Jurisprudence* adalah suatu aliran pemikiran dalam *jurisprudence* yang berkembang di Amerika Serikat sejak tahun 1930-an. Aliran dalam ilmu hukum tersebut disebut *sociological* karena dikembangkan dari pemikiran dasar seorang hakim bernama Oliver Wendel Holmes, perintis pemikiran realisme dalam ilmu hukum yang mengatakan "bahwa sekalipun hukum itu memang benar merupakan sesuatu yang dihasilkan lewat proses-proses yang dapat dipertanggungjawabkan menurut imperatif-imperatif logika, namun the life of law has not been logic, it is experience. Yang dimaksud dengan experience oleh Holmes adalah the sosial atau mungkin the socio psychological experience. Oleh karena itu dalam *sociological jurisprudence*, walaupun fokus kajian tetap pada persoalan kaidah positive berikut doktrin-doktrinnya yang logis untuk mengembangkan sistem normative hukum berikut prosedur-prosedur aplikasinya guna kepentingan praktik professional, namun faktor-faktor sosiologis secara realistik (walaupun tidak selalu harus secara normative-positif) senantiasa ikut diperhatikan dalam setiap kajian

³⁵ Satjipto Rahardjo, dalam Pertemuan Ilmiah LIPI, tanggal 17 dan 18 Oktober 1977, yang dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, "Masalah-masalah Hukum", hlm. 20-26. Menyatakan bahwa modernisasi kebanyakan dikaitkan dengan pembuatan banyak peraturan baru mengenai ekonomi, sosial, industri. Tetapi yang lebih utama adalah: apakah yang selanjutnya akan terjadi? Disini mulai memasuki masalah efektivitas dari sistem hukum yang sementara itu telah dimodernisir. Selanjutnya dalam (...) Bahwa Indonesia sekarang ini mewarisi pemakaian sistem hukum yang boleh dikategorikan ke dalam hukum modern, menurut klasifikasi Weber. Dalam istilah Friedman, maka modernitas ini meliputi unsur struktur dan substansinya. Tetapi sayangnya kita belum juga dapat mengatakan, bahwa pemakaian sistem hukum yang demikian itu, diikuti oleh pertumbuhan struktur masyarakatnya yang sesuai

³⁶ Dikutip oleh Satjipto Rahardjo, o.p. cit. hlm. 7-8, dari Wolfgang Friedmann (1953) *Legal Theory*. Stevens and Sons Ltd, London; dan Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, *Havard Law Review*. Vol. 25, Desember 1912

³⁷ *Ibid.* hlm. 9,

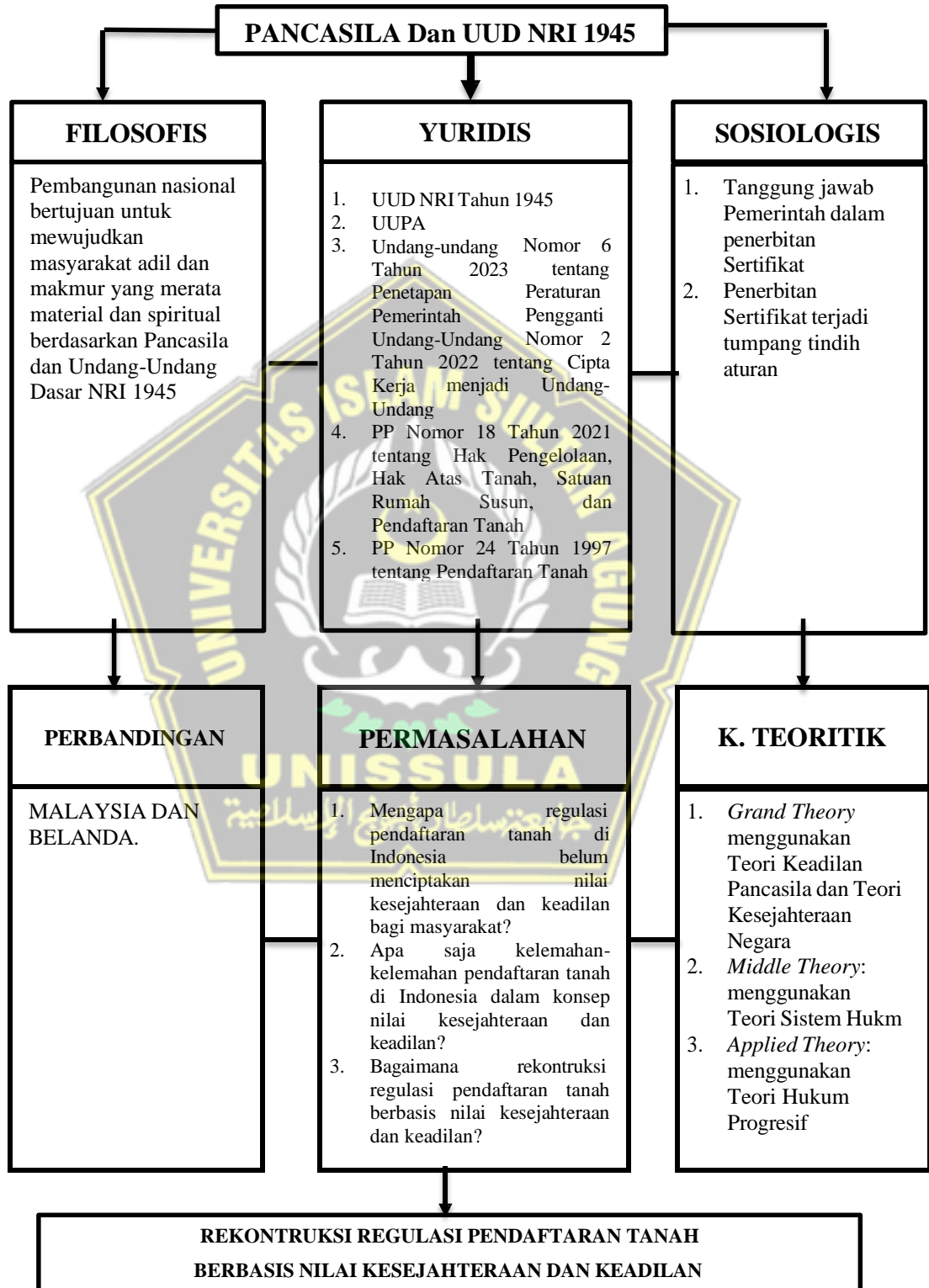
kritik atas sistem hukum liberal. Hukum Progresif mengetengahkan paham bahwa hukum itu tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi ia juga digerakkan pada asas non- formal.

Merumuskan konsep keadilan progresif ialah bagaimana bisa menciptakan keadilan yang substantif dan bukan keadilan prosedur. Akibat dari hukum modern yang memberikan perhatian besar terhadap aspek prosedur, maka hukum di Indonesia dihadapkan pada dua pilihan besar antara pengadilan yang menekankan pada prosedur atau pada substansi. Keadilan progresif bukanlah keadilan yang menekan pada prosedur melainkan keadilan substantif.



G. Kerangka Pemikiran

Bagan : 1
Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, suatu paradigma yang memandang bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan peraturan perundang-undangan semata. Hukum sebagai sesuatu yang harus diterapkan, dan lebih cenderung untuk tidak mempersoalkan nilai keadilan dan kegunaannya bagi masyarakat. Kajian hukum dan penegakannya hanya berkisar tentang apa yang benar dan yang tidak benar, apa yang salah dan yang tidak salah dan bentuk-bentuk lain yang lebih bersifat preskriptif.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah *socio legal research*, Penelitian *socio legal* tidak sebatas pada teks, melainkan pula pendalaman terhadap konteks yang mencakup segala proses misal sedari pembentukan hukum (*law making*) hingga bekerjanya hukum (*implementation of law*).³⁸ Penelitian *socio legal* merupakan upaya untuk menjajaki sekaligus mendalami suatu masalah dengan tidak hanya mencakup pada kajian-kajian norma atau doktrin hukum terkait melainkan secara lengkap konteks norma dan pemberlakuannya.

3. Spesifikasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan untuk menyusun penulisan hukum ini, spesifikasi penelitian yang digunakan dalam

³⁸ Herlambang P. Wiratraman, *Penelitian Sosio Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Surabaya: Center of Human Rights Law Studies, 2008

penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai keadaan atau fakta yang ada terhadap permasalahan yang diteliti dan dipejari sebagai sesuatu yang utuh.³⁹

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian ini. Deskriptif ini bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. fakta- fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.

4. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan yang diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan, penulis akan melakukan penelitian berupa wawancara.

b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literature dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang

³⁹ Mukti Fajar ND., dkk, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 192.

akan diteliti dari perpustakaan.⁴⁰ Untuk mencari data sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, catatan resmi, lembaran negara dan penjelasan, risalah, putusan hakim dan yurisprudensi yang berkaitan dengan bahan-bahan hukum dengan permasalahan yang diteliti,⁴¹ Dalam penelitian ini terdiri dari:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA
- c) Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- e) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁴⁰ Amirudin dan Zainal Asikin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 32

⁴¹ Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 113

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, hasil karya ilmiah serta pendapat para pakar hukum yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.⁴²

3) Bahan Hukum Tertier

Yaitu data data atau bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁴³ Bahan hukum tertier dalam penelitian ini meliputi kamus atau ensiklopedi yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan sumber data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder, maka metode pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan diperoleh melalui wawancara. Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan.⁴⁴ Dalam penelitian ini penelitian menggunakan wawancara semi terstruktur yang untuk mengetahui informasi di mana peneliti memiliki panduan

⁴² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003, Hlm. 13.

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004, hlm. 95.

wawancara dan wawancara tak terstruktur di mana wawancara berjalan mengalir sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka.⁴⁵

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. adapun pustaka yang menjadi acuan adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan-undangan, maupun dokumen- dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan adalah analisis data secara kualitatif, yakni dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komperhensif, dimana nantinya data akan dipaparkan secara deskriptif, dengan harapan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai permasalahan yang diteliti.⁴⁶

I. Orisinalitas Penelitian

Orisinlitas penelitian bukan sekedar bentuk pernyataan yang menyatakan bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar *orisinil* (orginal), melainkan peneliti harus juga melakukan penelitian terhadap karya ilmiah

⁴⁵ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2008, hlm. 233

⁴⁶ Eko Sugiarto, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif, Skripsi dan Tesis*, Yogyakarta: Suaka Media, 2015, hlm 9

disertasi yang telah ditulis oleh penelitian sebelumnya. Sepanjang penelusuran yang telah dilakukan, baik secara online maupun mengunjungi beberapa perpustakaan terkemuka di Indonesia, sampai pada saat penelitian dibuat, belum penulis temukan hasil penelitian setara disertasi yang memiliki atau mengkaji secara khusus mengenai “REKONTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS NILAI KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN”.

Sebagai bahan perbandingan, dijelaskan beberapa disertasi yang mengkaji permasalahan penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Tabel
Orisinalitas Disertasi

No	Judul	Penulis	Temuan	Kebaruan Penelitian Promovendus
1	Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Ulayat Dalam Memberikan Kepastian Hukum Berupa Sertifikat Berbasis Nilai Keadilan	Nova Yarsina, Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA 2023	Rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah ulayat dalam memberikan kepastian hukum berupa sertifikat berbasis nilai keadilan dengan memasukan tanah Ulayat sebagai objek pendaftaran tanah dalam Pasal 1 ayat 13 PP 18/2001	Rekontruksi norma terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga menjadi ayat (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai

			<p>hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ; a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama).
2	Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan	Nurhayati Desy Dwi Hartanti Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA 2020	Rekonstruksi pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah berbasis nilai keadilan, dari segi : (a) segi substansi hukum : (i) adanya ketentuan ganti rugi keterlambatan pembayaran klaim penyesuaian harga kontrak dan (ii) ketentuan pengalihan risiko atas kebijakan pemerintah; (b) struktur hukum : dibentuk lembaga audit; serta (c) kultur/budaya hukum : (i) kewajiban melaksanakan kontrak berdasarkan itikad baik, (ii) melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.	Rekontruksi norma terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga menjadi ayat (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ; a. Bagi pihak yang

			<p>dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama).</p>
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



3	Rekontruksi Pengaturan Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Yang Berbasis Nilai Keadilan	Roswandi Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA 2023	Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap perlu dilakukan rekontruksi	Rekontruksi norma terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga menjadi ayat (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ; a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang
---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama).</p>
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

J. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan sistematika penulisan disertasi maka disertasi disusun sistematis dalam enam bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini di uraikan tentang tentang: Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Konseptual;

Kerangka Teori; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; Originalitas Disertasi; serta Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis.

BAB III Bab ini merupakan analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama terkait dengan regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang pertama

BAB IV Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah kedua yakni kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia dalam konsep nilai kesejahteraan dan keadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang kedua.

BAB V Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah ketiga yakni rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait

sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang ketiga.

BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang kesimpulan, saran, serta Implikasi Kajian Disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah, dan Hak Atas Tanah.

1. Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.

Tanah dalam pandangan masyarakat Indonesia mempunyai fungsi dan peran yang teramat penting dalam kehidupan, karena tanah adalah sebagai sumber penghidupan dan juga sebagai sarana tempat tinggal.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 dan tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yang lazim disebut dengan UUPA, yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960, tanah diartikan sebagai bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa dalam pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut dengan tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Pada dasarnya semua jenis penguasaan hak atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu atas tanah yang di haki. Maksudnya adalah bahwa sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan, dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.⁴⁷

Dalam hukum tanah Nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan disusun dalam tata jenjang atau hirarki sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, mempunyai aspek perdata dan publik, yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi penguasaan hak-hak atas tanah yang lain. Pengaturan hak Bangsa Indonesia dimuat dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

⁴⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaaan*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm

- 2) bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan Nasional.
- 3) Hubungan Bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

b. Hak Menguasai dari Negara

Pengelolaan tanah diseluruh wilayah Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia , oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dilimpahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Oleh karena itu timbullah Hak menguasai dari Negara yang merupakan pelaksana tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik.

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otoritas,

Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).⁴⁸

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, maka hak ulayat itu dibiarkan tetap berlangsung dan diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing. Yang dimaksud hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁴⁹

d. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

Hak-hak perorangan atas tanah adalah hak yang keseluruhannya mempunyai aspek perdata (hubungan kepunyaan) yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak nya untuk memakai atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah yang di haki tersebut

Hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari :

a. Hak-hak atas tanah ada dua macam, yaitu :⁵⁰

⁴⁸ Ibid, hlm. 278

⁴⁹ Ibid, hlm. 283

⁵⁰ Ibid, hlm. 235-236

1) Hak Atas Tanah Primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada hak Bangsa Indonesia, jenis hak atas tanahnya antara lain yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

2) Hak Atas Tanah Sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada hak Bangsa Indonesia. Hak atas tanah yang sekunder disebut juga hak baru yang diberikan atas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru serta akan berlansung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanah sekunder yaitu : Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai Atas Tanah, dan Hak Menumpang.

b. Hak Atas Tanah Wakaf

Perwakafan tanah diatur dalam Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Khusus tentang wakaf telah diterbitkan peraturan tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dengan Peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor

42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

c. Hak Jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional adalah Hak Tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

2. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan adanya hak-hak atas tanah yaitu pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53. Pasal 4 ayat (1) berbunyi “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Ayat (2) berbunyi “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha,

Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak sewa tanah pertanian.

Hak atas tanah apapun, semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya, pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan, yaitu :

- a. Tanah untuk diusahakan. Misalnya tanah untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak), mungkin juga untuk peternakan.
- b. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lainnya

Semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, maka Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.⁵¹

⁵¹ Ibid, hlm. 288

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak milik ini sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional berasal dari hak eigendom, milik, jasan, hak atas druwe desa, hak atas druwe, *landerigenbezitrecht*, dan lainnya. Setelah lahirnya Hukum Agraria Nasional, menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan : "Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Sedangkan Pasal 6 menyebutkan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Hak milik merupakan salah satu bentuk hak pakai yang bersifat sangat khusus, serta memiliki hubungan antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya, dan bukan hanya sekedar kewenangan untuk memakai tanah tersebut. Hak milik dapat beralih karena pewarisan maupun dipindahtangankan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Hak milik pada dasarnya hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal atau Badan Hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia dan oleh hukum diperkenankan memiliki hak milik.

Hak milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa batas waktu penguasaan tanah atau masa berlakunya hak milik tidak terbatas serta lingkup penggunaannya tidak terbatas baik untuk tanah yang diusahakan maupun untuk membangun sesuatu di atasnya. Namun demikian bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak. Menurut Hukum Agraria Nasional, hak milik bersifat sosial, dalam arti bahwa hak milik yang dimiliki oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat banyak. Hak milik harus mempunyai fungsi kemasyarakatan yang memberikan hak kepada pihak lain.

Dalam keadaan tertentu Hak Milik dapat dihapuskan, penghapusan ini menurut Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria dikarenakan :

- a. Tanahnya jatuh pada Negara :
 - 1) Karena kepentingan umum termasuk kepentingan Negara, Bangsa dan kepentingan bersama dari rakyat.
 - 2) Karena penyerahan dan sukarela oleh pemiliknya.
 - 3) Karena tanahnya diterlantarkan.
 - 4) Karena orang yang kewarganegaraan Indonesianya telah habis, atau
 - 5) Karena diserahkan kepada badan hukum yang tidak termasuk pengecualian di dalam undang-undang.

b. Tanahnya Musnah

Tanah dikatakan musnah apabila sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena proses alamiah atau bencana alam, hingga karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi wujudnya, oleh karena hal tersebut dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh oleh Hukum Agraria Nasional terhadap Hak Milik atas tanah, dimaksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Agraria Nasional, sehingga pemilik tanah mempunyai hak untuk mendapatkan kembali ditangan siapapun tanah itu berada.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional bernama hak *Erpacht*, merupakan istilah dari hukum agraria barat yang diatur dalam Pasal 720 BW. Hak *Erpacht* adalah suatu hak kebendaan untuk mengenyam kenikmatan yang penuh atas benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain dengan kewajiban membayar *pacht* (canon) tiap tahunnya, sebagai pengakuan *eigendom* kepada empunya baik berupa uang maupun *in natura*.

Oleh Hukum Agraria Nasional, hak Erpacht atau Hak Guna Usaha dirumuskan pengertiannya sebagai suatu hak untuk menguasai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 tahun atau 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama. Waktu itu dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

Hak semacam ini dipergunakan sebagai perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Dan apabila syarat tersebut tidak dipenuhi lagi walaupun tenggang waktunya belum habis, maka pemegang hak nya itu sendiri dalam waktu 1 tahun harus segera melepaskan dan mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu tersebut tidak dilepaskan dan tidak dialihkan hak nya oleh pemegang hak nya maka hak tersebut dengan sendirinya hapus demi hukum.⁵²

Dengan demikian, penggunaan tanah dengan status Hak Guna Usaha berbeda dengan penggunaan tanah dengan Hak Milik, dimana penggunaannya terbatas hanya untuk usaha pertanian, perkebunan, dan peternakan. Pemegang hak juga diperkenankan untuk mendirikan bangunan di atasnya yang berhubungan dengan usahanya tanpa memerlukan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai secara terpisah. Menurut Pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh Warga

⁵² R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NU Masa Baru Bandung, 1962 .hlm.48

Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan dapat hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, dan tanahnya musnah.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dahulu sebelum diatur dalam Hukum Agraria Nasional disebut sebagai hak Opstal, yang dalam Hukum Agraria Barat dan pengaturannya diatur dalam Pasal 711 BW, berarti Hak Menumpang Karang, yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Setelah Hukum Agraria Nasional berlaku, hak menumpang karang dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Dalam pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa

- 1) Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun
- 2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun
- 3) Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Subjek pemegang Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 ayat

(1), maka yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;

- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, Hibah, dan pewarisan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan karena :

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang Pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir karena :
 - a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban memegang hak, dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan mengenai kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan; atau
 - b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- 4) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
- 5) Diterlantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan, dan dalam 1 tahun tidak mengakhiri penguasaan Hak Guna Bangunan, maka dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa :

“apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian memberikan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik”.

Dalam penjelasan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa penyelesaian penguasaan bekas Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan atas tanah Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus dilaksanakan sesuai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang Hak Guna Bangunan

atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak ini berlaku di dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 39, subjek Hak Pakai atau yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- dan
- 7) Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional.

B. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Rumusan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran Tanah merupakan 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 tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas.⁵³

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia kata pendaftaran berasal dari suku kata “daftar” yang mendapat awalan pe-, sisipan -n dan akhiran -an adalah pencatatan nama, alamat sebagainya dalam daftar : perihal mendaftar mendaftarkan.⁵⁴ Dalam proses pendaftaran tanah Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi :⁵⁵

⁵³ Jayadi Setiabudi, Op.,Cit, hlm. 63

⁵⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2007, hlm. 169.

⁵⁵ Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah

- a. Bidang bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ;
- b. Tanah Hak Pengelolaan ;
- c. Tanah Wakaf ;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ;
- e. Hak Tanggungan ;
- f. Tanah Negara.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁵⁶

Pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan

⁵⁶ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm.59.

pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.⁵⁷

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi sebagai berikut :⁵⁸

- a. Bidang fisik, yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur ;
- b. Bidang yuridis, yaitu pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak dan pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain yaitu baik hak atas tanah maupun jaminan, serta beban-beban lainnya ;
- c. Penerbitan surat tanda bukti hak yaitu sertifikat ;

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.⁵⁹

⁵⁷ Jayadi Setiabudi, op. cit., hlm. 67

⁵⁸ Ibid, hlm. 68

⁵⁹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah danPendaftarannya*, Sinar Gafika, Jakarta, hlm.114.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Yaitu ada tiga tujuan dari diadakannya Pendaftaran Tanah yaitu :⁶⁰

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu para pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 4 Ayat (1). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 Undang- Undang Pokok Agraria ;
- b. 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. Untuk menyajikan data tersebut, diselenggarakan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yaitu terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli atau calon kreditor sebelum melakukan

⁶⁰ Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas Tanah., op. cit.,hlm. 109.

suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Data tersebut diberikan yang sifatnya terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang terbuka sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Karena terbuka untuk umum daftar dan peta tersebut disebut daftar umum, Pasal 4 Ayat (2), Pasal 33 dan 34 ;

- c. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tata tertib administrasi di bidang pertanahan, demi mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebasan, dan penghapusan wajib didaftarkan. Demikian ditentukan dalam Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997..

3. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya

kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.⁶¹

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (registration of deeds) yang diatur dalam Overschrijvings Ordonnantie 1834-27. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan Overschrijvings Ambtenaar yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut, kepada penerima hak diberikan grosse akta sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut. Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (registration of titles). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*).⁶²

4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali „initial registration’ dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah „maintenance’. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek

⁶¹ Urip Santoso Op.Cit,hlm 31-32

⁶² bid,hlm 361 – 362

pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 Angka 12 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama secara sistematis dan kedua secara sporadis.⁶³

a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan.⁶⁴

⁶³

[Http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematis_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematis_2195.html). Diakses pada tanggal 12 September 2024

⁶⁴Adrian Sutedi Op. cit, hlm. 136

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997:⁶⁵

- 1) Adanya rencana kerja Pasal 13 Ayat 2 ;
- 2) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 8 ;
- 3) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- 4) Penetapan batas bidang-bidang tanah Pasal 17 dan Pasal 19;
- 5) Pembuatan peta dasar pendaftaran Pasal 20 ;
- 6) Pembuatan daftar tanah Pasal 21 ;
- 7) Pembuatan surat ukur Pasal 22 ;
- 8) Pengumpulan dan Penelitian data yuridis Pasal 24 dan Pasal 25;
- 9) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27;
- 10) Pengesahan hasil pengumuman Pasal 28 ;
- 11) Pembukuan Hak Pasal 29 ;
- 12) Penerbitan Sertipikat Pasal 31 ;
- 13) Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.⁶⁶
- 14) Penetapan lokasi Pasal 46 ;
- 15) Persiapan Pasal 47 ;
- 16) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 48 dan Pasal 51 ;

⁶⁵ [Http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematis_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematis_2195.html). Diakses pada tanggal 12 September 2024

⁶⁶ Ibid

- 17) Penyelesaian permohonan yang ada saat dimulainya pendaftaran tanah secara sistematis Pasal 55 ;
 - 18) Penyuluhan Pasal 56 ;
 - 19) Pengumpulan data fisik Pasal 57 dan Pasal 58 ;
 - 20) Pengumpulan dan penelitian data yuridis Pasal 59 dan Pasal 62;
 - 21) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis dan Pengesahannya Pasal 63 dan Pasal 64;
 - 22) Penegasan Konversi, Pengakuan Hak dan Pemberian Hak Pasal 65 dan Pasal 66 ;
 - 23) Pembukuan Hak Pasal 67 ;
 - 24) Penerbitan Sertipikat Pasal 69 dan Pasal 71
- b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik
- Pengertian pendaftaran tanah secara sporadik dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.⁶⁷

⁶⁷ Ibid, hlm. 136

Prosedur Pendaftaran Tanah secara Sporadik berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.⁶⁸

- 1) Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan Pasal 13 ayat 4;
- 2) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- 3) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah Pasal 17 dan Pasal 19 ;
- 4) Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran Pasal 20 ;
- 5) Pembuatan Daftar Tanah Pasal 21 ;
- 6) Pembuatan Surat Ukur Pasal 22 ;
- 7) Pembuktian Hak Baru Pasal 23 ;
- 8) Pembuktian Hak lama Pasal 24 dan Pasal 25 ;
- 9) Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27 ;
- 10) Pengesahan Hasil Pengumuman Pasal 28 ;
- 11) Pembukuan Hak Pasal 29 dan Pasal 30 ;
- 12) Penerbitan sertipikat Pasal 31 ;

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.⁶⁹

- 1) Permohonan untuk dilakukan pengukuran bidang tanah;
- 2) Pengukuran Pasal 77 dan Pasal 81 ;

⁶⁸ [Http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematik_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistematik_2195.html). Diakses pada tanggal 12 September 2024

⁶⁹ *Ibid*

- 3) Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Tanah Pasal 82 dan Pasal 85 ;
- 4) Pengumuman data fisik serta data yuridis untuk 60 Hari Pasal 86 dan Pasal 87;
- 5) Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak Pasal 88 ;
- 6) Pembukuan Hak Pasal 89 dan Pasal 90 ;
- 7) Penerbitan sertipikat Pasal 91 dan Pasal 93 ;

C. Kedudukan Hukum Sertifikat Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam

Pra pembahasan kedudukan fiqh siyasah di dalam hukum Islam, perlulah untuk diketahui dulu sistematika hukum Islam secara umum. Dengan diketahui sistematika hukum Islam, maka dapatlah difahami kedudukan fiqh siyasah di dalam sistematika hukum Islam. Menurut Dr. Wahbah al-Zuhayli, salah satu dari keistimewaan hukum Islam dibandingkan dengan hukum-hukum lainnya, adalah bahwa hukum Islam ini selalu diperkaitkan/dihubungan dengan tiga perkara penting bagi manusia. Pertama, Hubungan manusia dengan Tuhannya; Kedua, Hubungan manusia dengan dirinya sendiri; Ketiga, Hubungan manusia dengan masyarakat sosialnya.⁷⁰

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang- undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara

⁷⁰ Al-Zuhayli, W. 2004. *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh* vol. 1 Damaskus: Dâr al- Fikr. Hlm.

perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi⁷¹.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaankelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya⁷².

Pembagian hukum Islam (fiqh) secara sistematis, dari paparan ini diharapkan akan dapat diketahui kedudukan dan urgensi fiqh siyasah dalam sistematika hukum islam itu. Secara global hukum Islam dapat dibagi dalam dua bagian pokok, yaitu:

1. Fiqh Ibadah (Hukum Ibadat): hukum yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya. Bagian dari Fiqh Ibadah adalah shalat, puasa, zakat dan haji.

⁷¹ Muhammad Iqbal, M. 2014. *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.*, hlm. 177

⁷² Djazuli. 2004. *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu- rambu Syariah'*, Jakarta, Kencana, 2004, hlm 47

2. Fiqh Muamalat (Hukum Muamalah): hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia dalam masalah-masalah keduniaan secara umum. Bagian dari ini adalah secara khusus berkaitan dengan persoalan-persoalan ekonomi seperti jual beli, perjanjian, dan utang piutang. Jinayah (pidana) dan hukum perkawinan (munakahat)⁷³.

T.M Hasbi ash-Shiddieqy (1904-1975) membagi hukum Islam secara sistematis menjadi enam bagian utama, yaitu: Pertama, yang berkaitan dengan masalah ibadah kepada Allah seperti shalat, zakat, dan haji. Kedua, yang berkaitan dengan keluarga, seperti nikah, talak, dan rujuk. Ketiga, yang berkaitan dengan perbuatan manusia dalam hubungan sesama mereka dalam bidang kebendaan seperti jual beli dan sewamenyewa. Keempat, yang berkaitan dengan perang- damai dan jihad (siyar). Kelima, yang berkaitan dengan hukum acara di peradilan (munafaah). Keenam, yang berkaitan dengan akhlak (adab)⁷⁴.

Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa fiqh siyasah mempunyai kedudukan penting dan posisi yang strategis dalam masyarakat Islam. Dalam memikirkan, merumuskan, dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat muslim khususnya, dan warga lain umumnya, pemerintah jelas memerlukan siyasah syarriyah. Tanpa kebijakan politik pemerintah, sangat boleh jadi umat Islam akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. Fiqh siyasah juga dapat

⁷³ Iqbal, Op., Cit, hlm. 14

⁷⁴ *Ibid*

menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa merugikan dirinya. Fiqh siyasah dapat diibaratkan sebagai akar sebuah pohon yang menopang batang, ranting, dahan, dan daun, sehingga menghasilkan buah yang dapat dinikmati umat Islam dan manusia umumnya.⁷⁵

Objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Hal yang sama ditemukan pula pada pernyataan Abul Wahhab Khallaf bahwa objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Secara garis besar maka objeknya menjadi, pertama, peraturan dan perundang-undangan, kedua, pengorganisasian dan pengaturan kemaslahatan, dan ketiga, antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara. Dari dua kata berbahasa Arab fiqh dan siyasah. Agar diperoleh pemahaman yang pas apa yang dimaksud dengan Fiqh Ssiyasah. Dari uraian tentang pengertian istilah fiqh dan siyasah dari segi etimologis dan terminologis dapat disimpulkan bahwa pengertian Fiqh Siyasah atau Fiqh Syariyah ialah ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk-

⁷⁵ *Ibid*

beluk pengatur urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar- dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan dustûri. Kata ini berasal dari Bahasa Persia. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam Bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah disergap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan alsulthah al-tasyri’iyah, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam

membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah al-suthah altasyri'iyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur- unsur legislasi dalam Islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
3. Isi peraturan atau hukum harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam

Kepemilikan adalah milik Allah semata, dan bahwa ,manusia tidak memiliki hak kecuali memanfaatkan dengan cara yang di ridhoi Allah. Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan olehnya, sebagaimana dalam firman Allah berikut: Allah lebih mengetahui berapa lamanya mereka tinggal di gua kepunyaanlah semua yang tersembunyi di langit dan bumi. Alangkah terang penglihatnya dan alangkah tajam pendengarannya, tak ada seorangpun menjadi sekutunya dalam menetapkan keputusan.

Ayat diatas menjelaskan tafsir bahwa Katakanlah kepada siapa yang tidak percaya atau membantah keterangan ini, "Allah yang ilmu-Nya meliputi segala sesuatu lebih mengetahui berapa lamanya mereka tinggal di dalam gua; betapa tidak, sebab milik-Nya semua yang tersembunyi di langit dan di bumi, tidak ada sesuatu pun yang terluput dari pengetahuanNya. Alangkah terang penglihatan-Nya terhadap segala sesuatu dan alangkah tajam pendengaran-Nya terhadap suara; tidak ada seorang pelindung pun bagi mereka penduduk langit maupun bumi selain Dia Yang Mahakuasa atas segala sesuatu; dan Dia tidak mengambil seorang pun menjadi sekutu-Nya dalam menetapkan keputusan, sebab Dia tidak membutuhkan siapa pun menjadi sekutu bagi-Nya.

Konsep Islam dalam hal pemilikan tanah berdasar pada konsep tentang hak milik. Islam mengakui hak milik individu sekaligus hak milik sosial. Dalam pandangan ekonomi Islam, kepemilikan dibagi menjadi tiga, yaitu: kepemilikan individu, kepemilikan umum, dan kepemilikan Negara⁷⁶.

Pembatasan dalam hal pemilikan individu terletak pada fungsionalisasinya. Islam memberikan sejumlah kewajiban bagi pemilik kekayaan untuk memikirkan komunitas masyarakat sekitarnya. Kewajiban-kewajiban bagi pemilik kekayaan tersebut antara lain: zakat, sadaqah, infak, wakaf, wasiat dan sebagainya. Model pembatasan ini memiliki filosofi hukum dan ekonomi yang mutualistik sifatnya.

⁷⁶ Triono, DC. 2011. *Ekonomi Islam Mazhab Hamfara*. Yogyakarta: Irtikaz. Tika, MP. 2006. *Metodologi Riset Bisnis*. Jakarta: Bumi Aksara., hlm. 371

Kepemilikan umum (milkiyah „ammah) adalah penguasaan untuk memanfaatkan suatu benda oleh sebuah komunitas atas ijin Negara. Benda-benda yang masuk kategori ini biasanya adalah benda-benda yang dibutuhkan secara umum oleh komunitas, yang meliputi tiga kategori: barang kebutuhan umum, barang tambang besar, dan sumber daya alam.

Dalam konteks kekinian, penerapan konsep ihyaul mawat tidak sebebaskan sebelumnya. Dengan adanya Negara muncul pembagian kekuasaan antara kekuasaan individu dengan kekuasaan Negara. Kekuasaan individu (wilayah khassah) adalah wewenang yang dimiliki oleh setiap pribadi yang menjadi dasar tegaknya hak individu. Kekuasaan Negara (wilayah „ammah) adalah kewenangan umum yang dipagang oleh waliyul amri yaitu penguasa Negara (sultan/presiden). Di dalam menjalankan kewenangannya Negara dibatasi dengan keharusan menempatkan masalah „ammah (kemaslahatan umum) sebagai dasar penetapan segala kebijakan. Hal ini sesuai kaidah, “tindakan pemimpin terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan”

Konsep hukum adat itulah yang kemudian tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Selanjutnya, melihat prinsip Islam dalam pemberian tanah maupun menghidupkan tanah mati menunjukkan bahwa prinsip mengelola tanah kosong itu menjadi salah satu sebab seseorang memiliki tanah, atau sebab lahirnya hak milik tanah. Hal itu sama halnya, juga berlaku pada hukum adat,

dimana membuka lahan menjadi bagian dari proses pertumbuhan hak atas tanah yang diungkapkan oleh Herman Soesangobeng.

Ulama fiqh menggunakan pola induktif dan metode bayani. Abu Hanifah menetapkan persyaratan menghidupkan tanah Negara (mati/terlantar) adalah dengan menggarap, mengairi dan menanam. Abu Hanifah berdalil dengan beberapa Hadith yang artinya: siapa yang memagari (menghidupkan) lahan, maka lahan tersebut menjadi hak miliknya. (HR. Abū Daud) (Daud, 1952: 220).

Pada masa `Umar telah membuat reformasi hukum agraria, dengan tujuan penertiban dan pemberdayaan tanah terlantar dengan memberikan batas waktu tiga tahun bagi penggarap pertama. Demikian juga halnya dengan Hanafi dan Malik telah memberikan persyaratan yang ketat dalam perolehan hak milik harus dengan izin pemerintah. Jika pemilik tanah tidak memberdayakan dan memanfaatkan tanahnya lebih dari tiga tahun, maka tanah tersebut kembali kepada tanah negara, dan hilanglah hak bagi penggarap pertama.

Hukum berubah dengan berubah zaman, atau berubah fatwa dengan sebab berubah zaman dan berubah kemaslahatan bagi manusia. Masalah ditegakkan untuk kemaslahatan manusia secara umum, bukan masalah individu. Demikian juga dalam bidang muamalah kembali kepada kemaslahatan manusia, seperti pemindahan atau pengalihan hak milik dengan sebab memberi atau selain member (Al-Sayutī, 2009: 222).

Tanah sekarang sudah punya arti ekonomis, di mana tanah tersebut sudah ditata sedemikian rupa sesuai dengan kebutuhannya. Masa sekarang tanah tidak saja sebagai lahan pertanian, pemukiman dan sarana sosial lainnya. Tetapi tanah sudah merupakan aset yang tak ternilai harga bagi kehidupan dan penghidupan manusia. Sejalan dengan perkembangan zaman dan proses perubahan sosial, menuntut adanya pembaharuan di segala aspek kehidupan. Seperti halnya di beberapa negara Islam telah dirumuskan dalam Undang-undang Pertanahan Islam sebagaimana ditafsirkan oleh para ulama.



BAB III

**REGULASI PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA BELUM
MENCIPTAKAN NILAI KESEJAHTERAAN DAN KeadILAN
BAGI MASYARAKAT**

A. Regulasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

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

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut pada ayat (1) pasal ini, meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 20 UUPA menentukan, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Ini berarti hak milik memiliki sifat 3T (turun temurun, terkuat dan terpenuh). Turun temurun artinya hak atas tanah tersebut tetap berlangsung meskipun yang mempunyai hak milik meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya sepanjang masih memenuhi persyaratan sebagai subyek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan secara yuridis dapat dipertahankan terhadap pihak lain.⁷⁷

Selanjutnya makna terpenuh dalam hak milik artinya pemegang hak milik memiliki wewenang yang luas, yaitu pemegang hak milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak

⁷⁷ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hlm. 60.

atas tanah yang baru (hak guna bangunan atau hak pakai). Termasuk dalam ruang lingkup terpenuh adalah bahwa dari segi peruntukannya hak milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian (rumah tinggal atau mendirikan bangunan untuk tempat usaha).⁷⁸

Luasnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang hak milik sebagaimana tersebut di atas, tidak berarti pemegang hak milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus hak milik, pemegang hak milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku di mana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA, yang artinya :⁷⁹

- a. Dalam aktivitas penggunaan atau pemanfaatan, tanah tidak boleh menimbulkan kerugian kepada pihak lain.
- b. Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang.
- c. Penggunaan atau pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan umum selain kepentingan pribadi.
- d. Tanah yang digunakan atau dimanfaatkan harus dipelihara dengan baik dan mencegah terjadinya kerusakan tanah.

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid

- e. Tanah yang digunakan tidak boleh dilerantarkan sehingga menimbulkan kerugian atas tanah tersebut, baik dari sisi kesuburan, penggunaan dan kemanfaatan atas tanah tersebut.

Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain, baik karena hibah, jual beli atau diwariskan. Menurut ketentuan Pasal 21 UUPA hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pemberian sifat hak milik tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa hak miliklah yang paling kuat dilihat dan segi kepemilikannya.⁸⁰

Pasal 20 ayat (2) UUPA menetapkan bahwa Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan Hak Milik atas tanah, yaitu :⁸¹

- a. Beralih

⁸⁰ Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan, Pustaka Margaretha*, Jakarta, 2012, hlm. 129

⁸¹ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 38

Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dan pemiliknya kepada pihak lain disebabkan karena peristiwa hukum. Peristiwa hukum adalah meninggal dunianya pemilik tanah. Dengan meninggal dunianya pemilik tanah, maka Hak Milik atas tanah secara yuridis berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Berpindahnya Hak Milik atas tanah ini melalui suatu proses pewarisan dari pemilik tanah sebagai pewaris kepada pihak lain sebagai ahli waris.

b. Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain disebabkan oleh perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang menimbulkan akibat hukum. Contoh perbuatan hukum adalah jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan, lelang.

Peralihan tanah hak milik baik karena peristiwa hukum di mana pemilik tanah meninggal dunia sehingga hak milik atas tanah secara yuridis berpindah kepada ahli warisnya, ataupun dialihkan dari pemiliknya kepada pihak lain disebabkan oleh perbuatan hukum misalnya jual beli, tukar menuka, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan ataupun lelang harus didaftarkan.

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah termasuk tanah hak milik sebagaimana

yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.⁸²

Dalam rangka pelaksanaan beberapa ketentuan dalam UU Cipta Kerja tersebut, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak-Hak Atas Tanah, Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

2. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Banyaknya peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satu dampaknya adalah disharmoni atau tumpang tindih peraturan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Maka di gagas konsep “*Omnibus Law*” dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Salah satu undang-undang yang menganut konsep *omnibus law* adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan antara lain menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan

⁸² Ibid

memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap industri nasional dan perdagangan nasional, termasuk industri pertahanan. Di sisi lain, pemerintah terus berupaya untuk menjaring investasi sebagai salah satu kunci pertumbuhan ekonomi. Salah satu sektor yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang adalah bidang pertanahan dan tata ruang.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang mengatur penerapan sertipikat elektronik untuk sektor pertanahan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN)

Proses dan alur penerbitan sertipikat elektronik untuk pertama kali adalah pertama yang perlu dilakukan adalah pemohon harus mengunduh aplikasi Sentuh Tanahku, kemudian mendaftarkan dan mempunyai akun yang sudah divalidasi dan di verifikasi di aplikasi Sentuh Tanahku. Aktivasi dilakukan dengan NIK pada kantor BPN terdekat. Setelah itu, pemohon wajib mendatangi Kantor BPN terdekat untuk mengambil formulir permohonan dan ditandatangani pemohon dengan meterai. Jangan lupa siapkan berkas asli dan fotocopy identitas pemohon serta kuasa jika dikuasakan, bukti asli perolehan tanah, fotocopy KTP para pihak penjual-pembeli dan kuasanya.

Berkas selanjutnya yang perlu disiapkan adalah izin pemindahan hak apabila di sertifikat atau keputusannya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan jika telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang, dan fotocopy SPT dan PBB tahunan yang sedang berjalan.

Setelah syarat terpenuhi, Kantor Pertanahan adalah melakukan validasi data, meliputi validasi persil (pra SU-el) dan validasi Buku Tanah (pra BT-el) dengan menggunakan aplikasi tools validasi (sloka etnik) dan skor validasi harus mencapai 100 persen. Pemohon dapat memantau proses penerbitan sertifikat tanah lewat aplikasi Sentuh Tanahku. Jika berkas sudah di-upload ke aplikasi Sentuh Tanahku dan validasi selesai dilakukan, proses selanjutnya adalah pembukuan hak dan penerbitan sertifikat. Proses pembukuan hak dan penerbitan sertifikat dilakukan dalam satu kegiatan. Pembukuan hak secara elektronik menghasilkan BT- el yang disahkan dengan tanda tangan elektronik menjadi sebuah blok data dan sekaligus mengesahkan sertifikat elektronik dalam bentuk dokumen elektronik (PDF). Dan terakhir sertifikat elektronik diterbitkan.

Sertipikat elektronik asli adalah file digital dalam bentuk dokumen elektronik (PDF) yang tersimpan pada brankas elektronik. Sertipikat ini dilengkapi dengan QR Code untuk memastikan keaslian dan menampilkan status dari sertipikat elektronik. Pemegang hak dapat diberikan salinan resmi sertipikat elektronik yang dicetak pada kertas khusus (*secure paper*).

3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

- a. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pihak yang berkepentingan adalah pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya.⁵ Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara individual (perseorangan) atau massal (kolektif) dari pemegang hak atas bidang tanah atau kuasanya.
- b. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh Badan Pertanahan Nasional di usahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik. Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota.
- c. Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah. Bidangbidang tanah yang akan dipetakan akan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batasbatasnya dan menurut keperluannya di tempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Penetapan

batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.

- d. Pengukuran dan pemetaan Bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya ditetapkan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran.
- e. Pembuatan Daftar tanah. Bidang atau bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran di bukukan dalam daftar tanah.
- f. Pembuatan Surat Ukur. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya.
- g. Pembuktian hak baru
- h. Pembuktian hak lama Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak, hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti- bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang

bersangkutan yang kadar sebenarnya oleh Kepala Kantor Pertahanan kabupaten/kota setempat yang cukup mendaftarkan hak, pemegang hak dan pihak-pihak lain yang membebaninya.

- i. Pengumuman data yuridis dan hasil pengukuran Hasil pengumuman dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidangbidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 60 hari untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta ditempat lain yang dianggap perlu.
- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis Pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan. Berita acara pengesahan menjadi dasar untuk:
 - 1) Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah,
 - 2) Pengakuan hak atas tanah,
 - 3) Pemberian hak atas tanah.
- k. Pembukuan hak Hak atas tanah , hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ada surat ukurnya dicatat ukur secara hukum telah didaftarkan.

Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah:

a. Adanya suatu rencana kerja. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional).

b. Pembentukan Panitia Ajudikasi. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuk.

c. Peraturan peta dasar pendaftaran

Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Untuk pembuatan peta pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya. Jika suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional.

d. Penetapan badan bidang-bidang tanah

Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penetapan tandatanda batas termasuk pemeliharaan wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan sesuatu

- hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur.
- e. Pembuatan peta dasar pendaftaran. Bidangbidang tanah yang sudah ditetapkan batasbatasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.
 - f. Pembuatan daftar tanah. Bidang atau bidang-bidang tanah-tanah yang sudah dipetakan atau membutuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah.
 - g. Pembuatan surat ukur. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.⁸³
 - h. Pengumpulan dan penelitian data yuridis. Untuk keperluan pendaftaran hak, atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis. Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
 - i. Pengumpulan hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran. Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidangbidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari untuk memberi kesempatan

⁸³ K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal 60.

kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan seriat ditempan lain yang dianggap perlu.

- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis Setelah jangka waktu pengumuman berakhir (lewat 30 hari), data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh panitia adjudikasi pendaftaran tanah secara sistematis disahkan dengan berita acara. Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan.
- k. Pembukuan hak. Hak atas tanah daftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya. Bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan. Pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti hak-hak lama dan berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis.
- l. Penerbitan sertifikat Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data

yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Sertifikat diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditanda-tangani oleh ketua panitia adjudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.⁸⁴ Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi:

- 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah
- 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah yang peralihan hak-hak tersebut
- 3) Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Pelaksana pendaftaran tanah secara sporadik, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atau

⁸⁴ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya Cv, Bandung, 1984, hal 57.

peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Pendaftaran tanah secara sporadik, kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

a. Panitia A

Peran panitia A dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota melaksanakan penelitian data yuridis dan untuk penetapan batas-batas tanah yang dimohon untuk didaftar atau disertifikatkan.

b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Akta jual beli ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

c. Kepala Desa/Kepala Kelurahan.

Peran Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam Pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, berupa pembuatan Surat Kutipan Letter C (Pengganti Petuk), riwayat tanah, menandatangani penguasaan fisik sporadik, menandatangani berita acara pengukuran tanah.

d. Kepala kecamatan

Peran kepala kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan menjual beli.

Penjabaran diatas menunjukkan bahwa Prosedur tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dibedakan menjadi dua yaitu prosedur pendaftaran tanah secara sistematis dan prosedur pendaftaran tanah secara sporadik. Keduanya tidak jauh berbeda. Kalau prosedur pendaftaran tanah secara sistematis: adanya suatu rencana kerja, pembentukan panitia adjudikasi, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pembuatan peta dasar pendaftaran, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pengumpulan dan penelitian data yuridis, pengumuman hasil yuridis dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Sedangkan prosedur pendaftaran secara sporadik yakni: pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan yang berkepentingan, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidangbidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pembuktian hak baru, pembuktian hak lama, pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil

pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni pertama kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan yang kedua kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja pada tanggal 12 November 2020, terdapat perubahan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dalam rangka pelaksanaan beberapa ketentuan dalam UU Cipta Kerja tersebut, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak-Hak Atas Tanah, Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Pengaturan pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah merupakan terobosan baru dibidang hukum agraria karena mengatur pendaftaran lebih progresif dengan mengikuti perkembangan teknologi informasi. Penulis mengidentifikasi ada beberapa hal baru dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak

Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

a. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik.

Pasal 84 ayat (1) mengatur penyelenggaraan dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara elektronik. Hasil penyelenggaraan dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara elektronik berupa data, informasi elektronik, dan /atau dokumen elektronik. Peraturan Pemerintah ini kemudian mengakui dan melegitimasi Data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah dan merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia.

Pilihan kebijakan hukum dengan Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara elektronik pada tataran pelaksanaan dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan sistem elektronik yang dibangun oleh Kementerian. Seluruh data data atau dokurnen dalam rangka kegiatan Pendaftaran'tanah secara bertahap disimpan dan disajikan dalam bentuk dokumen elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Data dan/atau dokumen tersebut kemudian disimpan secara elektronik di pangkalan data Kementerian.

Pasal 85 ayat (3) mengatur bahwa untuk keperluan pembuktian di pengadilan dan/ atau pemberian informasi pertanahan yang

dimohonkan instansi yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya, data dan/atau dokumen dapat diberikan akses melalui sistem elektronik. Terkait dengan pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah pasal 86 mengatur dapat dilakukan secara elektronik.

Ketentuan ini menjadi salah satu perubahan besar dalam rezim pendaftaran tanah di Indonesia sebagai upaya mengakomodasi perkembangan dan kebutuhan masyarakat akan data digital termasuk data kepemilikan tanah.

b. Percepatan Pendaftaran Tanah

Sebagaimana misi UU Ciptaker memberikan kemudahan bagi pelaku usaha dan berusaha menyibak sekat-sekat penghambat dunia usaha untuk melakukan aktifitas bisnis, maka pendaftaran tanah sebagai instrumen hukum memberikan kepastian berusaha menggunakan instrumen percepatan pendaftaran tanah maka pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara sistematis wajib diikuti oleh pemilik bidang Tanah. Kata wajib bagi pemilik tanah untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) berkonsekuensi hukum jika tidak dilakukan yaitu adanya kewajiban hukum bagi pemilik bidang Tanah untuk mendaftarkan tanahnya secara sporadic.

Upaya lain dalam rangka percepatan pendaftaran tanah adalah dengan mempercepat waktu pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis:

- 1) dalam Pendaftaran Tanah secara sistematis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender;
- 2) dalam Pendaftaran Tanah secara sporadis selama 30 (tiga puluh) hari kalender.

Secara teknis pengumuman data fisik dan data yuridis dapat dilakukan melalui website yang disediakan oleh Kementerian. Disamping itu PP ini mengatur percepatan Pendaftaran hak tanggungan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan secara elektronik paling lama 7 (tujuh) hari kalender setelah dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran hak tanggungan dinyatakan memenuhi syarat.

c. Penertiban Administrasi Pendaftaran Tanah

Upaya lain dalam percepatan pendaftaran tanah adalah melalui Penertiban Administrasi Pendaftaran Tanah. Pasal 90 ayat (1) mengatur pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan pencatatan perjanjian pengikatan jual beli atau perjanjian sewa atas Tanah terdaftar ke Kantor Pertanahan. Pencatatan perjanjian pengikatan jual beli atau perjanjian sewa atas Tanah dilakukan pada daftar umum dan/atau sertifikat Hak Atas Tanah.

Ketentuan Pasal 91 ayat (1) mengatur secara jelas tentang status tanah menjadi objek perkara di pengadilan, pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan pencatatan ke Kantor Pertanahan bahwa suatu Hak Atas Tanah atau hak milik atas Satuan

Rumah Susun menjadi objek perkara di pengadilan dengan menyampaikan salinan surat gugatan. Pasal 91 ayat (2) mengatur secara jelas bahwa catatan menjadi hapus dengan sendirinya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung dari tanggal pencatatan atau apabila pihak yang mengajukan pencatatan telah mencabut permintaannya sebelum jangka waktu berakhir. Namun jika hakim yang memeriksa perkara memerintahkan status quo atas Hak Atas Tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan maka atas perintah hakim, permohonan tersebut dicatatkan ke Kantor Pertanahan. Catatan mengenai perintah status quo terhapus dengan sendirinya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kalender kecuali apabila diikuti dengan putusan sita jaminan yang salinan resmi dan berita acara eksekusinya disampaikan kepada kepala Kantor Pertanahan.

Ketentuan Pasal 92 selanjutnya mengatur bahwa jika tanah merupakan objek perkara pengadilan, objek penetapan status quo oleh hakim yang memeriksa perkara atau objek sita pengadilan, kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak. Setelah jangka waktu catatan objek perkara pengadilan dalam Pasal 91 ayat (2) dan/atau catatan objek penetapan status quo dalam Pasal 91 ayat (4) hapus dan objek perkara tidak diikuti penetapan sita jaminan maka pendaftaran peralihan atau pembebanan hak dapat dilaksanakan. Penolakan

kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis yang memuat alasan penolakan. Pasal 93 ayat (1) mengatur kewenangan bagi hakim untuk memastikan letak dan batas Tanah objek gugatan yang sedang diperkarakan, hakim yang memeriksa perkara dapat meminta pengukuran pada Kantor Pertanahan setempat. Sebelum pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan, panitera pengadilan wajib mengajukan permohonan pengukuran kepada Kantor Pertanahan atas objek eksekusi untuk memastikan letak dan batas Tanah objek eksekusi yang ditunjukkan oleh juru sita dan bertanggung jawab atas letak dan batas Tanah objek eksekusi yang ditunjukannya.

d. Perubahan Hak

Pasal 94 mengatur bahwa Hak guna bangunan dan hak pakai yang dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, yang digunakan dan dimanfaatkan untuk rumah tinggal termasuk rumah toko dan rumah kantor, dapat diberikan hak milik atas permohonan pemegang hak.

e. Bukti Hak Lama

Peraturan Pemerintah ini juga mengatur tentang hak-hak tanah lama yang diperoleh sebelum lahirnya UUPA. Ada beberapa status hak atas tanah yaitu tanah bekas hak barat, hak adat, dan tanah swapraja, yakni: (1) Hak Bekas Hak Barat; Pasal 95 ayat (1) mengatur status alat bukti tertulis Tanah bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara.

Pendaftaran Tanah bekas hak barat mendasarkan pada surat pernyataan penguasaan fisik yang diketahui 2 (dua) orang saksi dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana, yang menguraikan: tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya adalah Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara bukan Tanah bekas milik adat; Tanah secara fisik dikuasai; penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas Tanah; dan penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh pihak lain.(2) Tanah Bekas Milik Adat; Pasal 96 (1) mengatur alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Jika dalam jangka waktu berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah. Pasal 97 mengatur tentang Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah/ camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah. Pasal 98 (1) mengatur tentang status Tanah swapraja atau bekas swapraja merupakan Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara.

Tanah swapraja atau bekas swapraja tersebut dapat diberikan kepada bekas pemegang Tanah swapraja atau bekas swapraja, apabila memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggarap sendiri Tanah untuk kepentingan swapraja. Tanah swapraja atau bekas swapraja yang dikuasai oleh pihak lain, diberikan kepada pihak yang mengusahakan atau menggarap Tanah dengan iktikad baik. Untuk Konsesi atau sewa atas Tanah bekas swapraja hapus dan menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara. Namun ketentuan tersebut tidak berlaku untuk Tanah swapraja atau bekas swapraja yang diatur menurut Undang-Undang.

5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah

Era digital merupakan perubahan yang menandai sebuah era dari yang sifatnya *offline* ke *online*. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan teknologi, administrasi elektronik melakukan pelaksanaan pendaftaran tanah yang dapat dilakukan secara elektronik dan hasil pendaftaran tanah tersebut berupa data, informasi elektronik, bukan berupa konvensional.⁸⁵ Hal ini merupakan suatu bentuk positif bagi masyarakat tentang perubahan dokumen pembuktian tanah ke arah digitalisasi yang dituangkan oleh pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata

⁸⁵ Galuh Dwi Anugrahany et al., "Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Sebagai Transformasi Sistem Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Magelang," *Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 2, no. 8 (2024) hlm. 91

Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) dalam Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 2023 tentang Sertipikat Elektronik. Perubahan sertifikat elektronik bertujuan untuk mengedepankan transformasi digital karena dinilai penggunaannya lebih aman dibandingkan dengan konvensional.⁸⁶

Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 2023 yang dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Mengenai penjelasan sertifikat tanah elektronik diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 2023 menjelaskan bahwa “Penerapan teknologi informasi dan komunikasi pada kegiatan Pendaftaran Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui Sistem Elektronik.”⁸⁷

ATR/BPN dalam hal ini sudah menggunakan Kapasitas informasi terkomputerisasi dilengkapi dengan model enkripsi dan didukung secara berkala di server pusat, dan DRC (disaster recovery center) adalah tepat yang dengan cara eksplisit diharapkan guna menempatkan kerangka kerja, aplikasi, dan penguatan informasi ketika terjadi dampak atau bencana serius yang menyebabkan kerusakan pada dokumen yang mempengaruhi satu atau beberapa unit kerja dalam organisasi. Enkripsi adalah cara paling umum untuk mendapatkan keamanan data sehingga tak mampu dibaca oleh individu lainnya tanpa bantuan yang bersifat khusus. Terlebih

⁸⁶ Qisthi Fauziyyah Sugianto and Widhi Handoko, “Peluang Dan Tantangan Calon Notaris Dalam Menghadapi Perkembangan Disrupsi Era Digital,” *Notarius* 12, no. 2 (2019), hlm. 32

⁸⁷ Nur Hidayani Alimuddin, “Implementasi Sertifikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia,” *Sasi* 27, no. 3 (2021),

lagi, surat sertifikat elektronik juga menggunakan hash kode untuk menghindari penipuan. Akan sangat sulit untuk memalsukan arsip elektronik ini karena Anda perlu memecahkan hash kode dan tanda tangan elektronik.

Penerapan sertifikat elektronik dalam Negara Indonesia ialah sebuah keharusan guna menuju masa mendatang yang lebih modern. Pemerintah juga harus mempertimbangkan solusi bagi masyarakat yang masih menggunakan sertifikat analog, terutama bagi generasi era orde lama. Masyarakat yang kurang familiar dengan proses pendaftaran tanah elektronik akan mendapatkan bantuan dari kantor pertanahan setempat. Proses pendaftaran tanah, baik guna registrasi pertama kali ataupun peralihan data ke format elektronik, dilakukan melalui transfer data yang terenkripsi. Meskipun proses pendaftaran tanah masih dilaksanakan oleh kantor pertanahan, namun keluarlah hasil berwujud sertifikat elektronik.

B. Implementasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) telah dinyatakan secara tegas bahwa landasan ideal hukum agraria nasional ialah “Bumi, Air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Atas landasan ideal tersebut dan sesuai dengan falsafah pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang merupakan ciri religius dan harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk

meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran dan berkeadilan. Sehingga apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut akan dapat terwujud.⁸⁸

Negara memandang perlu adanya pengaturan-pengaturan yang dilaksanakan oleh Pemerintah melalui lembaga Negara untuk berperan menjalankan tugas di dalam pengelolaan pertanahan. Untuk itu Pemerintah membentuk suatu instansi yaitu Badan Pertanahan Nasional ditingkat pusat yang dikepalai langsung oleh Menteri atau Kepala Badan Pertanahan Nasional dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Kepastian hukum di bidang pertanahan ini akan dapat terjamin apabila setiap kegiatan pertanahan dapat berjalan dengan lancar. Salah satu kegiatan dalam program pertanahan yang sekarang masih dilakukan adalah pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini dilakukan agar para calon pemegang hak milik atas tanah yang akan didaftarkan, mendapatkan kepastian hukum atas tanah tersebut.

Pendaftaran tanah merupakan program penting dalam pelaksanaan UUPA, dalam pendaftaran tanah ini digunakan demi mendapatkan sertifikat tanah sebagai alat bukti sah bagi pemegang hak milik tanah yang akan didaftarkan. Sebelum pemilik tanah mendapatkan hak atas tanahnya, maka dia harus mendaftarkan tanah tersebut dengan melalui beberapa proses atau

⁸⁸ H.M. Arba., *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2015, Hm. 07

kegiatan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah saat ini.⁸⁹

Pengertian pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (1) 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 bidangbidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Sehubungan dengan pelaksanaan ketentuan Peraturan Pemerintah di atas, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota selaku instansi berwenang dalam pendaftaran tanah di wilayah tersebut, telah melakukan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis.

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

1. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pihak yang berkepentingan adalah pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara individual (perseorangan) atau massal (kolektif) dari pemegang hak atas bidang tanah atau kuasanya.

⁸⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm.14

2. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh Badan Pertanahan Nasional di usahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik. Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota.
3. Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah. Bidangbidang tanah yang akan dipetakan akan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batasbatasnya dan menurut keperluannya di tempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.
4. Pengukuran dan pemetaan Bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batasbatasnya diukur dan selanjutnya ditetapkan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran.

5. Pembuatan Daftar tanah. Bidang atau bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran di bukukan dalam daftar tanah.
6. Pembuatan Surat Ukur. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya.
7. Pembuktian hak baru
8. Pembuktian hak lama Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak, hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar sebenarnya oleh Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat yang cukup mendaftar hak, pemegang hak dan pihak-pihak lain yang membebaninya.
9. Pengumuman data yuridis dan hasil pengukuran Hasil pengumuman dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidangbidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 60 hari untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan

kabupaten/kota setempat dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta ditempat lain yang dianggap perlu.

10. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis Pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan. Berita acara pengesahan menjadi dasar untuk:

- a. Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah,
- b. Pengakuan hak atas tanah,
- c. Pemberian hak atas tanah.

11. Pembukuan hak Hak atas tanah , hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat ukur secara hukum telah didaftar.

Pelaksana pendaftaran tanah secara sporadik, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor

10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atau

peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Pendaftaran tanah secara sporadik, kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

1. Panitia A

Peran panitia A dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota melaksanakan penelitian data yuridis dan untuk penetapan batas-batas tanah yang dimohon untuk didaftar atau disertifikatkan.

2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Akta jual beli ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

3. Kepala Desa/Kepala Kelurahan.

Peran Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam Pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, berupa pembuatan Surat Kutipan Letter C (Pengganti Petuk), riwayat tanah, menandatangani penguasaan fisik sporadik, menandatangani berita acara pengukuran tanah.

4. Kepala kecamatan

Peran kepala kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan menjual beli.

Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah:

1. Adanya suatu rencana kerja. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional).
2. Pembentukan Panitia Ajudikasi. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuk.
3. Peraturan peta dasar pendaftaran

Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Untuk pembuatan peta pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya. Jika suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional.

4. Penetapan badan bidang-bidang tanah

Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penetapan tandatanda batas termasuk termasuk pemeliharaan wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan sesuatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur.

5. Pembuatan peta dasar pendaftaran. Bidangbidang tanah yang sudah ditetapkan batasbatasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.

6. Pembuatan daftar tanah. Bidang atau bidang-bidang tanah-tanah yang sudah dipetakan atau membutuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah.

7. Pembuatan surat ukur. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.⁹⁰

8. Pengumpulan dan penelitian data yuridis. Untuk keperluan pendaftaran hak, atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis. Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh

⁹⁰ K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal 60.

panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

9. Pengumpulan hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran. Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidangbidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan seratus ditempan lain yang dianggap perlu.
10. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir (lewat 30 hari), data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh panitia adjudikasi pendaftaran tanah secara sistematis disahkan dengan berita acara. Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan.
11. Pembukuan hak. Hak atas tanah daftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang

bersangkutan beserta pemegang haknya. Bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan. Pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti hak-hak lama dan berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis.

12. Penerbitan sertifikat Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Sertifikat diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditanda-tangani oleh ketua panitia adjudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.⁹¹ Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah yang peralihan hak-hak tersebut
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Penjabaran diatas menunjukkan bahwa Prosedur tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dibedakan menjadi

⁹¹ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya Cv, Bandung, 1984, hal 57.

dua yaitu prosedur pendaftaran tanah secara sistematis dan prosedur pendaftaran tanah secara sporadik.

Keduanya tidak jauh berbeda. Kalau prosedur pendaftaran tanah secara sistematis: adanya suatu rencana kerja, pembentukan panitia adjudikasi, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pembuatan peta dasar pendaftaran, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pengumpulan dan penelitian data yuridis, pengumuman hasil yuridis dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Sedangkan prosedur pendaftaran secara sporadik yakni: pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan yang berkepentingan, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pembuktian hak baru, pembuktian hak lama, pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni pertama kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan yang kedua kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Era digital sebagai era dimana segala sesuatu kegiatan yang mendukung kehidupan dipermudah dengan adanya teknologi agar lebih praktis dan modern. Perkembangan menuju era digital sudah tidak dapat dicegah lagi. Dibidang Pertanahan dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik. Peluncuran sertifikat tanah elektronik dimulai kebijakannya pada tahun 2021 dengan diterbiykannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, yang sudah di cabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Hal ini ternyata menuai pro dan kontra.

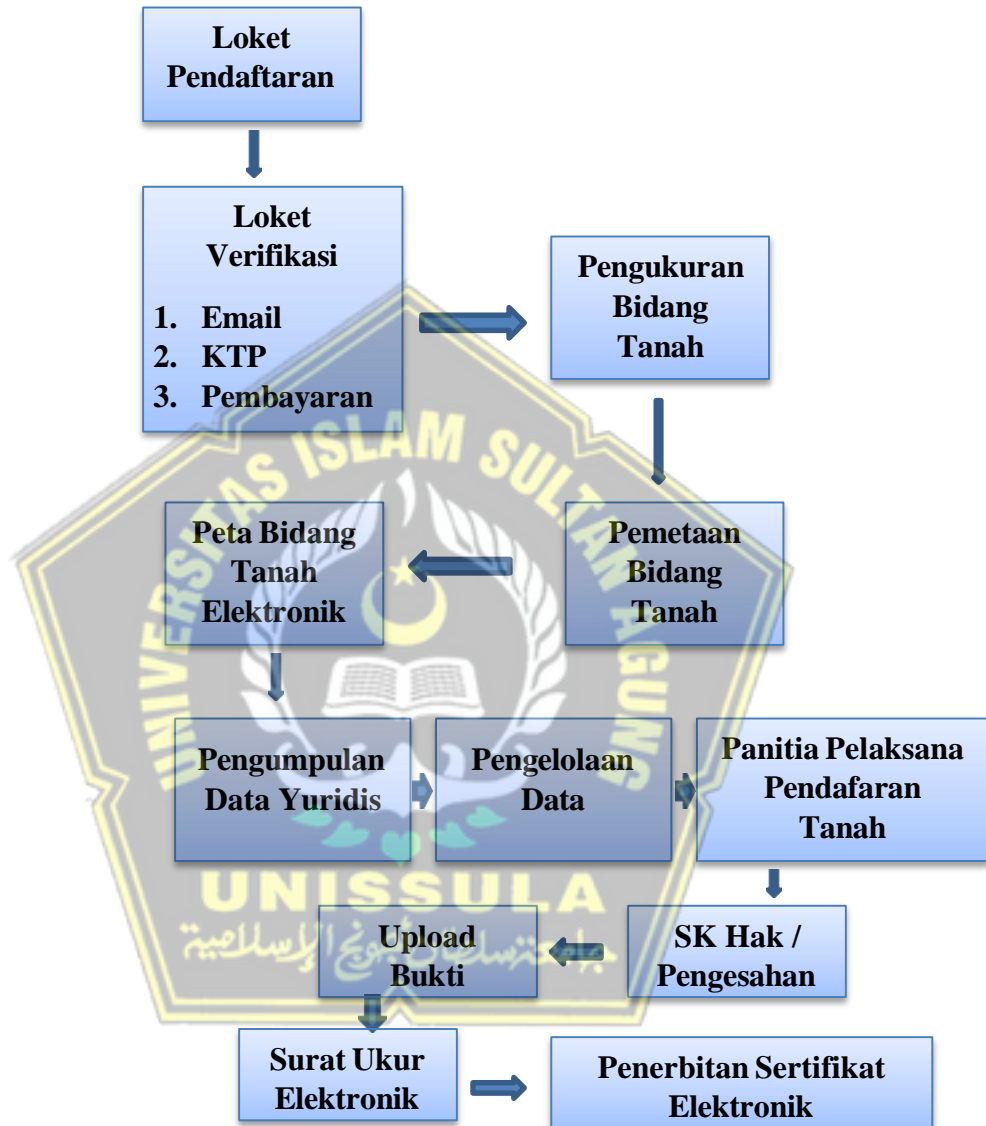
Dalam hal ini prosedur pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik khususnya untuk tanah untuk pertama kalinya melakukan pendaftaran adapun alur dari pelaksanaan pendaftarannya dibagi menjadi 3 yaitu penerbitan Sertifikat Elektronik Untuk pertama kali, penerbitan Sertifikat Elektronik melalui permohonan alih media. Yang tentunya mengacu kepada Peraturan yang berlaku tentang

pendaftaran tanah baik untuk mendapatkan Sertifikat tanah yang analog dan mendapatkan Sertifikat yang Elektronik dan untuk mengetahui lebih jelasnya tentang bagaimana prosedur yang di lakukan di jelaskan sebagai berikut.

Penerbitan Sertifikat Elektronik dilakukan dengan pendaftaran pertama kali dalam hal ini untuk lebih mempermudah memahami alur dari prosedur penerbitan Sertifikat Elektronik dilakukan dengan langkah – langkah mendaftarkan ke Loket pendaftaran kemudian di lakukan verifikasi dan dapat di lakukan dengan email di lengkapi dengan KTP (Kartu Tanda Penduduk) melakukan pembayaran PNBPN (Penerimaan Negara Bukan Pajak) kemudian di upload langkah selanjutnya atau dilakukan pengukuran Tanah, dan akan dikeluarkan Peta Bidang Tanah Elektronik, Pengumpulan Data yuridis, Pengelolaan data , Panitia Pendaftaran Tanah kemudian akan Mmengeluarkn SK Hak atas Pengesahan dan akan mendapatkan pemberitahuan memalui email pemohon dan upload bukti setelah itu akan dikeluarkan Surat Ukur Elektronik terakhir akan di keluarkanya Produk Sertifikat Elektronik dan dijelaskan dalam bagan di bawah ini.

Bagan 1.1

Bagan pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik untuk pertama kali



Bagan di atas menjelaskan alur dari proses pelaksanaan pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat tanah Elektronik untuk tanah yang belum terdaftar atau untuk pendaftaran yang pertamakalinya yang dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya untuk pertama kalinya untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik harus menuju ke loket pendaftaran di kantor Badan Pertanahan Nasional atau pihak yang berwenang yang diberikan amanat oleh Undang-undang untuk melakukan pendataan dengan syarat yang harus dipenuhi adalah dengan membawa KTP Elektronik gunanya untuk mencocokkan dengan bukti kepemilikan awal karna tanah yang di daftarkan belum memiliki Sertifikat dan harus sudah melakukan verifikasi pembayaran sampai pendafraran sehingga tahapan selanjutnya masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya harus memiliki Email dalam hal ini Email akan berguna ketika semua proses sdh selesai dan hasil akhir dalam bentuk Sertifikat Elektronik akan di kirim ke Email pemohon;
- 2) Pengukuran kegiatan yang dilakukan oleh panitia pelaksana pendaftaran tanah yang dalam hal ini adalah pihak yang diberikan wewenang oleh Pemerintah sesuai dengan perintah Undang-undang yaitu Badan Pertanahan Nasional kabupaten kota se-Indonesia dengan cara turun langsung ke lapangan memeriksa dan melakukan pengukuran tentang luas jumlah tanah tersebut sehingga akan di dapatkan sebuah angka yang valid.
- 3) Pemetaan adalah melakukan pengecekan setelah mendapatkan angka yang valid dalam proses pengukuran barulah dilakukan pemetaan tentang lokasi tanah tersebut baik menggunakan peta

daerah tersebut atau melakukan pemetaan dengan menggunakan citra satelit guna mendapatkan jumlah dan lokasi yang sesuai dan benar;

- 4) Peta bidang Elektronik setelah melakukan pengukuran dan pemetaan didapatkanlah sebuah hasil baik dari segi angka jumlah luas dan lokasi tanah sehingga dapat di buatkan peta bidang Tanah Elektronik yang di dalamnya tertera informasi mengenai tanah tersebut;
- 5) Pengumpulan data yuridis adalah data hasil dari semua proses yang sudah dilakukan diatas di kumpulkan atau dalam bentuk data yuridis karna ini merupakan pendaftaran tanah untuk pertamakalinya bagi tanah yang belum memiliki Sertifikat maka data yuridisnyalah yang dikumpulkan atau di himpun terlebih dahulu;
- 6) Pengolahan data adalah proses pvalidasian data yuridis yang sudah dikumpulkan sehingga panitia pelaksana dapat melakukan pengolahan data tersebut;
- 7) Panitia pelaksana yang memiliki tugas dan kewajiban melakukan megolah data tersebut haruslah yang berkompeten dan cepat dalam melakukan pendataan;
- 8) Sk hak atau pengesahan setelah penitia melakukan pengolah data dan sebagainya barulah dikeluarkan sk hak pengesahan atas tanah yang didaftarkan tersebut;

- 9) Email pemohon dan upload bukti pembayaran sk tersebut di keluarkan apabila masyarakat menupload bukti pembayaran yang nantinyapesannya akan dikirim oleh pantia pendaftaran tanah ke Email pemohon dan pemohon wajib mengirim bukti tersebut; dan
- 10) Surat ukur dan penerbitan Sertifikat Elektronik setelah memiliki bukti sudah melakukan registrasi dan membayar biaya administrasi dengan jumlah yang ditetapkan oleh panitia pelaksana maka surat ukur sebagai bukti jumlah tanah dan Sertifikat Elektronik sebagai bukti penguasaan hak atas tanah dapat di cek didalam Email yang sudah di kirim oleh pantia pelaksana.

Adapun ketika masyarakat ingin mendaftarkan tanahnya ke kantor Badan Pertanahan Nasional syarat-syarat yang harus dibawa untuk mengubah atau mendaftarkan tanah untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik.

- a) Memiliki Email;
- b) Gambar ukur;
- c) Peta bidang tanah atau peta ruang;
- d) Surat ukur;
- e) Gambar denah satuan rumah susun atau surat ukur ruang; dan
- f) Dokumen lain hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik.

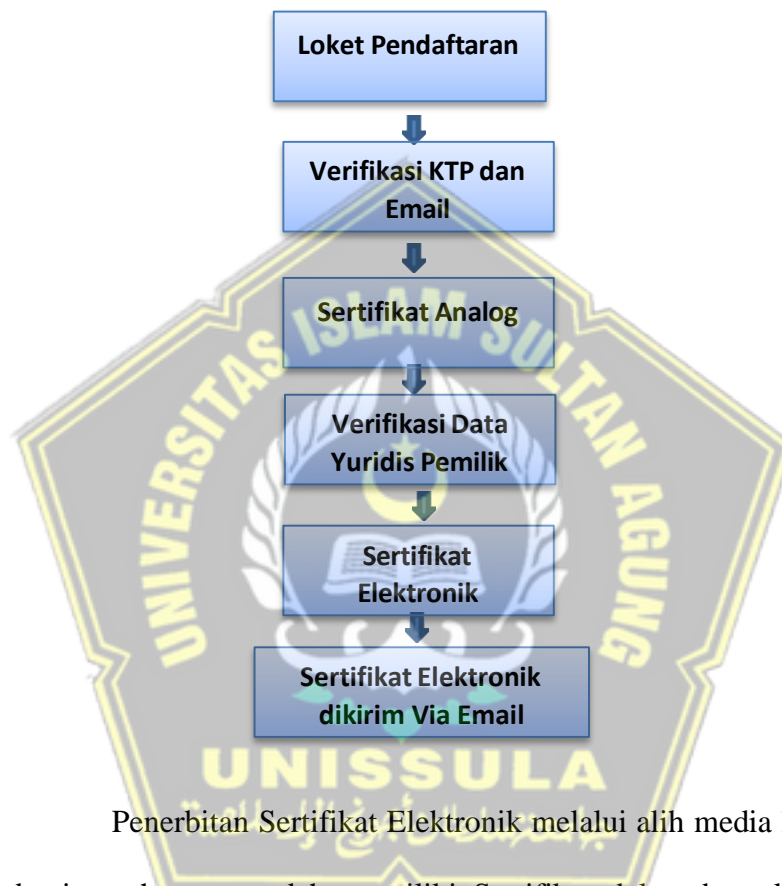
Setelah melakukan pendaftaran Secara Elektronik kemudia panitia pendaftaran tanah mewajibkan masyarakat untuk memiliki atau membuat

Email terlebih dahulu ketika sudah memiliki atau membuat barulah hasil dari syarat-syarat yang sudah dibuat tadi seperti gambar ukur peta bidang tanah dan surat ukur sampai hasil pengolahan dokumen fisiknya dirubah dalam bentuk softfile, kemudian didaftarkan kembali oleh pemohon ketika sudah mendapatkan semuanya meluui Email yang di kirimkan oleh panitia pendaftaran tanah jika dirasa sesuai maka pemohon dapat meminta nomor identitas bidang tanah bagi tanah yang baru pertamakali didaftarkan yang harus di pahami adalah nomor identitasnya yang akan pemohon terima terdiri dari dua digit pertama kode provinsi dan dua digit kode kabupaten kota sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat 3 Peraturan Menteri Tata ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2023 barulah ketika semua di rasa sudah valid maka pemohon dapat melakukan konfirmasi ke Kantor Badan Pertanahan Nasional sehingga panitia dapat segera mengeluarkan Sertifikat dalam bentuk Elektronik akan tetapi yang harus di ketahui bahwa pengantian Seritifikat Tanah menjadi Elektronik merupakan alternatif ke 2 yang di tawarkan Pemerintah selain pendaftaran tanah secara sporadik atau analog, hal tersebut perlu di perhatikan karena sistem Pendaftaran Tanah secara Elektronik masih awam bagi masyarakat.

Penerbitan Sertifikat Elektronik melauai alih media yang dapat melakukannya adalah pemegang hak yang dalam hal ini adalah masyarakat yang ingin mengalih mediakan data-data dalam Sertifikat

analog menjadi Sertifikat Elektronik baik data fisik dan data yuridisnya untuk lebih jelasnya dipaparkan dalam sebuah bagan sebagai berikut:

Bagan
Proses pendaftaran tanah alih media



Penerbitan Sertifikat Elektronik melalui alih media hal ini berlaku bagi tanah yang sudah memiliki Sertifikat dalam bentuk analog yang tentunya berdasarkan bagan di atas dapat dijelaskan proses yang harus dilaksanakan ketika masyarakat ingin melakukan pendaftaran Sertifikat tanah analog menjadi Sertifikat Tanah Elektronik adapun caranya sebagai berikut:

- 1) Pemilik tanah yang mengganti Sertifikat tanahnya menjadi Elektronik harus memiliki atau menggunakan KTP Elektronik;

- 2) Pemilik atau pemegang hak wajib memiliki Email; dan
- 3) Data pendaftaran tanah dan alih media harus valid.

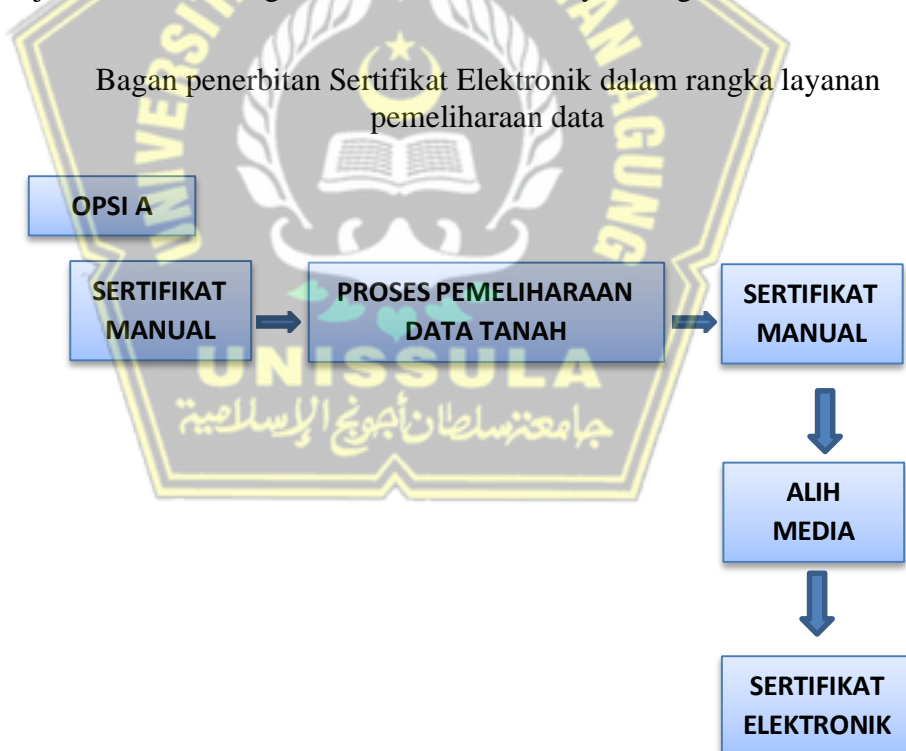
Setelah pemilik hak merasa datanya sudah lengkap dan pas maka dapat dilakukan registrasi alih media dan bisa membawa Sertifikat tanah yang analog ke kantor Badan Pertanahan Nasional untuk disimpan dan disatukan dengan warkah tanah yang ada sehingga proses alih media dapat dilakukan akan tetapi hal bisa dilakukan bisa tidak terkait pengumpulan sertifikat tanah yang analog barulah Setelah itu semua dilakukan, pantia melakukan verifikasi data yuridis spasial dan pemilik hak jika telah sesuai maka hasilnya berupa Sertifikat Elektronik akan di kirim ke Email pemilik hak yang telah di berikan ke pantia pendaftaran sebelumnya.

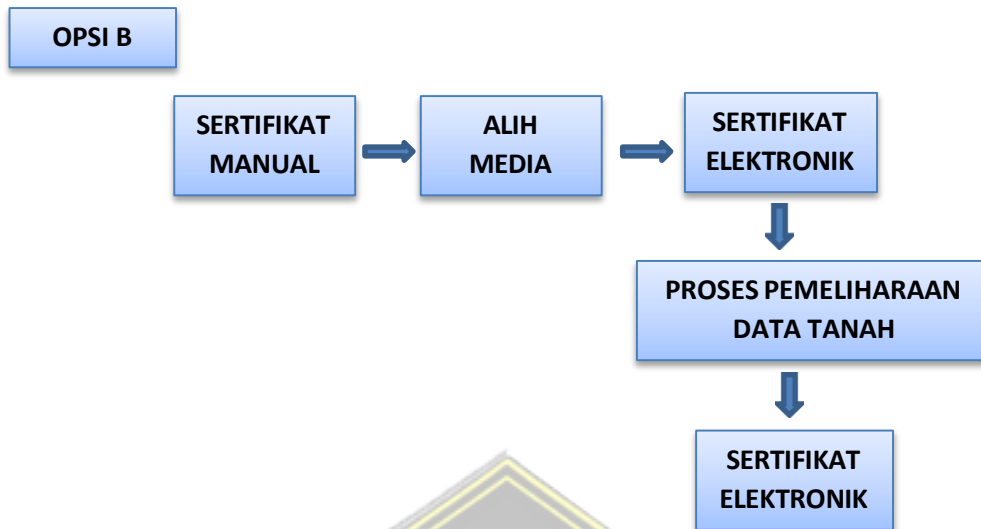
Untuk mengetahui apa saja persyaratan yang harus dibawa adalah sebagai berikut :

- a) Datang ke kantor Badan Pertanahan Nasional kabupaten kota.
- b) Pemilik hah harus memiliki Email;
- c) Pemegang hak harus memiliki dan menggunakan KTP Elektronik.
- d) Membawa bukti fisik berupa Sertifikat analog; dan
- e) Melakukan pengesahan melalui tanda tangan Elektronik

Dari bagan dan penjelasan diatas sudah jelas arah bagaimana ketika pemegang hak ingin merubah atau meng alih mediakan Sertifikat yang awalnya analog menjadi Sertifikat Elektronik.

Penerbitan dalam rangka pemeliharaan data adalah digunakan ketika masyarakat pemegang hak ingin mengganti Sertifikat yang dikuasai menjadi Sertifikat Elektronik sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Tata ruang kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 1 tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik dengan menggunakan opsi A sertifikat manual akan di proses dengan proses pemeliharaan Tanah kemudian Sertifikat manual akan dialihkan menjadi Sertifikat Elektronik kemudian Opsi B Sertifikat manual akan dialihkan menjadi Alih Media menjadi Sertifikat Elektronik untuk lebih mudah memahami alurnya dijelaskan dalam bagan dibawah ini diantaranya sebagai berikut:





Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa Sertifikat Elektronik merupakan alternatif ke 2 dari Pendaftaran Tanah secara sporadik dan sistematis atau dengan kata lain pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat analog guna mendapatkan kepastian Hukum dibidang Pertanahan secara nasional sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan saat ini selain pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis Pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Menteri Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 2023 adapun pelaksanaan untuk mengganti Sertifikat analog menjadi Sertifikat Elektronik di jelaskan sebagai berikut:

- 1) Datang ke kantor Badan Pertanahan Nasional kabupaten kota;
- 2) Membawa Sertifikat analog untuk di daftarkan kepada panitia pelaksana;
- 3) Panitia melakukan validasi baik data fisik dan data yuridis;

- 4) Jika sudah cocok langkah selanjutnya adalah proses pendaftaran atau pengantian Sertifikat analog ke Sertifikat Elektronik dilakukan dalam menu pelayanan pemeliharaan data pada kantor badan Pertanahan dan juga dalam link atau situs yang resmi dikeluarkan oleh BPN (badan pertanahan nasional) kabupaten kota se- Indonesia atau dapat datang ke kantor BPN langsung;
- 5) Pemohon harus memiliki Email karna hasil penerbitan Sertifikat dalam bentuk Elektronik akan langsung dikirim ke Email pemohon; dan
- 6) Output dari hasil pendaftaran Sertifikat analog setelah semua dilakukan secara Elektronik maka akan diberikan Sertifikat dalam bentuk Elektronik.

Dalam melakukan pemeliharaan data Pemerintah memberikan kemudahan ketika masyarakat ingin melakukan pendaftaran tanah atau merubah Sertifikat yang analog menjadi Sertifikat Elektronik setelah melihat penjelasan dan bagan diatas maka ada beberapa syarat yang harus di bawa atau dikumpulkan sebelum melakukan Pendaftaran tanah atau mengubah Sertifikat menjadi Elektronik sebagai berikut :

- a) Pemohon harus memiliki Email;
- b) Memiliki bukti atau data fisik sampai data yuridis;
- c) Memiliki KTP Elektronik;
- d) Bersedia melakukan Pendaftaran atau perubahan Sertifikat analog menjadi Elektronik;

- e) Sertifikat yang ingin di rubah tidak dalam sengketa di pengadilan;
dan
- f) Pemohon dapat mengakses prosesnya dalam situs yang dikirim oleh panitia pelaksana pendaftaran tanah.

Setelah mengetahui 3 prosedur pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik mulai dari penerbitan Sertifikat Elektronik untuk tanah yang belum terdaftar atau pendafran tanah pertamakali, penerbitan Sertifikat Elektronik melalui permohonan alih media dan penerbitan Sertifikat Elektronik dalam rangka layanan pemeliharaan data. Dapat diambil kesimpulan awal bahwa prosedur pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat Elektronik sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah dan dan untuk pendaftaran tanah untuk mendapatkan Sertifikat Tanah Elektronik harus mengacu pada Peraturan Menteri Agraria Tata ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 1 tahun 2021 tentang Sertifikat Elektonik.

Adapun hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang merupakan alat bukti yang terpenuh dan terkuat yang berisi data fisik dan data yuridis. Maksud diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang bersangkutan.

C. Regulasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia Belum Menciptakan Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan Bagi Masyarakat

Berkaitan dengan tujuan yang ketiga diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu untuk meletakkan dasar kepastian hukum, maka pada pasal 19 undang-undang UUPA diatur tentang pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk mengatur hubungan hukum antara subjek dan objek bidang tanah.⁹² Menurut Muchsin dkk., usaha untuk memberikan kepastian hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtcadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional yang baru (UUPA). Pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19 UUPA, sedangkan mengenai konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan- ketentuan konversi.⁹³

Pada Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah diatur ketentuan pokok tentang pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

⁹² Prama Widyanugraha, "Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019, hlm. 209.

⁹³ Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung: 2007, hlm. 54.

(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Mengenai pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum ini, lebih lanjut diatur sedemikian rupa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai wujud dari Hak Menguasai Negara (HMN) maka guna menjamin kepastian hukum dari hak- hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan tersebut dijelaskan bahwa:

“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 haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Sebagaimana diketahui bahwa perkembangan masyarakat dengan populasi yang semakin bertambah pesat setiap waktunya pasti mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sementara kuantitas tanah tidak bertambah. Kondisi seperti itu tentu dapat memicu munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan dimana tanah menjadi objek perebutan, perampasan dan sengketa lainnya. Sepanjang tahun 2023 saja, Kementerian ATR/BPN menangani 3.230 kasus sengketa pertanahan.⁹⁴ Hal itu terjadi karena tanah memiliki nilai ekonomi yang sangat strategis. Selain itu penyebab lainnya adalah terbatasnya akses masyarakat yang berpenghasilan rendah (termasuk masyarakat di daerah) yang menggantungkan kehidupan mereka terhadap tanah sehingga memicu terjadinya konflik antar individu, masyarakat dengan masyarakat maupun masyarakat dengan pihak lain.⁹⁵

Berkaitan dengan pentingnya tanah sebagai sumber kehidupan tersebut, maka pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat urgent (penting) terutama dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini.

⁹⁴ <https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kemterian-atrbpn-tangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 13 September 2024,

⁹⁵ White Paper, Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2013, hlm. 5.

Pendaftaran tanah merupakan jalan keluar yang sangat ideal untuk memperoleh instrumen yang memiliki kekuatan atau bukti yang kuat (dalam bentuk sertifikat) bagi pemegang hak atas tanah tersebut bahwa ia-lah yang berwenang atau berkuasa secara sah atas suatu bidang tanah yang telah terdaftar. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pendaftaran tanah sendiri bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak 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, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sejalan dengan Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut Boedi Harsono, tujuan pendaftaran tanah adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana:⁹⁶

- a. Orang-orang dan badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak

⁹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta: 2008, hlm. 472.

apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.

- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan oleh calon penjual atau debitur itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Dalam hal pendaftaran tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Hal ini sesuai dengan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”.

Adapun Objek pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

1. “Bidang–bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, HGU (Hak Guna Usaha),HGB (Hak Guna Bangunan), dan HP (Hak Pakai)
2. Tanah Hak Pengelolaan

3. Tanah Wakaf
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah Negara (khusus untuk tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat atasnya). Sementara terhadap obyek pendaftaran tanah yang lain, dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya

Pendaftaran tanah ini sendiri diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten atau Daerah Tingkat II diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan atau Kantor Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional ini merupakan wujud dari hak menguasai Negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif (selain terdapat juga kewenangan legislatif dan yudikatif). Berhubungan dengan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, maka kepada pihak yang berhak akan diterbitkan sertifikat sebagai bukti haknya. Dalam Pasal 32 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa

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

Berkaitan dengan objek pendaftaran tanah dimana sertifikat sebagai alat pembuktian hak, maka ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Sertifikat Hak Milik
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan
- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan
- h. Sertifikat Tanah Wakaf
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- j. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun
- k. Sertifikat Hak Tanggunga.

Apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya. Dalam penyelesaian perkara perdata, maka bukti surat merupakan bukti yang sangat penting dalam memperoleh kebenaran, kepastian dan keadilan dalam suatu perkara. Sertifikat hak atas tanah sebagai bukti surat (tertulis) memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat

bukti yang kuat. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian siapapun dapat membuktikan hak atas tanahnya bila telah jelas nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut sebagai pemegang. Hal-hal yang dapat dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut adalah:

- a. Jenis hak atas tanah (apakah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak penguasaan tanah lainnya.
- b. Pemegang hak
- c. Keterangan fisik tentang objek tanah
- d. Pristiwa hukum yang terjadi dengan tanah

Dengan Demikian apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya oleh pejabat yang berwenang, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang data yang tersaji dalam sertifikat sesuai dengan buku tanah dan sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya.

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah bermuara pada penerbitan sertifikat yang berisi keterangan mengenai data fisik maupun data yuridis tanah tersebut. Namun yang seringkali menjadi pertanyaan adalah sejauh mana pihak lain dapat mempercayai keterangan data yang disajikan dalam sertifikat dan buku tanah adalah keterangan yang sebenar- benarnya. Apakah ada kemungkinan bahwa data yang disajikan bukan data

sebenarnya dalam arti ada pihak lain yang sejatinya berhak atas objek yang telah didaftarkan. Untuk menjawab pertanyaan ini maka jawabannya tergantung pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh suatu negara.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh negara-negara di dunia ada 2 yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan dua sistem publikasi pendaftaran tanah ini tergantung sampai dimana perlindungan hukum yang diberikan kepada mereka yang beritikad baik, dalam hal demikian apabila ternyata bahwa hasil pendaftaran itu tidak benar.⁹⁷ Sistem publikasi positif adalah apabila pemerintah menjamin kebenaran data yang disajikan. Artinya siapa yang namanya terdaftar dalam buku tanah memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat kecuali dalam hal terjadi pemalsuan.⁹⁸ Dalam sistem publikasi positif ini negara sebagai pendaftara menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Sistem publikasi positif ini antara lain dianut oleh Australia, Singapura, Jerman, Swiss dan negara-negara Commonwealth.⁹⁹ Terlihat bahwa negara yang berani menerapkan sistem publikasi pendaftaran tanah yang positif adalah negara-negara maju yang sudah mencapai tertib administrasi pertanahan.

Sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah (dalam hal ini Pejabat Pendaftaran tanah) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran

⁹⁷ J.B. Daliyo, dkk. *Hukum Agraria I*, PT Prenhallindo Jakarta, Jakarta: 2001, hlm. 81

⁹⁸ Boedi Harsono, Op. Cit, hlm. 80

⁹⁹ Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta: 2005, hlm. 84-85

data yang tercantum (tidak menjamin kebenaran data yang disajikan).¹⁰⁰ Artinya pendaftaran tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan.¹⁰¹ Dalam sistem negatif ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya.¹⁰² Pendaftaran tanah yang menganut asas negatif mengandung arti bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat maupun buku tanah adalah sebagai pemilik yang mutlak.

Antara sistem pendaftaran negatif maupun sistem pendaftaran positif, memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sistem publikasi positif memiliki beberapa kelebihan seperti adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat, adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah, dan mekanisme penerbitan sertipikat yang dapat dengan mudah diketahui publik. Sementara itu kelemahan sistem publikasi positif diantaranya, pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan hak karena tanah tersebut telah disertipikasi atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi, memerlukan biaya yang tinggi dan wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi. Di sisi lain, kelebihan dari sistem publikasi negatif diantaranya pemegang hak yang sesungguhnya akan terlindungi dari pihak lain yang bukan sebagai

¹⁰⁰ Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kajian Persiapan Perubahan Publikasi Positif Di Indonesia, Jakarta: 2016, hlm. 11.

¹⁰¹ Ny. Arie S. Hutagalung, Op. Cit, hlm. 86.

¹⁰² ibid, hlm. 87

pemilik sejati, adanya penyelidikan Riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat dan tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah didaftarkan pihak lain. Adapun kelemahan sistem publikasi negatif ini seperti tidak adanya kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat digugat atau dibatalkan, peranan pejabat pendaftaran tanah yang pasif sehingga tidak mendukung ke arah akurasi maupun kebenaran data, serta mekanisme kerja pejabat pendaftaran tanah yang kurang transparan (tidak dipahami masyarakat awam).¹⁰³

Menurut Ny Arie S. Hutagalung, dalam praktiknya kedua sistem ini tidak pernah diterapkan secara murni. Sistem positif memberi beban yang berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran negara harus menanggung resiko atas kesalahan itu dimana negara harus mengganti rugi. Pada akhirnya negara mengenakan biaya yang mahal untuk pendaftaran sehingga terdapat dana khusus untuk menghadapi tuntutan kerugian jika terjadi kesalahan dalam pendaftaran tanah.¹⁰⁴ Atas dasar hal itu maka wajar jika sistem publikasi positif berkembang di negara-negara maju (seperti: Inggris, Australia), dan negara-negara kecil (seperti Malaysia, Singapura) yang dimungkinkan terjaminnya kebenaran data disebabkan administrasi pertanahan yang sudah baik dan tingkat perekonomian masyarakatnya yang tinggi. Hal ini bisa dibandingkan dengan kondisi

¹⁰³ Ibid, hlm. 86.

¹⁰⁴ Ibid, hlm. 87

Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas dan tingkat perekonomian masyarakat yang tergolong rendah.

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia dikonsepsikan menggunakan sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Hal tersebut tercermin dalam pengaturan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997, yang menegaskan bahwa :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 diatas, dapat diartikan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, agar tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 tersebut menyatakan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun

demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan- ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpan- an dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak, yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tandanya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pengaturan Pasal 32 ayat (2) tersebut, seolah-olah sertipikat sebagai alat bukti yang mutlak, namun harus dipenuhi unsur-unsur:¹⁰⁵

1. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum.
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah secara nyata dikuasai
4. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak sertipikat diterbitkan tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke pengadilan.

¹⁰⁵ Sri Hajati dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, hlm. 313.

Sistem publikasi positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh hak atas tanah dengan itikad baik. Sedasar ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997 dan pendapat tersebut, sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun; diperoleh dengan itikad baik; serta secara nyata telah dikuasai merupakan alat bukti yang mutlak (unsur positif) yang tidak dapat dibatalkan, sehingga pihak-pihak yang merasa memiliki hak sebelumnya menjadi kehilangan haknya untuk mengajukan penuntutan.

Beberapa kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah yang antara lain telah diputus oleh Pengadilan Negeri Rantau Prapat Nomor : 17/Pdt.G/2013/PN-RAP dan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 189 K/Pdt/2011, nampak bahwa sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun masih bisa dibatalkan oleh Pengadilan.

1. Putusan Pengadilan Negeri Rantau Parapat Nomor 17/Pdt.G/2013/PN-RAP

- a. Kasus Posisi

Penggugat menggugat Tergugat I dan Tergugat II serta Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhan Ratu (Turut Tergugat) dengan mendalilkan bahwa Penggugat merupakan pemilik dari sebidang tanah dengan sertipikat Hak Milik Nomor 12 yang diterbitkan tahun 1975. Namun pada tahun 1991 tanah tersebut kemudian beralih kepada Tergugat I, berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan Camat Bilah Hulu yang bertindak sebagai PPAT, kemudian dibaliknama oleh Turut Tergugat menjadi atas nama

Tergugat I. Dari sejak beralihnya di tahun 1991, penguasaan fisik tanah telah dikuasi dan dikerjakan (ditanami kelapa sawit) oleh Tergugat I.

Penggugat baru mengajukan tuntutan pada tahun 2013 atau telah berselang 22 tahun. Dalam petitumnya penggugat menuntut agar Majelis Hakim Pengadilan Negeri Rantauprapat yang memeriksa dan mengadili perkara ini berkenan untuk menjatuhkan putusan yang pada intinya menyatakan Akta jual beli antara Penggugat dan Tergugat I yang dibuat dihadapan Camat Bilah Hulu yang bertindak sebagai PPAT yang dijadikan dasar untuk membaliknamakan Sertifikat dan menghukum Turut Tergugat untuk membatalkan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975 yang telah dibalinamakan dari Penggugat menjadi Tergugat I.

Terhadap gugatan tersebut Tergugat I dan II telah mengajukan eksepsi yang salah satu poinnya adalah :

”Gugatan Penggugat tidak dapat diterima, sebab gugatan Penggugat untuk menuntut haknya sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertifikat itu atas nama Tergugat I atau sejak diberlakukannya PP No. 24 tahun 1997. Menurut ketentuan pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyebutkan:

Bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah dan atas nama orang yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan serta tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atas penerbitan sertifikat tersebut”;

Pemenuhan isi ketentuan pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 ini dibenarkan oleh Penggugat sendiri dari isi surat gugatannya yang menyebut bahwa tanah sengketa sudah 22 tahun dikuasai oleh Tergugat I yang berarti sudah lebih 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat atas nama Tergugat I atau sudah lebih 5 tahun sejak dikeluarkannya PP No. 24 tahun 1997 Penggugat tidak mengajukan keberatan atau gugatan ke Pengadilan;

b. Pertimbangan Hukum (Ratio Decidendi) dan Putusan

Berdasarkan posita dan petitum Penggugat serta eksepsi para Tergugat, Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum (ratio decidendi) yang berkaitan dengan eksepsi diatas sebagai berikut :

- 1) Eksepsi Tergugat I dan Tergugat II yang menyatakan sudah kadaluwarsa karena objek tanah yang digugat Penggugat sudah dikuasai Tergugat I selama 22 Tahun dengan alas hak yang sah tanpa ada gangguan atau gugatan dari siapapun, Majelis Hakim berpendapat, hal tersebut semestinya tetap pada aturan hukum yang berkaitan dengan ketentuan hukum acara perdata Rb.G yang telah mengatur ketentuan hak-hak penggugat dalam mengajukan dalil gugatannya apabila merasa kepentingannya dirugikan serta memiliki dasar dalilnya tersebut sehingga keberatan tersebut untuk ditolak;
- 2) Menimbang, bahwa oleh karena sengketa ini bukanlah merupakan sengketa Tata Usaha Negara yang mana Tergugat

II mendalilkan tentang pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 yang merupakan ketentuan hukum terhadap gugatan didalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara, maka sangat beralasan terhadap eksepsi ini haruslah ditolak ;

Berdasarkan pertimbangan hukum diatas, akhirnya Majelis Hakim yang memeriksa dan menyidangkan perkara ini akhirnya memutuskan yang pada intinya :

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebahagian ;
- 2) Menyatakan perbuatan Tergugat I, Tergugat II dan Turut Tergugat yang membaliknamakan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975, dari atas nama Penggugat menjadi atas nama Tergugat I adalah perbuatan melawan hukum;
- 3) Menyatakan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975 atas nama Penggugat yang telah dibaliknamakan menjadi atas nama Tergugat I tidak sah dan cacat hukum dengan segala akibat hukumnya;
- 4) Menyatakan Akta jual beli antara Penggugat dan Tergugat I yang dibuat dihadapan Camat Bilah Hulu yang bertindak sebagai Pejabat PPAT yang dijadikan dasar untuk membaliknamakan Sertifikat Hak Milik No. 12 tahun 1975 atas nama Penggugat menjadi keatas nama Tergugat I adalah batal, tidak sah dan cacat hukum dengan segala akibat hukumnya;

2. Putusan Mahkamah Agung Nomor 189 K/Pdt/2011

a. Kasus Posisi

Penggugat mengaku sebagai pemilik sebidang tanah yang tercatat dalam yang semula Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor 260/Kelurahan Manyaran, dan sekarang menjadi HGB hgb Hak Guna Bangunan Nomor 1472 Kelurahan Kalipancur (objek sengketa). Sertifikat HGB Nomor 1472 milik Penggugat mempunyai masa berlaku Hak Guna Bangunan selama 20 tahun dan akan berakhir pada tanggal 21 Februari 2003, dimana saat akan dilakukan perpanjangan hak oleh Penggugat pada awal tahun 2003 oleh Turut Tergugat II (Kantor Pertanahan Kota Semarang) tidak bisa diproses karena adanya tumpang tindih dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat, yang diperoleh berdasarkan permohonan hak yang diperoleh Tergugat berasal dari adanya Surat Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 20 Oktober 1997 dari Amat Dasri kepada Tergugat telah mengajukan sertifikat kepada Turut Tergugat II melalui Panitia Ajudikasi dan kemudian terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat.

Oleh karena itu penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat yang didasari dengan alas hak yang tidak sah maka Sertifikat HM Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat adalah batal demi hukum

atau harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum atau tidak sah sehingga harus dibatalkan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, Penggugat mohon kepada Pengadilan Negeri Semarang agar supaya memberikan putusan sebagai berikut :

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya ;
- 2) Menyatakan menurut hukum Penggugat adalah pemilik yang sah atas Sertifikat HGB Nomor 1472 Desa Kalipancur, Kecamatan Ngalian Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah.
- 3) Menyatakan batal demi hukum Surat Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 20 Oktober 1997 antara Amat Dasri dengan Tergugat;
- 4) Menyatakan menurut hukum Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga tidak berlaku sebagai bukti kepemilikan atas tanah objek sengketa ;
- 5) Menghukum Turut Tergugat II (Kantor Pertanahan Kota Semarang) untuk mencoret Sertifikat Hak Milik Nomor 01430 Desa Kalipancur milik Tergugat (Mariyem) dari daftar Register yang disediakan untuk itu;
- 6) Menyatakan dan atau menghukum Turut Tergugat II mengabulkan perpanjangan hak Serifikat HGB milik Penggugat dengan Nomor Sertifikat HGB 1472 Kelurahan

Kalipancur atas nama Penggugat dengan hak prioritas/memperoleh hak ;

Terhadap gugatan tersebut Tergugat mengajukan eksepsi sebagai berikut :

- a) Bahwa tanah hak Penggugat tersebut diperoleh berdasarkan jual beli dari Turut Tergugat I pada tanggal 15 Oktober 2002.
- b) Bahwa selama ini Penggugat dan/atau Turut Tergugat I sama sekali tidak pernah menguasai dan mengusahakan tanah dimaksud secara fisik, dengan demikian Penggugat maupun Turut Tergugat I sama sekali tidak pernah mengurus atau tidak pernah menjalankan kewajibannya merawat/mengelola apa yang menjadi haknya secara baik atau dengan perkara lain Penggugat maupun Turut Tergugat I telah menelantarkan Hak Guna Bangunan tersebut ;
- c) Bahwa kemudian berdasarkan ketentuan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepada Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut“ ;

d) Bahwa Penggugat mengajukan gugatan ini ke Pengadilan pada tanggal 31 Januari 2008 pada saat SHGB No 1472/Kelurahan Kalipancur telah hapus/berakhir masa berlakunya pada tanggal 21 Februari 2003, dengan demikian Penggugat yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan haknya tersebut, karena gugatan Penggugat telah lewat/lebih 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur ;

e) Bahwa Turut Tergugat I (pemilik sebelumnya), setelah Pengadilan Negeri Semarang memanggil Turut Tergugat I sesuai dengan alamat/tempat tinggal di Mess Komplek Hankam RT. 006 RW. 002 Kelurahan Palmerah, Kecamatan Palmerah, Kota Jakarta Barat, ternyata Turut Tergugat I sudah tidak bertempat tinggal di alamat tersebut dan tidak diketahui alamat maupun tempat tinggal yang sebenarnya sekarang dan tidak pernah hadir dalam persidangan ;

Eksepsi Turut Tergugat II

a) Bahwa terdapat fakta bahwa Pemegang SHGB (Turut Tergugat I), yang kemudian dijual kepada (Penggugat) tidak pernah menguasai tanah objek sengketa;

b) Permasalahan tersebut tidak pernah dilaporkan ke pihak Kelurahan setempat baik oleh Penggugat, maupun oleh Tergugat sehingga permasalahannya berlarut-larut ;

Putusan Tingkat Pertama dan Banding

Terhadap gugatan tersebut Pengadilan Negeri Semarang telah mengambil putusan, yaitu putusan Nomor 23/Pdt.G/2008/PN.Smg tanggal 18 September 2008 yang pada intinya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (nietontvankelijke verklaard) ;

Pada tingkat banding atas permohonan Penggugat putusan Pengadilan Negeri tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Semarang dengan putusan Nomor 69/PDT/2009/PT.SMG tanggal 22 April 2009 ;

b. Pertimbangan hukum (ratio decidendi) dan Putusan Mahkamah Agung

Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum yang pada intinya sebagai berikut :

- 1) Bahwa permohonan Sertifikat HM Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Termohon Kasasi yang diterbitkan Turut Termohon Kasasi II dan diberikan kepada Termohon Kasasi diajukan tidak kepada Negara akan tetapi diajukan berdasarkan permohonan diatas tanah milik Pemohon Kasasi, sehingga permohonannya adalah tidak sah, oleh karena itu Sertifikat HM Nomor 01430 milik Termohon Kasasi harus dinyatakan tidak sah;
- 2) Bahwa Judex Factie dalam pertimbangannya telah tidak mencerminkan rasa keadilan, karena hanya mempertimbangkan Sertifikat HGB Nomor 1472 milik Pemohon Kasasi mengenai masa HGB saja yang menjadi bahan putusan ;

3) Bahwa seharusnya *Judex Factie* juga memberikan pertimbangan atas permohonan Sertifikat HM Nomor 01430 milik Termohon Kasasi yang dilakukan pada saat masa HGB belum berakhir yaitu tahun 1999, dimana sesuai fakta yang sebenarnya permohonan Sertifikat HM Nomor 01430 milik Termohon Kasasi dilakukan diatas tanah bersertifikat HGB yang belum berakhir masa berlakunya ;

4) Bahwa karena permohonan Sertifikat HM Nomor 01430 Kelurahan Kalipancur atas nama Termohon Kasasi yang telah diterbitkan oleh Turut Termohon Kasasi II dan diberikan kepada Termohon Kasasi diajukan tidak kepada Negara akan tetapi diajukan berdasarkan permohonan diatas tanah milik Pemohon Kasasi sehingga permohonan Termohon Kasasi tidak sah, oleh karena itu Sertifikat HM Nomor 01430 atas nama Termohon Kasasi harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum ;

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut kemudian memutuskan membatalkan putusan tingkat banding dan mengadili sendiri, yang amar putusannya pada intinya sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian ;
- 2) Menyatakan menurut hukum Penggugat adalah pemilik yang sah atas tanah dengan Sertifikat HGB Nomor 1472 Desa Kalipancur, Kecamatan Ngalian Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah ;

- 3) Menyatakan batal Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 20 Oktober 1997 antara Amat Dasri dengan Tergugat (Mariyem);
- 4) Menyatakan menurut hukum Sertifikat Hak Milik Nomor 01430/Kelurahan Kalipancur atas nama Tergugat (Mariyem) yang terletak di Ds. Kalipancur, Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga tidak berlaku sebagai bukti kepemilikan atas tanah objek sengketa ;
- 5) Menghukum Turut Tergugat II (Kantor Pertanahan Kota Semarang) untuk mencoret Sertifikat Hak Milik Nomor 01430 milik Tergugat dari daftar Register yang disediakan untuk itu ;

Kedua kasus yang dikaji dalam penelitian ini, telah memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997. Dengan terpenuhi unsur-unsur tersebut, seharusnya SHAT merupakan alat bukti yang mutlak dan tidak dapat dibatalkan. Namun demikian 2 (dua) putusan pengadilan di atas, telah membatalkan dan menyatakan tidak sah SHAT yang telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun dan telah memenuhi ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) hakim bahwa ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut tidak mencerminkan keadilan bagi pemilik tanah yang lebih berhak yang seharusnya mendapat perlindungan hukum.

Lewatnya waktu (daluarsa) untuk menuntut sebagaimana dikenal dalam hukum adat yang menyatakan jika seseorang sekian lama membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanahnya itu yang dapat diartikan bahwa apabila selama lima tahun pemegang hak atas tanah lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan telah menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Hal tersebut dikenal sebagai lembaga *rechtverwerking*.

Sedasar dengan putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa SHAT sebagai alat bukti yang diterbitkan oleh instansi pemerintah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah tidak tercapai. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat dan jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan, ia tidak dapat mengajukan gugatan pada Pengadilan, yang ternyata berdasarkan putusan pengadilan yang dikaji tersebut diatas, menunjukkan pengadilan tidak mempertimbangkan lembaga *rechtverwerking* sebagai hilangnya hak seseorang untuk mengajukan gugatan.

Nilai keadilan mengandung moral yang universal tetapi dinamis, dan hakhak anggota masyarakat yang bersifat abstrak. Keadilan untuk setiap

anggota masyarakat terpenuhi melalui pemberian perlakuan yang sama dan tidak berpihak pada suatu golongan tertentu¹⁰⁶. Sifat utama dari keadilan adalah relatif bagi setiap individu yang berbeda. Suatu keadilan di dalam masyarakat dapat tidak dipahami maknanya sebagai suatu substansi hukum meskipun telah dilakukan secara adil. Ini disebabkan adanya perbedaan pandangan atas keadilan dari segi penilaian, pengamatan, perasaan, dan persepsi mengenai makna keadilan. Suatu keadilan tidak dapat dipandang sebagai suatu bagian dari rasa, keinginan atau harapan. Keadilan merupakan sesuatu yang tidak pasti karena maknanya hanya dimiliki oleh masing-masing hati nurani manusia. Kualifikasi terhadap substansi mengenai keadilan telah dibagi oleh Plato menjadi tiga jenis. Pertama, keadilan muncul secara alami dalam diri tiap individu. Kedua, keberadaan sifat keadilan dalam diri manusia membentuk penataan dan pengendalian diri manusia terhadap tingkat emosi dalam rangka adaptasi dengan lingkungan sosial. Ketiga, adanya keadilan membuat masyarakat dapat memenuhi kodratnya sebagai manusia secara utuh dan semestinya.¹⁰⁷

Keadilan menjadi salah satu cita-cita dari hukum selain dari kepastian hukum dan kebermanfaatannya. Keadilan, kepastian dan kebermanfaatannya hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Kepastian hukum diperlukan untuk menciptakan masyarakat yang tertib dan berkeadilan. Sementara itu, keadilan dan kebermanfaatannya diperlukan untuk memberi nilai guna terhadap kepastian hukum. Pemenuhan kesatuan antara

¹⁰⁶ Saifullah, 2020, *Senjakala Keadilan*, UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, hlm. 4.

¹⁰⁷ Syarifuddin M., 2020, *Aksesibilitas Keadilan*, PT.Cipta Karya, hlm. 11-12.

kepastian hukum dan keadilan dilakukan dengan pembuatan perundangundangan dengan perumusan terperinci hingga ke permasalahan pemberian sanksi¹⁰⁸. Keadilan juga memiliki kesamaan dengan persamaan atau kesetaraan jika dikaitkan dengan konsep hak dan kewajiban. Dalam pengertian ini, keadilan merupakan kesetaraan dalam pemenuhan hak dan pembebanan kewajiban. Gagasan keadilan dan persamaan berbeda, tetapi saling terhubung satu sama lain. Makna dari keadilan dapat diperoleh dengan kesetaraan antara hak dan kewajiban disertai dengan penentuan substansi hukum dan moral yang digunakan untuk menetapkan hak dan kewajiban.¹⁰⁹

Yudi Latif sendiri, adil dalam pengertiannya adalah berasal dari kata *al-adl* (adil), yang secara harfiah berarti ‘lurus’, ‘seimbang’. Keadilan berarti memperlakukan setiap orang dengan prinsip kesetaraan (*prinsiple of equal liberty*), tanpa diskriminasi berdasarkan perasaan subjektif, perbedaan keturunan, keagamaan, dan status sosial. Adanya kesenjangan yang nyata dalam kehidupan kebangsaan sebagai warisan dari ketidakadilan pemerintahan Indonesia hendak dikembalikan ke titik berkeseimbangan yang berjalan lurus, dengan mengembangkan perlakuan yang berbeda (*the principle of difference*) sesuai dengan perbedaan kondisi kehidupan setiap orang (kelompok) dalam masyarakat serta dengan cara menyelaraskan antara pemenuhan hak individual dengan penunaian kewajiban sosial.¹¹⁰

¹⁰⁸ Kenedi John, 2017, *Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 200.

¹⁰⁹ Isharyanto, 2016, *Politik Hukum*, CV.Kekata Group, h. 43

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 584-585

Banyak hal yang menjadi hak dasar masyarakat Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar sebagai manusia, beberapa diantaranya yang paling menonjol adalah kesehatan, pendidikan, jaminan pelayanan sosial, perlindungan dan keamanan. Hal-hal tersebut di atas adalah yang perlu mendapatkan jaminan dari negara untuk diterapkan secara adil dan merata. Pendidikan yang adil merata sampai ke pelosok-pelosok desa dan pulau di seluruh Indonesia, kesehatan yang juga harus adil dan merata dalam penerepannya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Yudi Latif memandang perlunya setiap orang, kelompok atau komunitas melakukan gerakan dan berkontribusi, sekecil apapun itu, untuk membantu mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata untuk masyarakat di sekitarnya. Seperti yang dia sampaikan dalam cerita-cerita tokoh inspiratif yang mencoba melawan keterbatasan untuk keadilan sosial masyarakat di sekitarnya. Jadi setiap orang, kelompok atau komunitas mempunyai kepentingan dalam meratakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ini. Tanggung jawab tersebut tidak hanya bertumpu di tangan pemerintah sebagai pemutar roda pemerintahan.¹¹¹

Menurut Yudi Latif, komitmen keadilan menurut alam pemikiran Pancasila berdimensi luas. Peran Negara dalam perwujudan keadilan sosial, setidaknya ada dalam kerangka :

- e. Perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan),

¹¹¹ *Ibid.* hlm. 595

- f. Pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan,
- g. Proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumber daya yang diperlukan,
- h. Dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.¹¹²

Tujuan gagasan keadilan ini juga tidak terbatas pada pemenuhan kesejahteraan yang bersifat ekonomis, tetapi juga terkait dengan usaha emansipasi dalam kerangka pembebasan manusia dari pemberhalaan terhadap benda, pemulihan martabat kemanusiaan, pemupukan solidaritas kebangsaan, dan penguatan daulat rakyat.¹¹³

Yudi Latif menegaskan kembali bahwa sila “Keadilan Sosial” merupakan perwujudan yang paling konkret dari prinsip-prinsip Pancasila. Satu-satunya sila Pancasila yang dilukiskan dalam pembukaan UUD 1945 dengan menggunakan kata kerja “mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”¹¹⁴

Lebih lanjut Yudi Latif menjelaskan bahwa prinsip keadilan adalah inti dari moral ketuhanan, landasan pokok perikemanusiaan, simpul persatuan, matra kedaulatan rakyat. Di satu sisi, perwujudan keadilan sosial itu harus mencerminkan imperatif etis keempat sila lainnya.¹¹⁵

¹¹² *Ibid*

¹¹³ *Ibid*

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 586

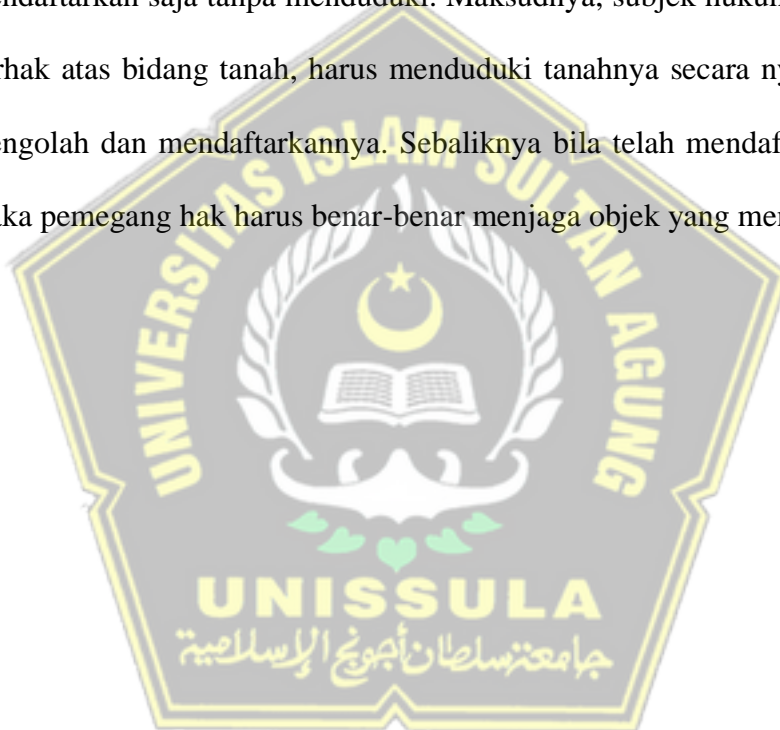
¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 606

Artinya bahwa dari kelima sila yang tercantum dalam Pancasila, kesemuanya saling terkait satu dengan yang lainnya dan menjadi satu kesatuan. Namun hal yang lebih penting adalah bahwa dari kelima sila yang terdapat dalam Pancasila hanya akan menjadi kata-kata tanpa makna jika tidak ada kesungguhan negara dalam penerapannya.

Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Yudi Latif menekankan kepada integritas dan mutu para penyelenggara negara, disertai dukungan rasa tanggung jawab dan rasa kemanusiaan yang terpancar pada setiap warganya untuk bersama mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu dengan prinsip “berat sama dipikul, ringan sama dijinjing.”

Berlandaskan teori keadilan Pancasila Yudi Latif sedasar dengan putusan pengadilan yang dikaji dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa SHAT sebagai alat bukti yang diterbitkan oleh instansi pemerintah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah tidak tercapai. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat dan jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan, ia tidak dapat mengajukan gugatan pada Pengadilan, yang ternyata berdasarkan putusan pengadilan yang dikaji tersebut diatas, menunjukkan pengadilan tidak mempertimbangkan lembaga *rechtverwerking* sebagai hilangnya hak seseorang untuk mengajukan gugatan.

Pelajaran yang dapat diambil dari kebijakan sistem publikasi negative yang dianut Indonesia adalah, Tanah harus diperoleh dengan itikad baik, kemudian dikuasai dan diduduki secara nyata, dan dilanjutkan dengan mendaftarkan hak atas tanah. Menguasai tanah dengan itikad baik dan mendaftarkan hak merupakan perbuatan yang harus dilakukan bersamaan. Tidak cukup hanya menduduki saja tanpa mendaftarkan, dan tidak cukup mendaftarkan saja tanpa menduduki. Maksudnya, subjek hukum yang merasa berhak atas bidang tanah, harus menduduki tanahnya secara nyata, menjaga, mengolah dan mendaftarkannya. Sebaliknya bila telah mendaftarkan tanah, maka pemegang hak harus benar-benar menjaga objek yang menjadi haknya.



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

A. Kelemahan Struktur Hukum

Struktur Hukum (*struktur of law*), Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, Friedman menjelaskan:

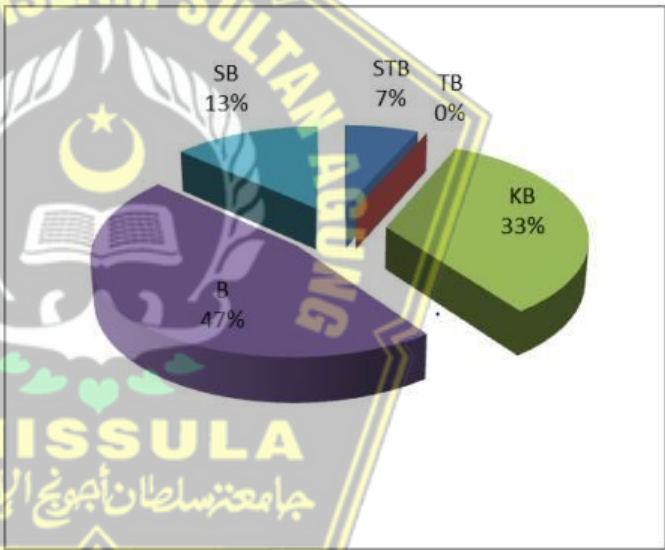
“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Structure also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

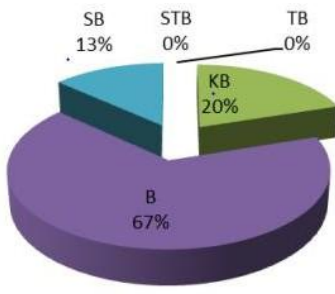
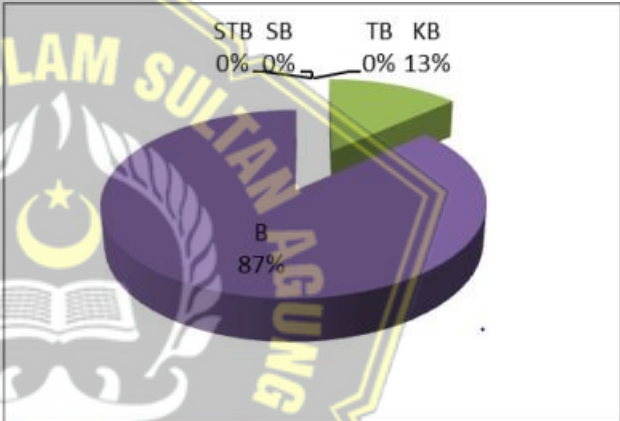
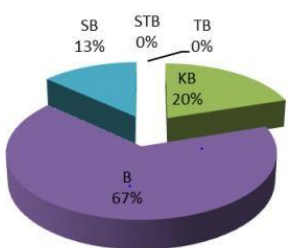
Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya.

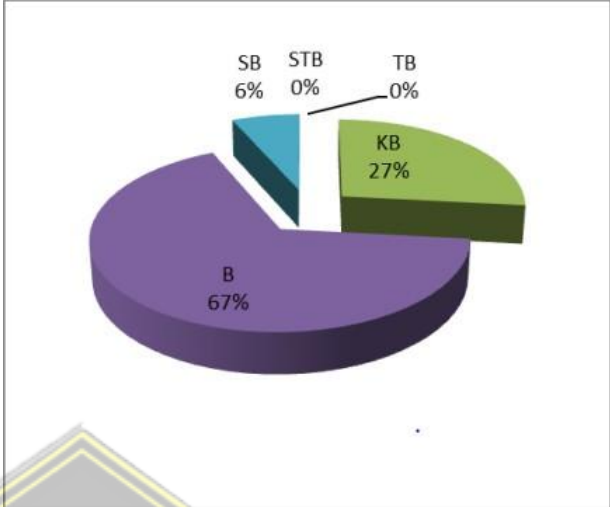
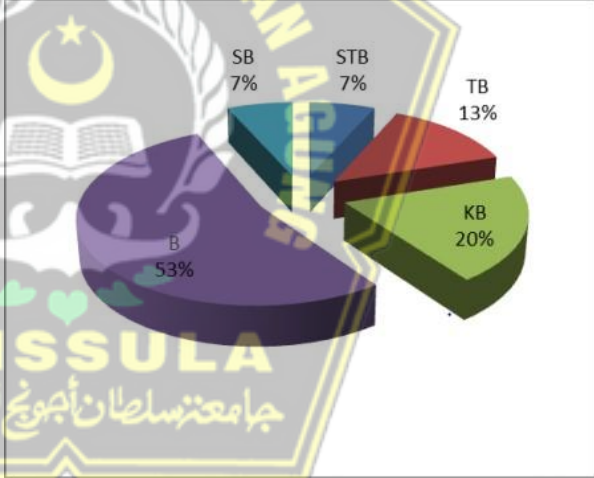
Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan substansi hukum (*substance of the law*) substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan.

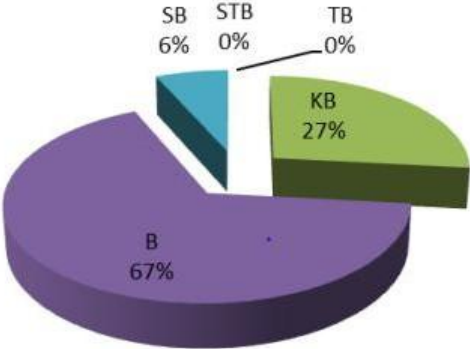
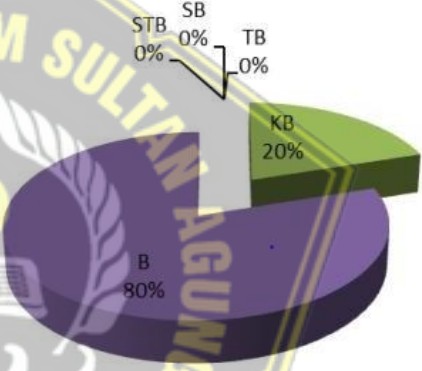
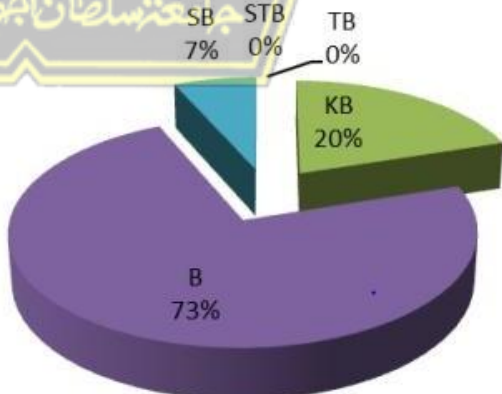
Berdasarkan hasil penyebaran kuisisioner kepada pegawai Kantor
Pertanahan didapatkan hasil sebagai berikut:

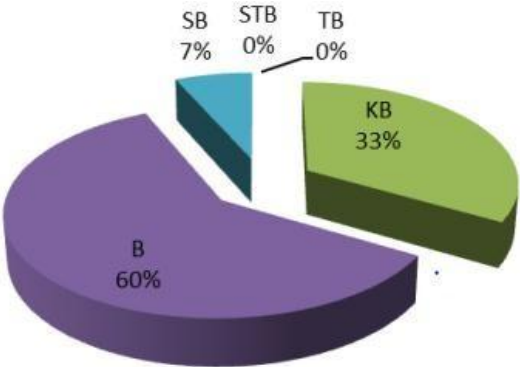
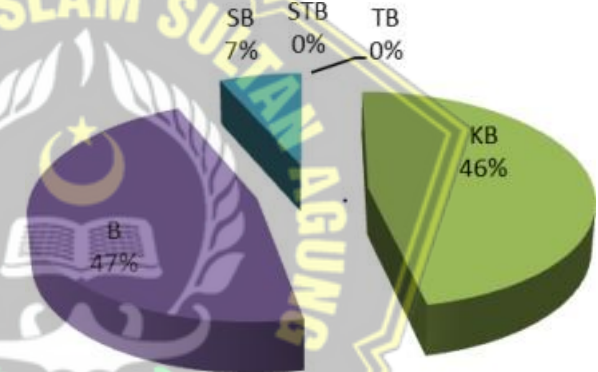
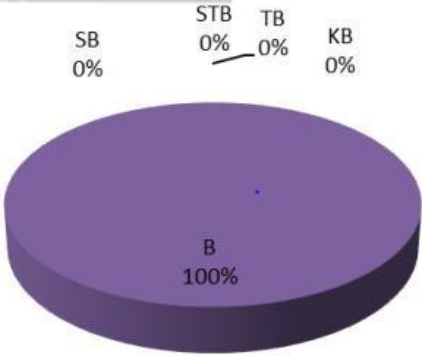
Tabel 4.1
Hasil penyebaran kuisisioner untuk Internal BPN

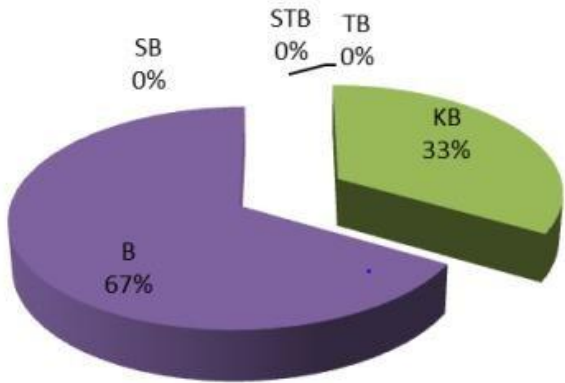
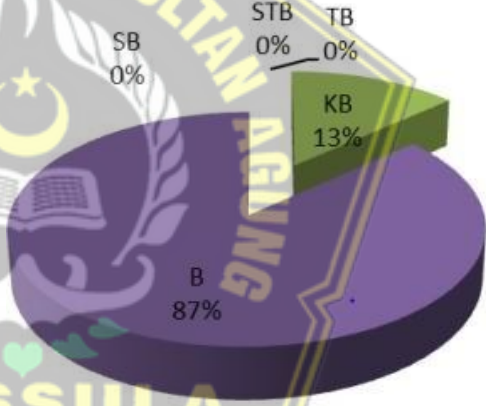
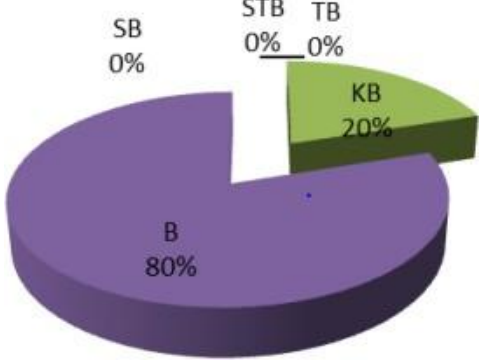
No	Aspek Yang dinilai	Pilihan Jawaban																
		1 (STB) Sangat Tidak Baik	2 (TB) Tidak Baik	3 (KB) Kurang Baik	4 (B) Baik	5 (SB) Sangat Baik												
A. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM) dan Kelembagaan																		
1	Dukungan kelembagaan dalam hal manajemen SDM terkait dengan: beban kerja, Pola Karier serta Reward dan Punishment pegawai, dalam mendukung tercapainya tujuan Pendaftaran Tanah (kepastian hukum, informasi pertanahan, administrasi pertanahan)	 <table border="1"> <caption>Data for 3D Pie Chart</caption> <thead> <tr> <th>Pilihan Jawaban</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>B (Baik)</td> <td>47%</td> </tr> <tr> <td>KB (Kurang Baik)</td> <td>33%</td> </tr> <tr> <td>SB (Sangat Baik)</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>STB (Sangat Tidak Baik)</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>TB (Tidak Baik)</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>					Pilihan Jawaban	Persentase	B (Baik)	47%	KB (Kurang Baik)	33%	SB (Sangat Baik)	13%	STB (Sangat Tidak Baik)	7%	TB (Tidak Baik)	0%
Pilihan Jawaban	Persentase																	
B (Baik)	47%																	
KB (Kurang Baik)	33%																	
SB (Sangat Baik)	13%																	
STB (Sangat Tidak Baik)	7%																	
TB (Tidak Baik)	0%																	
		<p>Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen SDM pada lokasi penelitian rata-rata sudah baik namun demikian masih terdapat responden yang menjawab kurang baik sehingga perlu adanya peningkatan secara lebih merata terkait dukungan kelembagaan terkait SDM kepada seluruh pegawai.</p>																
2	Dukungan kelembagaan dalam menyediakan Sarana dan																	

	<p>Prasarana dalam mendukung tercapainya tujuan Pendaftaran Tanah</p>	 <p>Mayoritas Responden menjawab Sarana dan Prasarana di lokasi penelitian sudah baik sehingga yang diperlukan adalah peningkatan sarana dan prasarana yang dapat menjangkau semua pelayanan di kantor pertanahan secara lebih merata</p>
<p>3</p>	<p>Kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam pendaftaran tanah</p>	 <p>Mayoritas responden menjawab kemampuan SDM sudah baik dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sehingga yang diperlukan adalah peningkatan kapasitas kemampuan SDM.</p>
<p>B. Aspek Legal</p>		
<p>4</p>	<p>Kemampuan sistem Peraturan Perundangundangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan</p>	 <p>Mayoritas SDM 67% menjawab peraturan pertanahan sudah bisa menjawab dinamik kondisi sosial kemasyarakatan namun masih terdapat 20% responden menjawab belum, sehingga yang diperlukan adalah improvement atau peningkatan.</p>

5	Kemampuan Peraturan dan PerundangUndangan yang ada dalam mengatasi sengketa pertanahan	 <p>Mayoritas responden menjawab peraturan pertanahan sudah mampu mengatasi sengketa sementaraada 27 % responden yang menjawab belum</p>
6	Kemampuan Peraturan dan Perundangundangan dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya	 <p>Perlindungan institusi terhadap aparturnya dalam menghadapi resiko hukum atas tanggungjawab pekerjaannya masih dirasa lemah oleh sebagian responden.</p>

7	Kemampuan Peraturan dan Perundangundangan dalam menjelaskan alur pendaftaran tanah yang standar tanpa multitafsir	 <p>Masih terdapat peraturan-peraturan yang multitafsir dalam hukum pertanahan terutama yang terkait langsung dengan Sistem Pendaftaran Tanah</p>
8	Kemampuan Peraturan dan Perundangundangan dalam menjelaskan alur pendaftaran tanah secara lengkap dan mudah dipahami oleh Pegawai Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN	 <p>Masih terdapat responden yang merasa peraturan pendaftaran tanah kurang mudah dipahami</p>
C. Aspek Spasial		
9	Kelengkapan Prosedur Pengukuran dan pemetaan yang ada dalam mempercepat pengumpulan data spasial	 <p>Masih terdapat responden yang merasa SOP pengukuran dan pemetaan masih belum lengkap terutama dalam usaha percepatan pengumpulan data spasial</p>

10	Ketersediaan Peralatan Teknis Pengukuran yang ada dalam mempercepat Pengumpulan data Spasial	 <p>Terdapat responden yang merasa peralatan teknis pengukuran masih kurang</p>
11	Ketersediaan petugas ukur dan pemetaan di dalam Kantor dalam mempercepat pengumpulan data spasial	 <p>Ketersediaan petugas ukur masih dirasa kurang oleh sebagian responden dalam usaha percepatan pendaftaran tanah</p>
12	Kemampuan Sistem Pengelolaan Data Spasial (GeoKKP) dalam memberikan kemudahan dalam melakukan pengumpulan data dan pemeliharaan data spasial	 <p>Sistem Geo KKP sudah baik dalam memberikan kemudahan pengumpulan dan pemeliharaan data spasial</p>

13	Kemampuan Data Spasial yang ada dalam memberikan informasi spasial lengkap kepada customer (masyarakat)	 <p>Sementara menurut pengguna internal sistem Geo KKP masih perlu ditingkatkan dalam rangka pemberian informasi spasial kepada masyarakat.</p>
D. Aspek Sistem Informasi dan Teknologi		
14	Kemampuan sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan dalam merekam data pendaftaran tanah secara lengkap	 <p>Terdapat responden yang mengatakan KKP masih belum mampu merekam pendaftaran tanah secara lengkap</p>
15	Kemampuan Sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) dalam membantu kecepatan pelayanan	

		Terdapat responden yang mengatakan KKP masih perlu ditingkatkan dalam usaha untuk membantu kecepatan pelayanan.
16	Kemampuan Sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) dalam membantu pengambilan kebijakan, contoh: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, mendeteksi tanah terlantar, mendeteksi tanah kelebihan maksimum, mendeteksi tanah absente dll)	<p>Sistem KKP menurut sebagian pengguna internal masih belum mampu untuk pengambilan kebijakan terkait reforma agraria.</p>

Sedangkan hasil angket yang disebarakan untuk pengguna layanan di Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut:

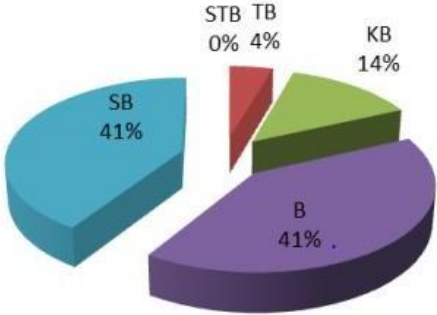
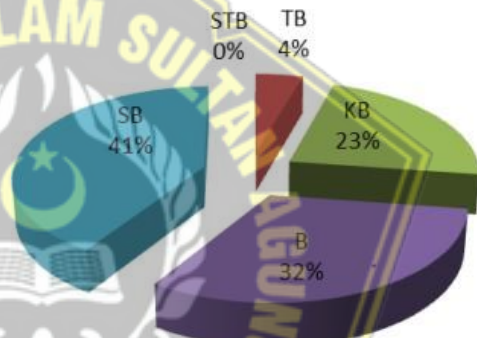

Tabel 4.2.

Hasil penyebaran kuesioner untuk eksternal (customer BPN)

Pengguna Sistem Eksternal	1 (STB)	2 (TB)	3 (KB)	4 (B)	5 (SB)
1 Ketepatan jangka waktu pelayanan Pendaftaran Tanah sesuai Standar Operasional Prosedur Pelayanan					
2 Kesesuaian biaya pelayanan					



Masih terdapat customer yang kurang puas terhadap ketepatan waktu pelayanan

	<p>Pendaftaran Tanah dengan efektifitas pelayanan yang diberikan</p>	 <p>Masih terdapat customer yang merasa biaya yang diberikan tidak sesuai dengan efektifitas pelayanan yang diberikan</p>
<p>3</p>	<p>Kemampuan Sistem dalam memfasilitasi feed back/saran/ keluhan dari masyarakat (via online, sms, customer service dll)</p>	 <p>Terdapat customer yang merasa pelayanan feedback / keluhan belum baik</p>
<p>4</p>	<p>Kelengkapan Informasi pertanahan yang bisa diakses untuk berbagai keperluan yang terkait dengan pertanahan contoh: informasi lokasi bidangbidang tanah, informasi nilai tanah, informasi pemilik tanah dll</p>	 <p>Masih terdapat customer yang merasa informasi pertanahan yang diberikan kurang lengkap</p>

5	Jaminan Kepastian dan perlindungan hukum terhadap tanah yang telah didaftar	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategori</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SB</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>KB</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>TB</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>STB</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Kategori	Persentase	SB	50%	B	36%	KB	9%	TB	5%	STB	0%
Kategori	Persentase													
SB	50%													
B	36%													
KB	9%													
TB	5%													
STB	0%													
6	Kemutakhiran / Kekinian informasi yang diberikan oleh Sistem Pendaftaran Tanah	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategori</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SB</td> <td>41%</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>KB</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>TB</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>STB</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Kategori	Persentase	SB	41%	B	45%	KB	5%	TB	9%	STB	0%
Kategori	Persentase													
SB	41%													
B	45%													
KB	5%													
TB	9%													
STB	0%													
7	Validitas Keterpercayaan atas informasi yang diberikan oleh Sistem Pendaftaran Tanah	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategori</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SB</td> <td>41%</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>KB</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>TB</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>STB</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Masih terdapat customer yang merasa informasi yang diberikan masih belum valid.</p>	Kategori	Persentase	SB	41%	B	36%	KB	23%	TB	0%	STB	0%
Kategori	Persentase													
SB	41%													
B	36%													
KB	23%													
TB	0%													
STB	0%													

Dari hasil analisis pendapat pengguna Internal dan eksternal tersebut dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan.
2. Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran
3. Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan, dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir.
4. Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan
5. Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan.

B. Kelemahan Subtansi Hukum

Subtansi hukum, menurut Lawrence M. Friedman, adalah

“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.

Substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum, dalam pendaftaran tanah di Indonesia ada beberapa kelemahan yang mempengaruhi substansi hukum adalah adanya penggunaan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, mengakibatkan sertipikat tersebut masih bisa dibatalkan, sehingga pemilik sebenarnya tetap dapat dilindungi. Adapun kelemahan penggunaan sistem publikasi negatif berunsur positif yaitu meskipun seseorang telah memiliki sertipikat hak atas tanah, ia masih rentan terhadap gugatan terkait dengan sertipikat hak atas tanah tersebut.

Sertipikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan suatu tanah. Maksud dari sertipikat merupakan alat bukti yang kuat yaitu seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus dianggap benar.

Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena dalam sistem publikasi positif, alat bukti yang dihasilkan mempunyai sifat “mutlak”, begitu sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang “kuat” ini menunjukkan bukan sistem negatif yang murni.

Dari penjabaran mengenai sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di atas, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan dua permasalahan yaitu

masalah apa saja yang timbul dari penerapan sistem publikasi negatif tersebut, dan bagaimana Kantor Pertanahan Kota Semarang menanggulangnya. Kemudian permasalahan yang kedua adalah apa saja akibat hukum yang timbul dari sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah.

Akibat hukum dari sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah adalah ketika pemilik tanah terbukti melanggar asas *nemo plus juris* atau ia terbukti mendapatkan tanah tersebut dari seseorang yang telah melanggar asas *nemo plus juris* melalui putusan pengadilan, maka baik hak kepemilikan maupun hak atas tanahnya menjadi hapus. Terdaptarnya orang tersebut dalam sistem buku tanah hapus, otomatis kepemilikannya juga hapus, karena yang terdaftar adalah kepemilikan dan hak atas tanah. Sistem publikasi negatif berunsur positif selain mencegah terjadinya pelanggaran asas *nemo plus juris*, juga untuk melindungi pemilik tanah yang memperoleh tanah yang betul-betul memperoleh tanah dengan itikad baik, sehingga seseorang yang memiliki tanah dengan itikad buruk baik kepemilikan dan hak atas tanahnya dapat hapus.

C. Kelemahan Budaya / Kultur Hukum

Budaya hukum (*legal culture*), merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat, mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

“Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum”.

Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik

Bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya, dalam regulasi pendaftaran tanah di Indonesia dewasa ini masih lemah, hal ini di pengaruhi oleh :

1. Faktor Sosial

Aspek sosial merupakan aspek yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat, pendidikan ini dipengaruhi pengetahuan yang diperoleh oleh masyarakat baik melalui jenjang pendidikan atau diperoleh secara otodidak. Hal ini dipengaruhi juga oleh pengalaman individu. Makin banyak pengalaman seseorang maka pengetahuannya juga semakin besar,

karena mereka belajar dari pengalaman. Demikian juga dengan tingkat pendidikan seseorang, semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka wawasannya semakin luas.

Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat adalah isu yang terangkat dari fenomena empiris dimana ada indikasi bahwa kelompok masyarakat yang aktif terlibat dalam kegiatan pertanahan adalah mereka yang terdidik atau paling tidak buta aksara. Adapun bentuk partisipasi dari isu ini terlihat pada bidang pendaftaran tanah dan sertifikasi tanah. Hal ini dapat dipahami bahwa pengurusan pendaftaran tanah khususnya sporadis membutuhkan pengetahuan, kesadaran, dan keberanian untuk mengurusnya karena berhubungan dengan birokrasi dan prosedur yang tidak sederhana.

Pengetahuan disini berkaitan dengan keluasan wawasan, penguasaan dan pemahaman masalah administratif berkaitan dengan pertanahan. Kesadaran biasanya sebagai bentuk sikap yang mengarah pada tindakan riil, sedangkan keberanian adalah menyangkut keberanian dalam pengurusan ke kantor-kantor atau instansi yang biasanya bagi orang-orang yang tidak berpendidikan merupakan suatu hal yang menakutkan atau paling tidak mereka enggan.

Pendidikan masyarakat yang relatif masih rendah sehingga mereka kurang mengerti maksud dan tujuan adanya program-program pemerintah

yang salah satu diantaranya adalah pensertipikatan tanah, sehingga minat untuk mensertipikatkan tanahnya juga rendah.

Pada masyarakat yang relatif maju (perkotaan), pemahaman terhadap arti pentingnya sertipikat cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh pemanfaatan sertipikat untuk memperoleh modal atau uang melalui jaminan ke bank. Sedangkan untuk masyarakat pinggiran (desa) belum menunjukkan hal yang sama dalam arti pemahamannya sangat kurang. Kekurang pahaman ini paralel dengan pemahaman tentang proses pensertipikatan tanah baik dari segi persyaratan, prosedur dan pembiayaan. Efek selanjutnya adalah kemauan mensertipikatkan tanah juga rendah. Secara umum dapat dikatakan bahwa rendahnya pensertipikatan tanah disebabkan oleh:

- a. Manfaat sertipikat belum melekat pada diri pemilik tanah. Terdapat anggapan bahwa tanpa sertipikatpun tanahnya tidak akan berkurang nilai manfaatnya.
- b. Informasi dari orang lain bahwa mensertipikatkan tanah sesuatu pekerjaan yang "sulit, mahal, dan lama".
- c. Pensertipikatan akan dilakukan ketika ada kepentingan : waris, sengketa, jual beli dan lain-lain.
- d. Pengenaan BPHTB yang cukup tinggi mengakibatkan bahwa biaya secara keseluruhan sampai keluarnya sertipikat menjadi maha

2. Faktor Ekonomi

Aspek ekonomi yang paling dominan adalah tingkat penghasilan atau pendapatan masyarakat selain itu pertumbuhan ekonomi suatu daerah juga berpengaruh. Pada masyarakat perkotaan dengan pekerjaan utama adalah pegawai negeri dan swasta tentunya mempunyai penghasilan yang tetap dan lebih tinggi dibandingkan masyarakat desa yang pada umumnya bekerja sebagai petani. Sehingga pada masyarakat kota sebagian besar pemenuhan kebutuhan pokoknya sudah dapat terpenuhi, sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan yang mempunyai pendapatan rendah maka mereka merasa bahwa pensertipikatan tanah bukan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi. Sehingga bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah.

Pengenaan pajak atas tanah BPHTB yang cukup tinggi menyebabkan animo masyarakat dalam mensertipikatkan tanah menjadi berkurang. Rata-rata animo masyarakat pinggiran (desa) dalam mensertipikatkan tanahnya belum setinggi di perkotaan.

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditandai dengan masuknya investor untuk menanamkan modalnya sehingga perekonomian daerah menjadi tumbuh dan berkembang. Sebagai contohnya masuknya para pengembang atau investor untuk pembangunan perumahan terutama di

daerah perkotaan menyebabkan masyarakat lebih berkeinginan untuk mensertipikatkan tanahnya, selain untuk kepastian hukum juga untuk meningkatkan nilai tanahnya serta dengan sertipikat dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraan ekonomi (sebagai jaminan untuk memperoleh kredit sehingga bisa memajukan usaha).

3. Motivasi Atau Kepentingan Yang Mempengaruhi Kebutuhan Untuk Mensertipikatkan Tanah

Aspek budaya dalam pembahasan ini adalah adanya motivasi atau kepentingan yang mempengaruhi kebutuhan untuk mensertipikatkan tanah. Partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh motif-motif atau kepentingan-kepentingan masyarakat itu sendiri. Sebagai contoh, masyarakat akan berusaha mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki untuk diterbitkan sertipikatnya apabila tanah tersebut akan dijual. Ini dilakukan sebab jika tanah yang dimiliki belum bersertipikat maka kemungkinan yang akan terjadi tanah tersebut tidak laku dijual atau laku dijual dengan harga relatif rendah. Oleh sebab itu mereka berupaya mendaftarkan tanah miliknya karena ada kepentingan untuk menjual tanah tersebut.

Kebalikannya adalah sikap apatis dari masyarakat yang ditunjukkan oleh anggapan dan pemahaman bahwa tanah tanpa sertipikatpun tidak mempengaruhi kuat atau lemahnya pemilikan/penguasaan tanah. Masyarakat menganggap sudah cukup aman menempati atau mengusahakan tanahnya, sehingga sertipikat tidak

memberikan nilai lebih yang bermanfaat langsung kepada pemiliknya, sepanjang tidak diganggu oleh orang lain.

Di daerah perkotaan sertipikat sudah merupakan suatu kebutuhan. Hal ini dikarenakan tujuan pensertipikatan tanah di kota adalah untuk agunan ke bank dan untuk jual beli tanah. Sedangkan pada masyarakat pedesaan arti tanah hanyalah sebagai tanah saja tidak mempunyai arti yang lain sehingga minat masyarakat desa untuk mensertipikatkan tanahnya masih kurang.

Tabel 4.1
Kelemahan-Kelemahan Pendaftaran Tanah di Indonesia

No	Kelemahan	Keterangan
1	Struktur Hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan. • Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran • Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan, dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir. • Sistem Aplikasi KKP yang ada

		<p>masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan.
2	Subtansi Hukum	<p>Akibat hukum dari sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah adalah ketika pemiik tanah terbukti melanggar asas nemo plus juris atau ia terbukti mendapatkan tanah tersebut dari seseorang yang telah melanggar asas nemo plus juris melalui putusan pengadilan, maka baik hak kepemilikan maupun hak atas tanahnya menjadi hapus.</p>
3	Budaya / Kultur Hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat • Bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah. • Motivasi Atau Kepentingan Yang Mempengaruhi Kebutuhan Untuk Mensertipikatkan Tanah

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PENDAFTARAN TANAH BERBASIS

NILAI KESEJAHTERAAN DAN KeadILAN

A. Perbandingan Pendaftaran Tanah Di Beberapa Negara

1. Negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak

Beberapa contoh negara yang menganut sistem ini antara lain sebagai berikut:

a. Pendaftaran Tanah di Filipina

Filipina menggunakan sistem pendaftaran hak. Untuk memperoleh hak atas tanah dengan berdasarkan Dekrit Presiden Marcos No. 27, bahwa penggarap tanah menjadi pemilik hak atas tanah yang digarapnya. Hal ini untuk memperbaiki hubungan yang buruk antara tuan tanah dengan penggarap tanah. Kepada petani penggarap tersebut diberikan sertifikat sementara yaitu “Certificate of Land Transfer” oleh pemerintah. Sistem pendaftaran tanah didasarkan pada Pasal 709 “Code Civil” bahwa pendaftaran tanah di Filipina apabila hak milik tersebut tidak atau belum terdaftar / terekam pada daftar milik, maka tidak berarti tanah tersebut dianggap sebagai hak orang ketiga. Pasal 1544 Code Civil menyatakan mengenai siapa yang menjadi pemilik diantara 2 (dua) orang tersebut yang akan menjadi pemilik dari lahan yang dimaksud. Maka kepada orang yang dapat

menunjukkan atas hak yang terlama yang dapat dibuktikan dengan itikad baik menjadi pemilik tanah itu.

b. Negara Jerman

Peralihan eigendom terjadi dengan perjanjian kebendaan dan pendaftaran pada *grundbuch* (buku tanah), yaitu seluruh daftar yang menyatakan keadaan hukum dan berbagai persil. Harus dibuat akta otentik oleh notaris dan kemudian pendaftaran dilakukan oleh hakim distrik (kantor *rechter*) yang akan meneliti lebih dahulu kebenaran segala sesuatu formalitas, termasuk kesesuaian kehendak pihak-pihak. Pejabat khusus yang bertanggung jawab untuk tiap kali memeriksa pada setiap pendaftaran pada daftar yang ada disebut *Grundbuchrichter*.

c. Swiss

Menggunakan sistem positif atau sistem pendaftaran hak. Bagi pemegang sertifikat kekuatannya mutlak, tidak di bawah kuasa pengadilan, tidak dapat diganggu gugat walau terbukti ada penipuan. Dalam mengurus sertifikat, pihak kantor pendaftaran tanah harus mengadakan pemeriksaan yang teliti atau aktif. Pendaftaran dilakukan dengan permohonan tertulis dari orang yang namanya tercatat dalam

Grund Buch dengan melampirkan akta otentiknya yang berisikan peralihan kepada pemilik yang baru.¹¹⁶

d. Inggris

Di Inggris terdapat :

- 1) *Law of Property Act 1925* (UU Pertanahan)
- 2) *Land Registration Act 1925* (UU Pendaftaran Tanah)
- 3) *Land Charges Act 1925* (UU Gugatan Atas Tanah)

Pada tahun 1925, terdapat tanah terdaftar dan tanah tidak terdaftar, dan karena penduduk semakin terpelajar (bisa baca dan tulis) maka rata-rata setelah tahun 1925 para pemilik tanah mendaftarkan “property” nya di kantor pertanahan (*register office*). Mengenai peralihan hak yang di Inggris disebut : “*conveyancing*”, maka pada *section 40 Law Property Act* dinyatakan “perjanjian peralihan”. Di Inggris berlaku sistem pendaftaran hak, dimana harus dilaksanakan dihadapan pejabat penyimpanan daftar pemilik tanah (*registar*), dimana dapat dilakukan secara langsung oleh penjual dan pembeli atau dilaksanakan dihadapan solicitor (notaris).

2. Negara-negara yang menganut sistem pendaftaran akta

Beberapa nama negara yang menganut sistem pendaftaran akta antara lain sebagai berikut:

¹¹⁶ Classic Encyclopedia, Land Registration.(On-line), tersedia di <http://www.wikipedia.com> (30 Agustus 2024)

a. Perancis

Peralihan *eigendom* sudah terjadi pada saat perjanjian obligasi yaitu dari penyerahan *eigendom* tersebut. Dengan akte perjanjian untuk peralihan hak dianggap telah terjadi peralihan *eigendom* dari yang punya kepada yang memperoleh. Publikasi dari peralihan *eigendom* dilaksanakan dengan pendaftaran akta otentik pada daftar. Pejabat yang bertanggungjawab untuk melaksanakan pendaftaran tersebut adalah notaris dimana akta itu dilaksanakan.

b. Bahamas

Di negara Bahamas, Pendaftaran Tanah dilakukan oleh Departemen Pendaftaran secara umum yang mengoperasikan sistem pendaftaran akta (dengan pencatatan secara khususnya). Dan sistem pendaftaran akta yang dianutnya mengakibatkan sistem publikasi negatif yang dianut negara Bahamas tersebut.

c. Belanda

Jika terjadi jual beli dibuatkan akta jual beli, namun hak belum berpindah karena jual beli adalah perjanjian dimana penjual berjanji akan menyerahkan haknya kepada pembeli dan pembeli berjanji akan membayar harga. Untuk pemindahan haknya (Penyerahan Yuridisnya) dibuat akta transport yang juga dibuat di hadapan notaris seperti pada akta jual beli. Salinan akta transport ini disimpan di kantor notaris dan didaftarkan di Kantor Pendaftaran dengan diberi nomor, tanggal dan dibuat salinannya. Grosse akta ini untuk pemegang hal yang baru.

B. Nilai-Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah

Kebutuhan memiliki tanah merupakan keniscayaan, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha, permasalahan apapun yang muncul terkait tanah akan berimplikasi dengan seluruh aspek kehidupan. Di sisi lain tanah tidak bertambah luas menyebabkan tekanan terhadap tanah semakin berat, jumlah penduduk yang terus bertambah, kebutuhan akan tanah untuk perumahan, prasarana dan industri telah mendesak tanah-tanah pertanian dan hutan. Perubahan-perubahan ini menjadi salah satu masalah utama yang dihadapi bangsa Indonesia.¹¹⁷

Menurut Ismail keterkaitan nilai sosial, nilai ekonomi, nilai politik dan sebagai nilai sakral-budaya.¹¹⁸ Tidak mempunyai tanah berarti kehilangan harga diri, sumber hidup, kekuasaan dan tempat penghubung antara manusia dengan Sang Pencipta. Senada yang dinyatakan oleh Tauchid permasalahan tanah adalah soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah asal dan sumber makanan bagi manusia. Perebutan tanah berarti perebutan makanan, perebutan tiang hidup manusia. Untuk ini, orang rela menumpahkan darah, mengorbankan segala yang ada demi mempertahankan hidup selanjutnya.¹¹⁹

¹¹⁷ Dian Aries Mujiburohman, "Menyoal Penafsiran Tanah Terlantar", *Jurnal Yudisial*, Vol.11, No.1, (2018): hlm. 1- 22

¹¹⁸ Nurhasan Ismail, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, (2012): hlm. 33-51.

¹¹⁹ M Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, (Yogyakarta: STPN Press, 2009), hlm. 3.

Permasalahan apapun yang muncul terkait pertanahan akan berimplikasi dengan seluruh aspek kehidupan yang saling berkaitan, karena tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional. Dari sisi ekonomi, sebagai sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat dan sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya.¹²⁰ Masalah tanah merupakan masalah yang rumit dan kompleks, banyak kasus sengketa, konflik dan perkara pertanahan seakan-akan tidak pernah surut, semakin hari semakin meningkat baik dari segi jumlah maupun kualitasnya. Demikian juga perkara pertanahan di pengadilan yang cukup tinggi, fakta lain beberapa jenis pengadilan memutus perkara yang sama dengan keputusan yang berbeda pula, hal ini menunjukkan bahwa lembaga pengadilan sendiri tidak dapat menjamin kepastian hukum masyarakat terhadap hak atas tanah.

Salah satu permasalahan mendasar terjadinya sengketa tanah adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah yang dianut Indonesia. Artinya negara tidak menjamin kebenaran data dalam sertipikat tanah meskipun perolehan tanahnya dilakukan dengan itikad baik. Sistem publikasi yang dianut sekarang sewaktu-waktu dapat digugat pihak lain, karena merasa lebih berhak atau memiliki bukti yang lebih kuat dari tanah tersebut. Berbeda dengan sistem publikasi positif, dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah, karena negara menjamin kebenaran

¹²⁰ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, No. 1 (2018): 88-101.

data/informasi yang terdapat pada sertifikat hak atas tanah dan apabila ada kerugian dari pemegang hak karena cacat administrasi dalam penerbitannya atau disebabkan karena menjalankan putusan pengadilan maka negara mengganti kerugian kesalahan satu pihak yang dirugikan.

Upaya membangun sistem pendaftaran tanah publikasi positif harus memenuhi beberapa persyaratan diantaranya cakupan peta dasar pertanahan (bidang tanah bersertipikat) sekurang-kurang mencapai 80 persen dari wilayah Indonesia dan mempercepat penetapan batas kawasan hutan pada skala kadastral, serta percepatan penetapan batas tanah adat/ulayat. Pemerintah saat ini telah berbagai upaya melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan ditargetkan pada tahun 2025 tanah-tanah di wilayah Indonesia keseluruhan terdaftar. Sehingga implementasi publikasi positif pendaftaran tanah dapat terwujud pada tahun 2025.

Pada sistem pendaftaran tanah positif, sertipikat tanah yang telah diterbitkan mempunyai kebenaran mutlak dan sempurna. Sertifikat sebagai alat bukti yang mutlak dalam pemilikan hak atas tanah dan sertipikat yang telah diterbitkan tidak dapat dibatalkan, bila itu terjadi negara akan memberikan ganti kerugian pada pihak yang tercantum dalam sertipikat. Menurut Bachtiar Effendie sisi positif dari publikasi positif adalah:

- a. Adanya kepastian dari buku tanah;
- b. peranan aktif dari pejabat balik nama tanah;

- c. mekanisme kerja dalam penerbitan sertipikat tanah mudah di mengerti oleh orang awam.¹²¹

Dalam upaya melakukan kebijakan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif terdapat empat kondisi prasyarat yang harus dipenuhi, antara lain:

- a. percepatan cakupan wilayah bersertifikat;
- b. percepatan penyediaan cakupan peta dasar pertanahan;
- c. publikasi tata batas kawasan hutan dengan peta skala kadastral; dan
- d. sosialisasi peraturan perundangan terkait tanah adat/tanah ulayat.

Pendaftaran tanah menciptakan kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan, baik untuk pemegang sertipikat tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah adapun nilai-nilai kesejahteraan dan keadilan dalam regulasi pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

1. Sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkuat kepastian hukum hak atas tanah sehingga kepemilikannya tidak dapat diganggu gugat.
2. Perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat dilakukan pada tahun 2025 apabila cakupan peta dasar pertanahan dan peta bidang tanah bersertifikat mendekati dari 100%.

¹²¹ Bachtiar Effendie, Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 32.

3. Penerapan sistem publikasi positif dilakukan secara parsial di setiap provinsi ataupun serentak, karena capaian cakupan peta dasar pertanahan maupun peta bidang tanah bersertifikat yang terdigitasi sudah memenuhi prasyarat.

C. Rekonstruksi Norma Regulasi Pendaftaran Tanah Berbasis Nilai Kesejahteraan Dan Keadilan

Sistem publisitas positif, menurut penulis, sangat ideal untuk diberlakukan dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia, telah di uraikan diatas bagaimana sistem publisitas positif dipakai negara-negara di dunia, dalam sistem pendaftaran tanah nya, yang secara perlindungan dan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah, sudah terpenuhi.

Sistem publisitas positif memberikan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah, suatu hak yang sifatnya mutlak, dalam artian tidak dapat diganggu gugat, lagi oleh pihak lain, yang mengaku mempunyai hak juga atas sebidang tanah yang telah disertifikat tersebut. jaminan pemegang hak atas tanah apabila telah bersertifikat bersifat mutlak, Negara menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis .Apabila ada pihak pihak yang keberatan atas diterbitkan nya sertifikat hak atas tanah tersebut, maka peran Negara disini akan melakukan pemeriksaan tentang hal tersebut apabila benar maka Negara akan memberi kompensasi atas kesalahan dalam pemberian hak atas tanah, tersebut. Disini kita lihat bahwa subyek hukum yang terdaftar dalam sertifikat hak atas tanah tersebut, mendapat suatu kepastian hukum, untuk melakukan perbuatan perbuatan hukum atas sebidang tanah yang telah diberikan hak

tersebut . Dengan demikian unsur berperilaku sesuai pola yang ditentukan, yang merupakan unsur dari teori kepastian hukum telah terpenuhi.

Adanya perlindungan dan kepastian hukum yang jelas dalam sistem publisitas positif tersebut. maka sudah sepatutnya lah sistem pendaftaran tanah Indonesia beralih ke sistem publisitas positif.

Hal yang paling dasar untuk menerapkan sistem publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia dengan mengubah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Hal-hal yang harus ada dalam isi undang-undang pendaftaran tanah yang baru, antara lain¹²²,

1. Penerapan tiga prinsip utama di dalam hukum *indefeasible*.
2. Penentuan jenis kompensasi ganti rugi atas kesalahan dalam register (*immediate indefeasible atau deffered indefeasible*),
3. Penentuan tanah yang dapat didaftarkan atau dilegalisasikan. Tanah-tanah ini berupa tanah yang diperoleh sebelum 17 Agustus 1945 (sebelum Indonesia merdeka), tanah waris dari pendudukan penjajah, tanah wakaf yang sebelumnya dimiliki secara mutlak dan secara sah telah diberikan, dan sebagainya.

Perubahan pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA yang berbunyi Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, merupakan langkah pertama untuk mengganti sistem publisitas negatif

¹²² Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

ke sistem publisitas positif, karena UUPA merupakan peraturan induk tentang pokok keagrarian, Pasal 19 ayat (2) huruf c tersebut di ubah menjadi Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak, kata mutlak disini, merupakan ciri dari sistem publikasi positif. Pemegang surat tanda bukti hak dijamin perlindungan dan kepastian hukum oleh Negara dalam hal menggunakan tanah yang telah di daftarkan tersebut.

Penambahan pasal baru dalam UUPA, untuk mendukung perubahan sistem publisitas positif tersebut yaitu berkaitan tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur hal hal yang belum diatur dalam UUPA, hendaknya peraturan tersebut selaras dan sesuai dengan ketentuan UUPA, tidak bertentangan dengan UUPA. Prinsip prinsip yang dikandung oleh undang-undang sektoral yang lahir tersebut seharusnya sama dan sinkron antara satu sama lainnya, terkhusus dengan UUPA sebagai undang undang pokok agrarian pertama yang lahir di Indonesia.¹²³

Sistem pendaftaran tanah, yang menganut sistem publisitas positif juga memberikan solusi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, serta sengketa pidana terkait kepemilikan, transaksi, pendaftaran penjaminan, pemanfaatan penguasaan, dan sengketa hak ulayat. Solusi yang diberikan sistem publisitas positif menyangkut sengketa pertanahan adalah dengan pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ;

¹²³ Arisaputra, Op., Cit

1. Immediate *indefeasible* adalah pembuatan sistem kepemilikan tanah melalui registrasi atau pendaftaran hak atas tanah yang dirancang untuk melindungi pihak yang tidak bersalah seperti pembeli tanah maupun pemberi sewa. Mekanisme yang pertama ini, dengan jelas melindungi hak dari pihak yang sekarang memiliki hak atas tanah tersebut, sedangkan pemilik asli, akan mendapat kompensasi ganti rugi dari pemerintah.
2. Deffered *indefeasible* yaitu ; Pada konsep ini, hukum pertanahan melindungi pemilik asli dan pemilik ketiga. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga.

Dua mekanisme ganti rugi ini menurut penulis, dapat memberikan solusi atau jalan keluar terhadap sengketa pertanahan yang terjadi pada saat

ini. Jika dalam sistem publisitas negatif penyelesaian sengketa pertanahan ini menggunakan cara litigasi yaitu gugatan ke pengadilan, yang menyita banyak waktu, sampai menunggu putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, maka dalam konsep ganti rugi ini lebih efektif, dan terasa nyata hadirnya Negara dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Dalam hal ini Negara memberikan keadilan bagi para pihak yang berkaitan dengan sengketa tanah tersebut.

Bahwa sistem publisitas positif juga mempunyai kekurangan dalam penerapannya, hal ini juga menjadi bahan pertimbangan penulis untuk juga meneliti kekurangan sistem publisitas positif ini. Dari menganalisa kekurangan dari sistem publisitas positif ini, kita mendapat gambaran secara utuh apakah sistem publisitas positif ini dapat “lulus uji” dan menjadi jawaban solusi dari sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Ada 3 (tiga) kekurangan yang dimiliki sistem publisitas positif yaitu ;

1. Waktu yang sangat lama, karena pelaksanaan pendaftaran tanah bersifat aktif dan teliti

Menurut penulis waktu yang lama karena pendaftaran tanah bersifat aktif dan teliti ini, merupakan “harga” yang harus dibayar, untuk mendapatkan suatu bukti-bukti yang membenarkan pemohon pendaftaran tanah memang pemilik sah dari sebidang tanah yang akan didaftarkan tersebut. kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang berlaku sebenarnya memiliki

waktu yang lama dan jika dilihat dari prosedur nya sudah teliti . Pada pasal 11 yang menyatakan kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah,dan pada pasal 12 menyatakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen,kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan untuk menilai kebenaran alat bukti dilakukan pengumpulan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh panitia adjudikasi dan hasil penelitian tersebut dibuat dalam bentuk daftar isi. Daftar isian tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 (enam puluh) hari untuk pendaftaran sporadik, hal ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

Dari hal ini dapat dikatakan kegiatan pendaftaran tanah diatas sebenarnya Indonesia sudah melaksanakan sistem publisitas positif.dengan waktu yang cukup lama, jadi dari segi waktu kekurangan sistem publisitas positif tidak menjadi kendala.

2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya akan kehilangan hak nya.

Menurut penulis, hal ini dapat terjadi, tetapi jika sistem pendaftaran tanah dilakukan secara teliti, petugas pendaftaran tanah bekerja secara professional, maka resiko pemilik tanah sebenarnya kehilangan hak nya dapat diperkecil. Hal lain yang dapat dilakukan adalah sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat tentang sistem publisitas positif tersebut. Sebelum merancang sistem pendaftaran tanah yang baru, masyarakat diharuskan untuk terlebih dahulu memperoleh sosialisasi dari pemerintah. Pada sosialisasi ini masyarakat perlu mengetahui dan memahami dengan baik sistem pendaftaran yang baru, baik keuntungan dan kelebihan sistem maupun ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam sistem pendaftaran yang baru.¹²⁴

Jika terjadi pemilik asli memang kehilangan haknya maka pemberian kompensasi ganti rugi, dengan menggunakan sistem immediate indefeasible dan deferred indefeasible terhadap pemilik asli yang tanahnya telah diberi hak atas nama orang lain, ini merupakan cara untuk penyelesaian sengketa pertanahan, yang lebih pasti dari segi keadilan

3. Wewenang Pengadilan diletakan dalam wewenang administrasi

Dengan diberlakukannya kompensasi ganti rugi dalam sistem publisitas positif, telah jelas wewenang pengadilan untuk menyelesaikan

¹²⁴ Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia.

pertanahan bergeser menjadi wewenang administrasi, hal ini menurut penulis pergeseran wewenang penyelesaian sengketa pertanahan menjadi wewenang administrasi lebih memberi rasa keadilan, dan proses penyelesaian tidak berlarut-larut. Kita ketahui proses penyelesaian sengketa di pengadilan mempunyai prosedur yang panjang, menyita banyak waktu dan biaya yang tidak sedikit. bahkan keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap pun ,masih sulit untuk dieksekusi. Beberapa putusan Mahkamah Agung, meskipun tidak dilakukan peninjauan kembali, ternyata ada kesulitan dalam eksekusi dilapangan karena masyarakat menolak putusan tersebut.

Penulis, juga mempertimbangkan faktor lain yang mempengaruhi perubahan sistem publisitas dari sistem publisitas negatif bertendensi positif, menjadi sistem publisitas positif, yaitu sebagai berikut:

1. Disiplin dan ketertiban masyarakat Indonesia dalam hal hak-hak atas tanah yang di milikinya untuk didaftarkan.

Sistem publisitas negatif yang bertendensi positif , digunakan pada saat pembentukan peraturan tentang pendaftaran tanah, tidak lepas dari keadaan kondisi masyarakat pada saat itu, dimana akses informasi masih belum begitu berkembang, kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia pada saat itu juga mempengaruhi. Disiplin dan ketertiban dalam mendaftarkan hak miliknya. Pada era milenial sekarang yaitu tahun 2024, keadaan masyarakat, sosial ekonomi d pada saat ini sudah jauh berbeda dan akses informasi sangat berkembang pesat dengan berbagai

kemudahan-kemudahan nya. Regulasi tentang pendaftaran tanah juga mengalami perkembangan dengan diterbitkan nya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. peraturan ini merupakan aturan pelaksana dari Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Pada pasal 84 ayat (1) berbunyi Penyelenggaraan dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara elektronik. Digitalisasi kegiatan pendaftaran tanah telah dilaksanakan, menurut penulis hal ini memberikan dampak besar bagi kedisiplinan dan ketertiban masyarakat Indonesia dalam hal mendaftarkan hak-hak tanahnya. Kesulitan masyarakat dalam mendaftarkan hak nya oleh teknologi dimudahkan, menurut penulis hal ini menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah nya.

2. Praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme dalam proses pendaftaran tanah

Perjuangan Indonesia pada saat ini memang memberantas segala macam bentuk praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam pendaftaran tanah tidak luput juga dari ketiga hal tersebut. hal ini salah satu faktor yang juga harus dipertimbangkan dalam rangka perubahan sistem publistas negatif bertendensi positif. menurut penulis hal yang dapat dilakukan untuk menjauhkan sistem pendaftaran tanah kita dari ketiga hal tersebut adalah beralihnya tata cara permohonan pendaftaran tanah yang semula manual, diganti dengan digitalisasi, dengan perlihan tersebut seluruh dokumen-dokumen pendaftaran tanah disimpan secara elektronik

dengan diatur dengan sistem komputerisasi, yang sifatnya terbuka dan jelas. Sehingga praktek korupsi kolusi dan nepotisme dapat dihindari.

3. Keuangan Negara untuk memberikan ganti rugi atas kesalahan memberikan hak atas tanah

Pemberian kompensasi ganti rugi terhadap kesalahan pemberi hak atas tanah, memang berhubungan dengan keuangan Negara yang membutuhkan dana besar, ganti rugi dapat terjadi ketika sistem ini diberlakukan, tetapi hal tersebut dapat di tekan resiko nya, yaitu sebelum sistem ini berlaku, maka proses penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan yang ada, harus diselesaikan terlebih dahulu.

Bahwa dari uraian diatas yang membahas tentang sistem publisitas positif baik dari segi keuntungan diberlakukannya sistem tersebut,kekurangannya juga penulis bahas agar penelitian ini memberikan gambaran secara utuh sistem publisitas positif tersebut, sehingga bisa menjadi bahan pertimbangan .selain itu faktor-faktor diluar dari keuntungan dan kerugian sistem tersebut, juga dibahas faktor lain yang bisa muncul ketika perubahan sistem publisitas positif tersebut diberlakukan.

Dengan demikian sistem pendaftaran tanah yang tepat diberlakukan di Indonesia untuk bisa memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang sertifikat hak atas tanah, adalah sistem pendaftaran tanah yang menganut sistem publisitas positif. Dengan menganut sistem publisitas positif ini, maka kegiatan pendaftaran tanah dan pemeliharaan data pendaftaran tanah dapat maksimal, memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi

pemegang sertifikat hak atas tanah. Sehingga ketentuan Pasal 32 PP 24/1997 yang tidak memberikan rasa keadilan kepada pihak yang lebih berhak atas kepemilikan tanah dirokemdasikan penulis untuk dilakukan rekontruksi.

Tabel 5.1

Rekontruksi Norma Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum Rekontruksi	Kelemahan	Setelah Rekontruksi
<p>i. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.</p> <p>ii. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Salah satu akar permasalahan konflik agraria disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publisitas negatif bertendensi positif. • Dalam sistem pendaftaran negatif (stelsel negatif) bertendensi positif, pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang tanda bukti sah (sertifikat), • Pemerintah juga tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang ada di dalam sertifikat hak atas tanah 	<p>(1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.</p> <p>(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat</p>

<p>dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.</p>		<p>mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabel 5.2

Rekontruksi Penjelasan Norma Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Sebelum Rekontruksi	Kelemahan	Setelah Rekontruksi
<p>Cukup Jelas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada penjelasan terkait pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 	<p>Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ;</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik

		<p>asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga</p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Regulasi pendaftaran tanah di Indonesia belum menciptakan nilai kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, karena di Indonesia sistem publikasi pendaftaran yang digunakan adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Dalam sistem publikasi negatif, SHAT bukan alat bukti yang mutlak sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, sehingga masih dimungkinkan dapat dibatalkan oleh putusan pengadilan yang berakibat SHAT tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya, karena selalu dapat dituntut pembatalannya walaupun SHAT tersebut telah diterbitkan lebih dari 5 (lima) tahun.
2. Kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah di Indonesia terdiri dari kelemahan struktur hukum yakni Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan. Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran. Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan,

dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir. Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan. Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan. Kelemahan substansi hukum yakni akibat hukum dari sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah adalah ketika pemilik tanah terbukti melanggar asas nemo plus juris atau ia terbukti mendapatkan tanah tersebut dari seseorang yang telah melanggar asas nemo plus juris melalui putusan pengadilan, maka baik hak kepemilikan maupun hak atas tanahnya menjadi hapus. Kelemahan kultur / budaya hukum meliputi Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat. Bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah. Motivasi Atau Kepentingan Yang Mempengaruhi Kebutuhan Untuk Mensertipikatkan Tanah

3. Rekonstruksi regulasi pendaftaran tanah berbasis nilai kesejahteraan dan keadilan meliputi rekonstruksi nilai yakni Sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkuat kepastian hukum hak atas tanah sehingga kepemilikannya tidak dapat diganggu gugat. Perubahan sistem

pendaftaran tanah publikasi positif dapat dilakukan pada tahun 2025 apabila cakupan peta dasar pertanahan dan peta bidang tanah bersertifikat mendekati dari 100%. Penerapan sistem publikasi positif dilakukan secara parsial di setiap provinsi ataupun serentak, karena capaian cakupan peta dasar pertanahan maupun peta bidang tanah bersertifikat yang terdigitasi sudah memenuhi prasyarat. Rekonstruksi norma terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga menjadi (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat mengajukan ganti rugi kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Penjelasan sebagai berikut Pemberian ganti rugi dengan 2 (dua) mekanisme yaitu ; a. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah

b. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak

kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga

B. Saran

1. Bagi Lembaga Legislatif, seyogyanya melakukan perubahan terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga memberikan perlindungan bagi masyarakat.
2. Bagi Badan Pertanahan Nasional, seyogyanya memastikan kepastian hukum bagi pemegang hak milik atas tanah dengan menjamin tertib hukum di Indonesia.
3. Bagi Masyarakat, seyogyanya meningkatkan kesadaran hukum untuk mendaftarkan tanah yang dimiliki dan memberikan data yang sejujur-jujurnya dalam pendaftaran tanah dan sertifikat hak atas tanah.

C. Implikasi

1. Teoritis

Penegasan tentang pengertian pendaftaran tanah, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya. Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang

dimaksudkan dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, melalui pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1) Sedangkan asas pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi asas, sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka (Pasal 2). Menurut penjelasan Pasal 2 tersebut, asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan 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.

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 pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Daata 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 dipeliharanya secara terus-menerus berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Sementara itu tujuan dari pendaftaran tanah yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut adalah :

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

Dalam sistem pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 nampak adanya usaha untuk mempermudah masyarakat dalam memperoleh tanda bukti hak milik. Ini dapat dilihat dengan adanya ketentuan, bahwa jika bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada sama sekali, maka pembuktian kepemilikan tanah dapat dilakukan dengan keterangan saksi, yakni ketereangan dari orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah bersangkutan, atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya oleh pejabat yang berwenang (Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan). Selanjutnya sekiranya pemegang hak atas tanah sama sekali tidak memiliki alat bukti tertulis, maka bukti kepemilikan tanahnya dapat didasarkan pada penguasaan secara fisik.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga lebih menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, karena dengan penerapan lembaga *rechtsverwerking*, seorang pemegang sertifikat sudah tidak ada kekhawatiran lagi akan adanya gugatan terhadap tanah hak miliknya jika dalam jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tanah tidak ada orang lain yang menggugat.

Dengan adanya penyempurnaan sistem pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas, maka diharapkan segala bentuk kendala yang muncul sehubungan dengan pendaftaran tanah selama ini dapat diatasi.

2. Praktis

Diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka tentu diharapkan akan berdampak positif, baik terhadap masyarakat maupun terhadap pemerintah sendiri. Ada beberapa manfaat yang akan diperoleh dengan pembaharuan sistem pendaftaran tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni :

a. Bagi masyarakat

- 1) Dengan sistem yang baru tersebut, akan menciptakan rasa aman bagi pemilik hak atas tanah, karena terhindar dari perasaan takut untuk digugat. Ini adalah hal yang sangat penting bagi masyarakat dan merupakan suatu kebutuhan yang sangat vital bagi setiap pemegang hak milik atas tanah. Dengan adanya perasaan aman dari pemilik tanah ini, maka mereka akan menggarap tanahnya dengan sungguh-sungguh. Hal tersebut akan berdampak positif terhadap produktifitas tanah, di mana produksi tanah akan menjadi lebih tinggi dan tingkat kesejahteraan pemilik atau penggarap tanah akan menjadi lebih meningkat pula.
- 2) Membantu mempermudah masyarakat dalam memperoleh hak milik atas tanah, karena prosedur untuk memperoleh hak milik atas tanah tidak lagi kaku terutama dalam penyediaan alat bukti. Kemudahan ini dimungkinkan karena adanya ketentuan mengenai kemudahan untuk membuktikan hak milik atas tanah, seperti

tergambar pada Pasal 7, Pasal 24. Pasal 7 memungkinkan kepala desa sebagai PPAT di daerah terpencil. Pasal 24 memungkinkan seseorang yang tidak memiliki alat bukti sama sekali mengenai tanah yang dikuasainya, untuk mendaftarkan tanahnya dengan hanya berdasarkan penguasaan tanah dengan itikad baik selama 20 tahun asalkan selama itu tidak ada pihakpihak yang menggugat, atau jika seseorang tidak memiliki alat bukti yang lengkap yang dapat dipercaya, pemilik tanah dapat melengkapi bukti dengan keterangan saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya oleh Panitia Ajudikasi.

- 3) Perekonomian masyarakat lebih maju; hal ini dapat terjadi, karena pada kenyataannya sertifikat dapat dijadikan jaminan pinjaman uang di bank. Dalam hubungan ini, bagi masyarakat yang tidak memiliki modal untuk melakukan usaha, mereka dapat memperoleh modal usaha dengan menjadikan sertifikatnya sebagai agunan bank. Dengan demikian dimungkinkan semakin banyak pelaku ekonomi di dalam masyarakat yang pada akhirnya berdampak positif terhadap kemungkinan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.
- 4) Mempermudah peralihan hak; Dengan adanya sertifikat, peralihan hak atas tanah akan lebih mudah dilakukan, karena cukup menunjukkan sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional disertai syarat-syarat lain yang diperlukan. Badan Pertanahan Nasional

dengan tidak susah payah dapat secepat mungkin melakukan pencatatan dan pembukuan mengenai peralihan hak.

5) Mempertinggi harga tanah; Tanah yang telah didaftar akan memiliki sertifikat biasanya akan lebih tinggi nilai jualnya dibanding dengan yang tidak bersertifikat. Hal ini dapat dimaklumi karena pihak pembeli telah yakni akan kebenaran mengenai data tanah yang hendak dibelinya itu serta sudah memiliki kepastian hukum atas status tanah tersebut.

6) Masyarakat lebih mudah memperoleh data tentang tanah karena dimungkinkannya penggunaan alat-alat canggih. Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa dalam sistem pendaftaran tanah yang baru melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimungkinkannya dilakukan penggunaan alat canggih (vide pasal 35 ayat (5)).

b. Manfaat bagi pemerintah

1) Dengan semakin mudahnya masyarakat mendaftarkan tanahnya, akan menyebabkan semakin banyaknya permohonan dari masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah. Dengan demikian upaya pemerintah untuk melakukan pendaftaran terhadap seluruh tanah di setiap wilayah tanah air akan lebih cepat terwujud. Berkaitan dengan itu, maka cita-cita Undang-Undang Pokok Agraria yang hendak mewujudkan kepastian hukum dan hak atas tanah dapat terwujud.

- 2) Mengurangi keresahan akibat sengketa tanah; Tanah yang selama ini menjadi incaran masyarakat seringkali menimbulkan konflik. Konflik atas tanah ini biasanya timbul akibat tidak jelasnya pemilik tanah yang sesungguhnya. Dengan adanya kemudahan untuk memperoleh bukti hak milik atas tanah, maka memungkinkan masyarakat lebih terdorong untuk mendaftarkan tanahnya.
- 3) Mempermudah untuk menetapkan kebijaksanaan di bidang pertanahan, karena administrasi pertanahan lebih tertib.
- 4) Menguntungkan bagi lembaga perbankan; Lembaga perbankan seringkali memberikan kredit kepada masyarakat dengan mempergunakan tanah sebagai agunan. Adanya sertifikat tanah yang diserahkan sebagai agunan oleh masyarakat peminjam akan menambah keyakinan akan keamanan uang yang diberikan kepada masyarakat.
- 5) Mempermudah pemerintah dalam menentukan kebijakan di bidang lain seperti perpajakan, karena lebih mudah dalam melakukan pendataan pajak.

Demikianlah beberapa manfaat yang mungkin akan dirasakan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat dengan adanya pembaharuan sistem pendaftaran tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012
- _____. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- A, Idrus H, *Kamus Umum Baku Bahasa Indonesia Untuk SLTP, SMU dan Umum*, PT Bintang Usaha Jaya, Surabaya, 1996
- A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Aceh Suryadi dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan, Sebuah Pengantar*, Rosdakarya, Bandung, 1994
- Ali Imron, *Kebijakan Pendidikan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006
- Azhary Ilmu Negara, *Pembahasan Buku Prof. Mr.R.Kranenburg*, Fakultas Hukum Ui, Depok, 1974
- Bachtiar Effendy, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993
- Bachsani Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya Cv, Bandung, 1984
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, 1996
- Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan, Pustaka Margaretha*, Jakarta, 2012
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008
- _____, *Hukum Agraria Indonesia—Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2003
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995

- Djazuli. *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu- rambu Syariah'*, Jakarta, Kencana, 2004
- Effendi Perangin, *Praktek Jual Beli Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1987
- H.M. Arba., *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2015
- Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002
- Iskandar, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Gaung Persada, Jakarta, 2009
- Isharyanto, *Politik Hukum*, CV.Kekata Group, 2016
- Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014
- J.B. Daliyo, dkk. *Hukum Agraria I*, PT Prenhallindo Jakarta, Jakarta: 2001
- K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Kenedi John, *Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000
- M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014
- M.P Sihan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Maria R. RuwIastutI, Noer Fauzi, Dianto. BaohrladI, *Penghancuran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah*, KPA, Bandung, 1979
- Martin Dixon, *Textbook on International Law, Fourth Edition*, Blackstone Press Limited Aldine Place, London
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ilmu politik, cetakan XIII*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992

- Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung: 2007
- Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017
- Muhtar, *Orientasi Baru Supervisi Pendidikan*, Gaung Persada, Jakarta 2009
- Munir B, *Dinamika Kelompok, Penerapan dalam Laboratorium Ilmu Perilaku*, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2001
- M Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009
- Ni"matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakrta, 2013
- Nursalam, *Konsep dan penerapan metodologi penelitian ilmu*, Salemba Medika, Jakarta, 2011
- Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta: 2005
- Putu Wahyu Saputra dan I Gede Surata, *Penerbitan Sertipikat Pengganti Hak-Hak Atas Tanah Karena Rusak di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng*, UNIPAS, 2019
- R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NU Masa Baru Bandung, 1962
- Robert C. Bogdan and sari Knop Biklen, *Qualitative Reseach for Eduication*, Allyn & Bacon, Inc, London, 1982
- Saifullah, *Senjakala Keadilan*, UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2020
- Samun Ismaya, *Hukum administrasi pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Slamet Santoso, *Dinamika Kelompok Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2015
- Sunindhia Y. W dan Nanik Widiyant., *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina aksara, Jakarta, 1998
- Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar grafika, Palu, 2006
- Sri Hajati dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017

- Syarifuddin M, *Aksesibilitas Keadilan*, PT.Cipta Karya, 2020
- Triono, DC. *Ekonomi Islam Mazhab Hamfara*. Yogyakarta: Irtikaz, 2011
- Urip Santoso , *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenamedia Grup, 2010,
- _____, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta 2013
- _____, *Hukum Agrari Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015
- _____, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenamedia Group, Jakarta, 2015
- Wildan Zulkarnain, *Dinamika Kelompok Interaksi Sosial*, Bumi Aksara, 2013
- William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2012
- Zed Mestik, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA
- Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Jurnal / Karya Ilmiah

- Al-Zuhayli, W.. *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh* vol. 1 Damaskus: Dâr al- Fikr 2004
- Denney, A. S., & Tewksbury, R., How to write a literature review, *Journal of criminal justice education*, 2013
- Dian Aries Mujiburohman, “Menyoal Penafsiran Tanah Terlantar”, *Jurnal Yudisial*, Vol.11, No.1, (2018)

_____, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, No. 1 (2018):

Galuh Dwi Anugrahany et al., “Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Sebagai Transformasi Sistem Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Magelang,” *Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 2, no. 8 (2024)

Nur Hidayani Alimuddin, “Implementasi Sertifikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia,” *Sasi* 27, no. 3 (2021),

Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, (2012):

Prama Widyanugraha, “Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019

Qisthi Fauziyyah Sugianto and Widhi Handoko, “Peluang Dan Tantangan Calon Notaris Dalam Menghadapi Perkembangan Disrupsi Era Digital,” *Notarius* 12, no. 2 (2019),

Internet:

<http://shaututtarbiyah.wordpress.com/2009/11/20/konsep-dasar-analisis-kebijakan-pendidikan-tinggi-ed21-2009/>

[Http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistemik-2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secarasistemik-2195.html)

<https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kementerian-atrbpn-tangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>