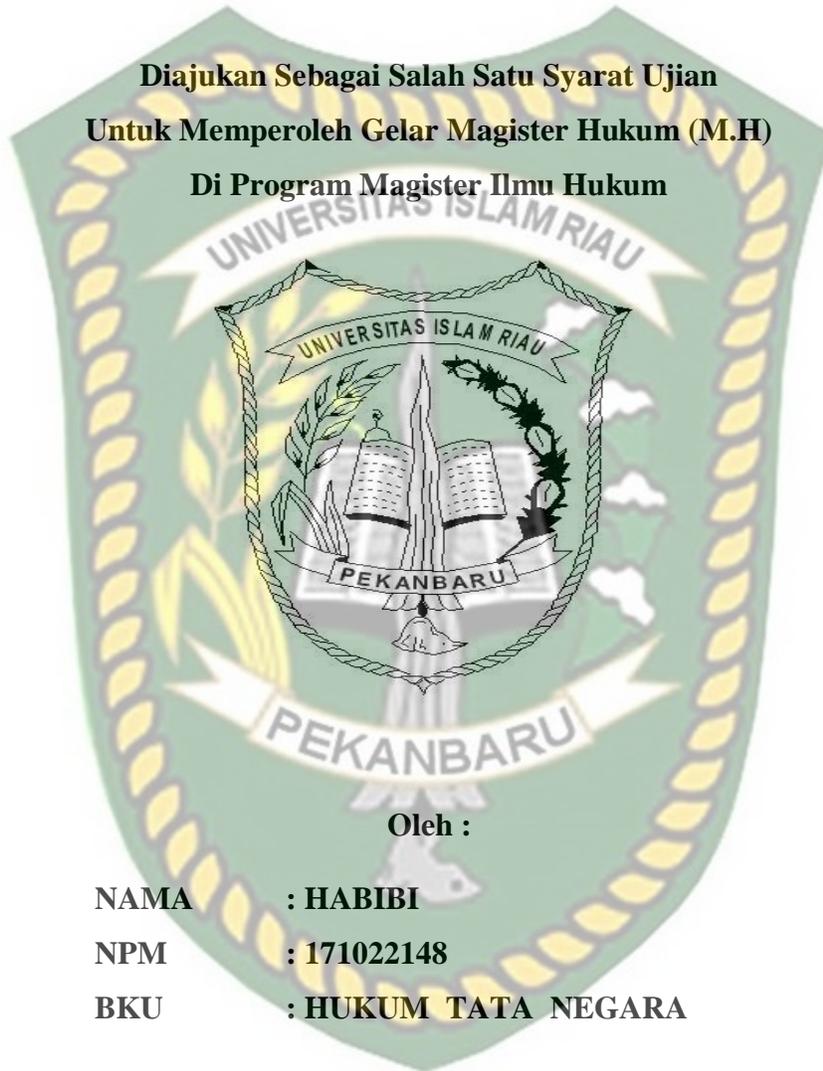


# TESIS

**ANALISIS YURIDIS PENDAFTARAN TANAH  
INSTANSI PEMERINTAH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR  
MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NO 24/TAHUN 1997  
TENTANG PENDAFTARAN TANAH**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Ujian  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)  
Di Program Magister Ilmu Hukum**



Oleh :

**NAMA : HABIBI  
NPM : 171022148  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU  
2019**

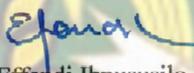
ANALISIS YURIDIS PENDAFTARAN TANAH  
INSTANSI PEMERINTAH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR  
MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NO 24/TAHUN 1997  
TENTANG PENDAFTARAN TANAH

Nama : HABIBI  
NPM : 171022148  
BKU : HUKUM TATA NEGARA

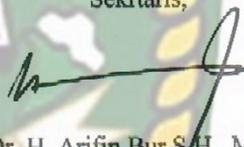
Telah dipertahankan di Depan Tim Penguji  
Pada tanggal 02 Oktober 2019  
Dan dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

Ketua,

  
Dr. H. Effendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.

Sekretaris,

  
Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum

Anggota,

  
Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H.

  
Dr. Syafriadi, S.H., M.H.

Mengetahui,  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau

  
Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec.



## PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : HABIBI  
NPM : 171022148  
Tempat/Tanggal Lahir : BATU RIJAL, 15-06-1977  
Program Studi : Ilmu Tata Negara  
Alamat : Jl. Papadaan No 144 Tembilihan  
Judul Tesis : Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Indragiri Hilir Menurut PP 24/Tahun 1997

Dengan ini menyatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila dikemudian hari tesis ini merupakan hasil karya orang lain atau hasil mencontek skripsi/karya ilmiah orang lain (*Plagiat*) maka saya bersedia gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 15 Agustus 2019

Yang Menyatakan,



H. HABIBI, S.Sos



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
**PERPUSTAKAAN**

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

**SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT**  
Nomor: 288/A-UIR/5-PSTK/PPs/2019

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : Habibi  
NPM : 171022148  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 17 Oktober 2019 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

Mengetahui

Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

  
Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

Pekanbaru, 30 November 2019

Staf Perpustakaan



Lampiran:

- *Turnitin Originality Report*

Turnitin Originality Report

ANALISIS YURIDIS PENDAFTARAN TANAH INSTANSI PEMERINTAH KABUPATEN  
INDRAGIRI HILIR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NO 24/TAHUN 1997  
TENTANG PENDAFTARAN TANAH by Habibi Habibi



From Prodi. Ilmu Hukum (Tesis)

- Processed on 17-Oct-2019 16:25 +08
- ID: 1194833610
- Word Count: 22639

Similarity Index

27%

Similarity by Source

Internet Sources:

26%

Publications:

10%

Student Papers:

8%

sources:

1

4% match (Internet from 02-Sep-2019)

<https://naning-widiaz.blogspot.com/2011/02/>

2

3% match (Internet from 17-Aug-2018)

[http://ejournal.ums.ac.id/1216412/BAB\\_I.pdf](http://ejournal.ums.ac.id/1216412/BAB_I.pdf)

3

2% match (Internet from 02-Sep-2013)

<http://fh.unira.ac.id/wp-content/uploads/2012/06/JURNAL-VOL-10.pdf>

4

2% match (Internet from 27-Nov-2009)

[http://www.acohinstitute.org/ANALISIS\\_YURIDIS\\_HAK\\_PEMILIKAN\\_ATAS\\_TANAH\\_Acehinstitute\\_unhabitat.pdf](http://www.acohinstitute.org/ANALISIS_YURIDIS_HAK_PEMILIKAN_ATAS_TANAH_Acehinstitute_unhabitat.pdf)

5

2% match (Internet from 04-Dec-2002)

<http://202.160.18.43/isi/121hasmonel.htm>

6

2% match (Internet from 26-Jan-2013)

<http://www.infobangunan.com/artikel/69-umum/233-rangkuman-peraturan-pemerintah-no-24-tahun-1997-tentang-pendaftaran-tanah.html>

7

1% match (Internet from 18-Oct-2012)

<http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/lileku/dokumen/JDHyo92009/VOL9M2009%20SUPRIYANTO.pdf>

8

1% match (publications)

Unk Hamidah "Pembaharuan Standar Prosedur Operasi Pengaturan (SOP) Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Milik Atas Tanah Karena Hibah Wasiat Berdasarkan Alat Bukti Peralihan Hak", FIAT JUSTITIA, 2014

9

1% match (Internet from 07-May-2019)

[http://amrmulsin.blogspot.com/2014/05/judul-perbedaan-uu-no-10-tahun-1961.html?escaped\\_fragment=%2F2014%2F05%2Fjudul-perbedaan-uu-no-10-tahun-1961.html](http://amrmulsin.blogspot.com/2014/05/judul-perbedaan-uu-no-10-tahun-1961.html?escaped_fragment=%2F2014%2F05%2Fjudul-perbedaan-uu-no-10-tahun-1961.html)

10

1% match (Internet from 14-Jun-2012)

<http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/Artikel%20Kewajiban%20Menyampaikan%20Salinan%20Putusan%20Oleh%20Musthof>

11

1% match (Internet from 11-Jun-2013)

<http://percaindonesia.com/pdf/UJPA5-1960.pdf>

12

1% match (Internet from 04-May-2013)

**TESIS**  
**Analisi Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Indragiri Hilir**  
**;Menurut PP/24 Tahun 1997**

Telah di Laksanakan Bimbingan Tesis Terhadap :

Nama : HABIBI  
NPM : 171022148  
BKU : HUKUM TATA NEGARA

**Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing**

**Pembimbing I**

Tanggal 15-Agustus 2019



Dr. H. Effendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.

**Pembimbing II**

Tanggal 27- Juli 2019



Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum

Mengetahui :  
Ketua Prodi Ilmu Hukum



**Dr. H. Effendi Ibnu Susilo, SH.,MH**

**BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS**

Telah di Laksanakan Bimbingan Tesis Terhadap :

Nama : HABIBI

NPM : 171022148

BKU : HUKUM TATA NEGARA

Pembimbing I : Dr. Effendi Ibnu Susilo., M.H.

Pembimbing I : Dr. H. Arifin Bur SH. M.Hum.

Judul Tesis : Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah  
Indragiri Hilir

Dengan Rincian Sebagai Berikut :

No	Tanggal	Berita Bimbingan	Pembimbing I	Pembimbing II
1	05/07/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Abstrak</li> <li>- Bab I perbaiki tentang tujuan penelitian</li> <li>- Bab II perbaiki Tinjauan Umum</li> <li>- Bab IV perbaiki kesimpulan dan saran</li> <li>- Perbaiki footnote</li> </ul>	X	
2	13-07-2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Daftar pustaka</li> <li>- Perbaiki Hasil penelitian pada kembali Abstrak</li> <li>- Bab I perbaiki latar belakang tentang penelitian</li> <li>- Sesuaikan penulisan dengan buku panduan</li> <li>- Perbaiki Bab III tentang hambatan dalam kasus penelitian</li> <li>- Bab IV perbaiki</li> </ul>	X	

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

		kesimpulan dan saran		
3	27-07-2019	- ACC dapat dilanjutkan ke Pembimbing I	X	
4	02-08-2019	- Lengkapi Abstrak, kata pengantar, daftar singkatan, dan daftar isi - Perbaiki bab I/ latar belakang masalah	g	X
5		- Perbaiki Daftar Pustaka Tambahkan bahan-bahan yang ada dalam penelitian secara urut - Pahami pembuatan footnote - Perbaiki tinjauan pustaka - Perbaiki kesimpulan - Perbaiki penulisan kata depan	g	X
6	14-08-2019	- ACC Lanjutkan untuk ujian	g	X

Pekanbaru, 15 Agustus 2019  
Mengetahui,  
Direktur Pascasarjana



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec



**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau  
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
NOMOR : 544/KPTS/PPS-UIR/2019

**TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA**  
**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS - UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

1. Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2003
  2. Peraturan Pemerintah Nomor : 80 Tahun 1999
  3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
    - a. Nomor : 85/MM/1999
    - b. Nomor : 228/M/2001
    - c. Nomor : 102/M/2001
  4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
    - a. Nomor : 232/U/2000
    - b. Nomor : 234/U/2000
    - c. Nomor : 176/O/2001
  5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
    - a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 625/D/T/2007
    - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 324/D/T/2007
    - c. Nomor : 158/D/T/2007
    - d. Nomor : 2/Dit/1/Kep/1991
    - e. Nomor : 490/D/T/2007
    - f. Nomor : 4009/D/T/2007
  6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : C21/BAN-PT/AK-VI/S2/H/2009
  7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
  8. SK Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
    - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI/H/993
    - b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VIII/2005
  9. SK Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kpts/2012
- Surat permohonan saudara Habibi tertanggal 23 Agustus 2019

**MEMUTUSKAN**

1. Menunjuk :
    - a. Nama : Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H sebagai Pembimbing I
    - b. Nama : Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum sebagai Pembimbing II

Nama : HABIBI  
N.P.M : 171021148  
Program Studi / BKU : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
Judul Proposal Tesis : "ANALISIS YURIDIS PENDAFTARAN TANAH INSTANSI PEMERINTAH INDRAGIRI HILIR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997"
  2. Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
  3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
  4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
  5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 30 Agustus 2019  
Direktur  
Dr. Mursyidah, M.Sc  
Khusus Nomor : 1486/A-UIR/5-PPs/2019

paikan kopda  
eris Wilayah X di Padang.  
for Universitas Islam Riau di Pekanbaru.  
ram Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.  
i Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

## ABSTRAK

Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia dan suatu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Negara hukum salah satu prinsipnya yaitu adanya jaminan kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum, yang berisi nilai-nilai kebenaran dan keadilan, dengan memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara. Dengan diberlakukannya perpres 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Namun berdasarkan pertimbangan perpres tersebut tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat, wilayah Kabupaten Indragiri Hilir sampai dengan Tahun 2018 yang sudah terdaftar hak pakainya sekitar 640 (Enam Ratus Empat Puluh) dari Tiga (3) dinas yang di teliti, yang baru bersetipikat baru 108 ( Seratus Delapan ) persil Asetnya, kalau untuk semua/keseluruhan instansi di Indragiri Hilir yang bersetipikat baru 440 (Empat Ratus Empat Puluh)persil.

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah; Bagaimana pendaftaran tanah instansi pemerintah di kabupaten Indragiri Hilir? Dan Faktor-faktor Kendala pendaftaran hak atas tanah instansi pemerintah masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir?

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif. Metode yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu berupa paparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran lengkap tentang keadaan hukum.

Dari hasil penelitian ini Langkah-langkah Dan Perosedur Pendaftaran Tanah Di Indragiri Hilir Perkembangan pesat yang terjadi dalam pembangunan tidak bisa dilepaskan begitu saja dengan hubungannya akan kepastian pendaftaran tanah,Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya akan disebut sebagai PP 10/1961) yang telah berlaku sejak tahun 1961 dipandang memiliki substansi yang sudah tidak dapat lagi memenuhi tuntutan zaman untuk memberikan kepastian atas pendaftaran tanah tersebut. karenanya pada tanggal 8 Juli 1997 pemerintah menetapkan dan mengundang Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya akan disebut sebagai PP 24/1997) untuk menggantikan PP 10/1961 tersebut. Faktor-faktor kendala pendaftaran hak atas tanah instansi pemerintah masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir,Peningkatan pelayanan ini berkaitan dengan pengalaman masa lalu yaitu sering terjadi sengketa tanah baik karena letak dan batas-batas bidang tanah tidak benar maupun sengketa dalam penguasaan kepemilikan tanah.Kesalahan informasi awal yang diberikan juga kadang kala terjadi dari pihak kantor pertanahan, Kurangnya koordinasi yang baik antara aparat Kelurahan dengan Panitia Ajudikasi, Adanya sanggahan/keberatan dari pihak lain pada saat proses pendaftaran tanah (ajudikasi) berlangsung.

## ABSTRACT

Land is one of the main assets for the Indonesian people and a major element in the development towards the formation of a just and prosperous society based on Pancasila and the 1945 Constitution, the rule of law is one of the principles namely the guarantee of legal certainty, law order and legal protection, which contains values truth and justice, by providing guarantees and protection of the rights of citizens. With the enactment of Perpres 65 of 2006 which is an amendment to Perpres Number 36 of 2005 concerning Land Procurement for the Implementation of Development in the Public Interest, However, based on the consideration of the Perpres it is not in accordance with community life, the area of Indragiri Hilir Regency up to 2018 which has registered use rights around 640 (Sixteen Hundred Forty) of the Three (3) agencies that have been examined, who have only certified new 108 (One Hundred Eight) parcels of Assets, if for all / all agencies in Indragiri Hilir who have a new certificate, 440 (Four Hundred Forty) parcels.

The main problems in this study are; What is the land registration of government agencies in Indragiri Hilir district? And Factors of Constraints registration of land rights of government agencies is still low in Indragiri Hilir Regency?

This type of research used in this study is normative research. The method used in the preparation of this research is descriptive research, which is in the form of exposure and aims to obtain a complete picture of the legal situation.

From the results of this study Steps and Procedures for Land Registration in Indragiri Hilir The rapid development occurring in development cannot be separated from the relationship with the certainty of land registration, Government Regulation Number 10 of 1961 (hereinafter referred to as PP 10/1961) which has been in effect since 1961 it is deemed to have substance which can no longer meet the demands of the times to provide certainty over the registration of the land. therefore on July 8, 1997 the government established and promulgated Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration (hereinafter referred to as PP 24/1997) to replace PP 10/1961. The constraints factors for registration of land rights of government agencies are still low in Indragiri Hilir District. Improvement of services is related to past experience, namely frequent land disputes either due to incorrect location and boundaries of land parcels or disputes in control of land ownership. Information error the initial given also sometimes occurs from the land office, Lack of good coordination between the Kelurahan officials and the Adjudication Committee, There are objections / objections from other parties when the land registration process (adjudication) takes place.

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillahirrobbill'alamin* segala puji dan syukur penulis sampaikan kepada ALLAH SWT yang telah memberikan kekuatan kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan tesis ini sesuai dengan waktu yang telah direncanakan.

Shalawat dan Salam penulis haturkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW dengan mengucapkan *Allahumma Shollia'la Sayyidina Muhammad Waa'la Alihi Sayyidina Muhammad*, yang telah membawa kita dari zaman jahiliyah kepada zaman yang maju seperti yang kita rasakan saat sekarang ini.

Tesis ini merupakan kewajiban bagi penulis untuk memenuhi syarat penyelesaian studi guna memperoleh Magister Hukum (M.H) pada Universitas Islam Riau. Penulis mengangkat judul tesis mengenai “Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Peraturan Pemerintah NO 24/TAHUN 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.”

Dalam proses penulisan yang penulis lakukan ini, penulis mendapat dukungan baik materi maupun moril dari berbagai pihak, oleh sebab itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak **Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.CL** selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
2. Bapak **Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec** selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;

3. Ibu **Dr. Mursyidah, M.Sc** selaku Wakil Direktur Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
4. Bapak **Dr. Syahrul Akmal Latif, M.Si** selaku Wakil Direktur Bidang Administrasi dan Keuangan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
5. Bapak **Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H** selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau;
6. Bapak **Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H** selaku pembimbing I dalam penulisan tesis ini, terimakasih atas waktu dan segala arahan Bapak dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sesuai pada waktunya;
7. Bapak **Dr. H. Arifin Bur S.H., M.Hum** selaku pembimbing II dalam penulisan tesis ini, terimakasih atas waktu dan segala arahan Bapak dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sesuai pada waktunya;
8. Bapak **Zuwir, S.Sos** selaku Kepala Tata Usaha program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
9. **Bapak/Ibu dosen dan Staf Pegawai Program Pascasarjana Universitas Islam Riau** yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis, serta membantu memberikan kemudahan untuk semua urusan pada penulis selama mengikuti perkuliahan di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, semoga jasa dari Bapak/Ibu dosen dan Staf Pegawai sekalian dibalas oleh Allah SWT;

10. Untuk Ibunda Tercinta (**Hj. Hairanis**), terimakasih atas doa dan dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan tepat waktu dan selsainya tesis ini di persembahkan kepada Almarhum Ayahanda Tercinta;
11. Untuk Abang, Kakak dan Adik tersayang **Misriadi, Elfarina, Hartawani, Darmafira, Khairil Anwar, SE, Hendrayadi** terimakasih juga atas doa dan dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan tepat waktu;
12. Untuk Istri Tersayang **Hj. Zaharah Nur** yang selalu berada disamping penulis untuk memberikan dukungan dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan tepat waktu;
13. Untuk Anak-Anak tersayang **Mareta Puri Nur Ayu Ningsih** dan **M. Satria Habibi** yang telah selalu memberi semangat dan motifasi.
14. Untuk Mertua Tersayang **Bapak Nurdin** dan **Ibu Mertua Hj. Nur Aini** Yang telah mendoakan dalam penyelesaian tesis ini.
15. Untuk semua keluarga terimakasih yang telah memberikan doa dan dukungan kepada penulis yang tidak bias penulis sebut satu-persatu;
16. Dan untuk teman-teman seperjuangan dari **Hukum Tata Negara Tahun 2017** Program Pascasarjana Universitas Islam Riau dan semua yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, terimakasih atas segala dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan tepat waktu.

17. Untuk Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir Bapak **Fairizon, A.Ptnh.** yang selalu mendukung aktifitas perkuliahan hingga selesainya tesis ini.
18. Untuk Kepala Subbagian Tata Usaha Ibu **Sari Leti, S.SiT** yang selalu mendukung aktifitas perkuliahan hingga selesainya tesis ini.
19. Untuk Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Bapak **Selamet Sutrisno, S.SiT., M.H.** Yang selalu Mendukung Aktifitas Perkuliahan.
20. Dan untuk teman-teman seperjuangan di kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir semua yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, terimakasih atas segala dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis ini masih ada kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi penulis mengharapkan dari teman-teman kritikan dan saran yang berguna dalam perbaikan dan kesempurnaan penulisan tesis ini. Selanjutnya semoga tesis ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Aamiin....

Pekanbaru, 15 Agustus 2019

H. HABIBI. S.Sos

## DAFTAR ISI

### BABI PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Masalah Pokok.....	11
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....	11
1. Kegunaan Teoritis.....	11
2. Kegunaan Peraktis.....	12
D. Kerangka Teori.....	12
1. Teori Negara Hukum.....	12
2. Teori Kewenangan Pertanahan Dalam UUPA.....	21
E. Konsep Operasional.....	31
F. Metode Penelitian.....	31
1. Jenis Dan Sifat Penelitian.....	31
2. Lokasi Penelitian.....	31
3. Populasi Dan Sampel.....	32
4. Data Dan Sumber Data.....	32
5. Alat Pengumpul Data.....	33
6. Analisis Data.....	33
7. Penarikan Kesimpulan.....	33

## **BAB II TINJAUAN UMUM**

A. Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria.....	34
B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Umum.....	38
C. Tinjauan Umum Tentang Kegiatan Dan Objek Pendaftaran Hak Atas Tanah Serta Pihak-pihak yang Terlibat Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	53

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Di Kabupaten Indragiri Hilir Berdasarkan PP 24/1997.....	78
B. Faktor Kendala Pendaftaran Hak Atas Tanah Instansi Pemerintah Masih Rendah Di Kabupaten Indragiri Hilir.....	101

## **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	110

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>111</b>
----------------------------	------------

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tidak luput dari hakekatnya, tanah merupakan salah satu modal dasar bagi bangsa Indonesia juga suatu unsur yang utama dalam pembangunan agar terbentuknya masyarakat makmur dan adil menurut berdasarkan Pancasila Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pengertian UU Negara RI menurut atas Hukum *rechtstat*, tidak berdasarkan kekuasaan belaka *machtststat*, hal ini di tegaskan dalam pasal 1 Ayat 3 Undang-undang 1945 amademen ke 3, yang menyebutkan ‘Indonesia adalah negara hukum’.

Salah satu perinsip negara hukum antara lain adanya jaminan perlindungan hukum, ketertiban hukum dan adanya jaminan kepastian hukum, yang bermakna keadilan dan kebenaran, adanya memberikan perlindungan dan jaminan atas hak sebagai warga negara. Sebagai dasar UUD, maka apa yang terdapat dalam Undang-undang 1945 ini, selain memiliki kedudukan yuridis yang sangat mendasar, sangat tinggi juga memiliki filosofis dan dasar-dasar pokoknya perlu di susun di dalam bentuk UU, yang akan merupakan dasar bagi penyusunan Undang-Undang lainnya.

Negara Indonesia merupakan negara agraris, sebagian besar masyarakatnya bergantung pada hasil pertanian, dalam artian penting tanah sebagai kepentingan bagi manusia, tanah sebagai pemeran penting dalam kehidupan manusia. Yang berfungsi sebagai sumber daya kebutuhan dan sebagai sumber produksi, seperti halnya gedung perkantoran, mendirikan

rumah, perkebunan, pertanian, pembangunan jalan, prasarana rekreasi, perindustrian, jembatan, pendidikan, instansi pemerintah, dan lain sebagainya. Sehingga tanah dikuasai oleh negara untuk digunakan oleh sebaik-baiknya bagi kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan pertanian merupakan hal yang sangat kompleks sebab menyangkut sektor kehidupan masyarakat, besarnya jumlah masyarakat, maka meningkat pula kebutuhan terhadap tanah, padahal luas tanah yang ada di wilayah negara Indonesia yang dapat dikuasai oleh masyarakat adalah sangat terbatas, sedangkan jumlah masyarakat yang membutuhkan tanah semakin meningkat.<sup>1</sup> Dengan demikian permasalahan tanah untuk kedepan ini, khususnya di daerah perkotaan nampaknya masih tetap mengarah pada penataan ide hak atas tanah berhubungan dengan meningkatnya pembangunan. Dan faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah di daerah perkotaan antara lain.<sup>2</sup>

- a. Meningkatnya pembangunan.
- b. Meningkatnya kegiatan hidupnya yang semakin beragam.
- c. Langkanya hak atas tanah yang memberi arti ekonomi dan langka, sehingga hukum ekonomi berlaku pula untuk tanah.
- d. Meningkatnya manfaat kota terhadap daerah sekitarnya.

---

<sup>1</sup> *hak atas tanah*, Jakarta. Ghalia., 1987, hal 7

<sup>2</sup> masalah dan prospek, NO 1 thn VII Januari 1989, hal 7

Salah satu pemegang peran penting dalam kehidupan adalah tanah yang sangat strategis adalah, aspek hukum, ekonomi, politik.<sup>3</sup> ke tiga aspek tersebut merupakan isu sentral berkaitan satu sama lain sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah juga untuk menjamin kepastian hukum.

Tujuan yaitu mewujudkan apa yang di gariskan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa :

*'Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.'*<sup>4</sup>

Berhubungan undang-undang dan segala sesuatu maka hukum yang baru tersebut sendi juga ketentuan-ketentuan dasarnya perlu di susun di dalam bentuk peraturan-peraturan yang akan merupakan dasar bagi penyusunan undang-undang lainnya.<sup>5</sup>

Yang serta di dasarkan dari aturan-aturan yang di anuat di mana wilayah tersebut bertempat berdasarkan ketentuan yang berlaku, ke tiga aspek tersebut merupakan isu sentral berkaitan satu sama lain sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum

---

<sup>3</sup> Konsolidasi tanah perspektif otonomi bandung 2004, hal 6

<sup>4</sup> UUD Negara RI 1945

<sup>5</sup> UU NO 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria

UU NO 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria perisiden RI yang mana telah menetapkan undang-undang tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria.

Sebagai hak-hak atas tanah air, juga ruang angkasa serta pendaftaran tanah terdapat dalam ketentuan-ketentuan umum yang ada di dalam pasal 16 UU Agraria, seperti

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang di maksud dalam 4 ayat 1 yaitu,
  - a. Hak guna usaha
  - b. Hak milik
  - c. Hak pakai
  - d. Hak bangunan
  - e. Hak sewa
  - f. Hak membuka tanah
  - g. Hak hasil memungut hasil hutan
  - h. Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang sebutkan dalam pasal 53.
2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang di maksud dalam pasal 4 ayat 3 yaitu.
  - a. Hak guna ruang angkasa
  - b. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
  - c. Hak guna air

Terhadap kemajuannya, dasar hukum pengadaan tanah di atur dalam;

- a. Peraturan presiden NO 71 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai peraturan pelaksanaan –undang-undang NO 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang di sahkan pada tanggal 14 januari 2012.
- b. Peraturan presiden NO 36 2005 selanjutnya di sebut perpres NO 36 tahun 2005 selanjutnya di ubah dengan peraturan presiden NO 65 Tahun 2006 selanjutnya di sebut perpres 65 tahun 2006.
- c. Keputusan presiden NO 55 tahun 1993 selanjutnya di sebut kepres NO 55 tahun 1993, tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 (selanjutnya disebut “Pemendagri Nomor 15 Tahun 1975”) tentang Ketentuan – ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pergantian perundang-undangan satu terhadap undang-undang yang lain sebab timbul adanya upaya untuk melakukan perbaikan di bidang peraturan hukum pengandaan tanah. Berdasarkan berlakunya perpres 65 tahun 2006 yang merupakan perubahan atas perpres NO 36 tanun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, namun berdasarakan pertimbangan perpres tersebut tidak sesuai dengan masyarakat.

Maka di perlukan menurut pertimbangan atau regulasi yang menagtur menegnai tanah yang pengadanya di lakukan dengan mendahulukan kebersamaan demokrasi serta adil.<sup>6</sup>

Hukum nasional mengakui dan menghormati hak manusia atas wilayah dan benda yang berkaitan tanah serta memberikan wewenang yang bersifat nasional, kepada negara berupa wewenang untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, juga mengadakan dan menyelenggarakan pengawasan yang tertuang dalam dasar-dasar pengadaan tanah,yaitu;

1. Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaanya.
2. Kepentingan tanah untuk kepentingan umum di laksanakan sesuai.
  - a.Rencana setrategis
  - b.Rencana tata ruang wilayah
  - c.Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah
  - d.Rencana pembangunan nasional
3. Pengadaan tanah di laksanakan berdasarkan laksanakan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan kesimbangan antara kepentingan pembangunan juga kepentingan manusia.
5. Kepentingan tanah untuk umum di laksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penjelasan umum

<sup>7</sup> Ibid hal 17

Berdasarkan pada tahun 2012 pemerintah menerbitkan peraturan NO 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang akan menjamin hak masing pihak pemerintah maupun masyarakat. Peraturan-peraturan baru seperti ini memperbolehkan pemerintah untuk mengambil serta tanah sebagai fasilitas pembangunan perkotaan infrastruktur yang baru. Serta peraturan-peraturan ini juga bertujuan untuk menghapus rintangan berpengaruh dalam perkembangan infrastruktur di lingkungan masyarakat.<sup>8</sup> tanah memberikan hak atas kewenangan terhadap pemiliknya serta memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan tertentu. Adapun tujuan pemakian tanah pada hakekatnya yaitu, tanah di pakai sebagai tempat pembangunan, untuk pertanian, perkebunan, perikanan, lalu di usahakan, misalnya membangun gedung, lapangan, dan lain-lain.<sup>9</sup>

Adanya jaminan kepastian terhadap hukum di pertanahan, pertama memerlukan tersedianya bahan hukum yang tertulis, jelas dan lengkap, pelaksanaan secara konsisten sesuai jiwa dan isi peraturan-peraturan tercapainya pendaftaran tanah.

Sebab pemerintahan menetapkan UUPA sebagai dasar hukum yang dalam pelaksanaannya di atur melalui peraturan pemerintah NO 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang sejak tanggal 8 oktober 1997.

---

<sup>8</sup> Rosdiono “Undang-Undang Pertanahan yang Baru”

<sup>9</sup> Bodi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria. hal 288

Dengan seblum berlakunya uupa hanya tanah yang tunduk pada hukum barat, seperti hak eigendom, hak sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan pendaftaran tanah, walaupun dilakukan pendaftaran tanah tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa, pipil atau petuk pajak. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscal Cadaster*, tetapi oleh masyarakat diberi arti juga sebagai bersifat yuridis.

Berlakunya uupa, berdasarkan terhadap ketentuan pendaftaran tanah di atur dalam pasal 19 uupa, sebagai berikut.

1. Dalam pendaftaran ayat 1 pasal ini meliputi.
  - a. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran tanah di lakukan dengan menimbang keadaan negara dan masyarakat, kepentingan ekonomi, lalu lintas, serta penyelenggaraan, menurut pertimbangan menteri agaria.

Dalam undang-undang di atur biaya-biaya yang bersngkutan dengan pendafrtan tersebut ayat 1 uupa tersebt, lalu di tegaskan lebih lanjut oleh pasal 19 ayat1, Republik Indonesia NO 24 tahun 1997 tentang pendaftara tanah yaitu,

1. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan”.Kedua peraturan perundang-undangan di atas merupakan bentukpelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka *Recht Kadaster* yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan sertipikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.
2. 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;
3. 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.

Fakta yang terdapat di lapangan tidak sama dengan apa yang terjadi sesuai harapan yang di harapkan, peraturan Republik Indonesia No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, sampai sekarang perogram pensertipikatkan tanah menurut menteri dalam negri 189 tanun 1981 tentang proyek pemerintah dalam upaya dalam mempercepat pendaftaran hak atas tanah di sertipikat yang di buat denga biaya yang di keluakan tidak sebandingan dengan hak atas yang di daftarkan gagal, di karnakan terget sertipikat dengan hak atas tanah, padahal di keluarkan keputusan menteri dalam negri

tersebut adalah upaya untuk melakukan peningkatan tanah secara masal dengan biaya yang besar dari biaya penghasilan dan belanja negara.<sup>10</sup>

Sampai saat ini pendaftaran hak tanah belum sepenuhnya Terwujud, sebab dalam fakta sampai dengan tahun 2008 hak atas tanah yang sudah terdaftar di seluruh wilayah RI baru sekitar 22.985.559 (Dua Puluh Dua Juta Sembilan Ratus Lima Puluh Ribu ) atau 31% dari 85.000.000 ( Delapan Puluh Lima Juta) persil yang sudah siap di daftarkan luar tanah ulayat.<sup>11</sup>

Sedangkan di wilayah Kabupaten Indragiri Hilir sampai dengan Tahun 2018 yang sudah terdaftar hak pakainya Berjumlah 440 (Empat Ratus Empat Puluh) buah dari sekitar 1.200 (Seribu Dua Ratus) sekitar 37% bidang. semua yang terdapat di Kabupaten Indragiri Hilir (Semua Hak) yang ada buku Tanahnya di kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir Berjumlah 162.354 (Seratus Enam Puluh Dua Ribu Tiga Ratus Lima Puluh Empat) persil atau baru sekitar 46%, yang meliputi di ambil 3 dinas yang banyak asetnya dan yang belum terdaftar.<sup>12</sup> Yaitu 640 (Enam Ratus Empat Puluh) persil asetnya yang bersertipikat baru 108 (Seratus Delapan) Persil. . Kebijakan pendaftaran hak atas tanah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut sebagai suatu *das sollen* (yang ideal menurut hukum), belum terwujud sebagai suatu *das sein* (menurut kenyataannya).

<sup>10</sup> Mohammad, Yamin Lubis dan Abdur Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Bandung :Mandar Maju, 2008), hlm. 192.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>12</sup> Profil Kabupaten Indragiri Hilir, *Sosial Budaya*, <http://www.indragiri.go.id>, Google, 10 Januari 2019.

Bertitik tolak dari uraian latar belakang penelitian tersebut di atas, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih Judul Tesis : **"Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Peraturan Pemerintah NO 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah"**.

### **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan paparan dalam latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pendaftaran tanah instansi pemerintah di Kabupaten Indragiri Hilir ?
2. Faktor-faktor Kendala pendaftaran hak atas tanah instansi pemerintah masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir ?

### **C. Tujuan dan manfaat Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pendaftaran tanah instansi Pemerintah di Kabupaten Indragiri Hilir;
2. Untuk mengetahui Kendala pendaftaran Hak atas Tanah Instansi Pemerintah masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir;

Pada dasarnya manfaat atau kegunaan dari penelitian yang dilakukan ini dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

b. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bagi perkembangan hukum agraria, sert dapat memberikan masukan-masukan tentang pendaftaran hak atas tanah;

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi literatur yang telah ada dan menjadi bahan penelitian lebih lanjut.

## 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, baik masyarakat maupun Pemerintah, dalam hal ini Kantor Pertanahan Nasional, yang berperan dalam melaksanakan pendaftaran hak atas tanah sebagai upaya meningkatkan pelayanan pendaftaran hak atas tanah kepada masyarakat.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “rechtsstaat”.<sup>13</sup> Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”.

Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau rechtsstaat.”<sup>14</sup> Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan democratische rechtsstaat, yang penting dan primair adalah rechtsstaat.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya*,: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

<sup>14</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27.

<sup>15</sup> Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67.

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan rechtsstaat atau government of law, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini: “polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (rechtsstaat, government of law) tempat keadilan yang tertulis berlaku,

bukanlah negara kekuasaan (machtsstaat) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah rechtsstaat untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah the rule of law. Namun istilah the rule of law yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Hadjon,<sup>17</sup>

kedua terminologi yakni rechtsstaat dan the rule of law tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah Rechtsstaat merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut civil law. Sebaliknya, the rule of law berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum common law.

Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

<sup>16</sup> Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 72.

<sup>17</sup> Philipus M.Hadjon, Perlindungan Hukum ...op. cit., hlm. 72.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara rechtsstaat atau etat de droit dan the rule of law, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan the rule of law adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi.

Pemerintah juga dilarang menggunakan privilege yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (rechtsstaat atau the rule of law), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan. Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu rechtsstaat. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “The Rule of Law”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah rechtsstaat itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.

4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah The Rule of Law, yaitu:

1. Supremacy of Law.
2. Equality before the law.
3. Due Process of Law.

Keempat prinsip „rechtsstaat“ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip Rule of Law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “The International Commission of Jurist”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.

Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “The International Commission of Jurists” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Ichtar, 1962, hlm. 9.

Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya „Law in a Changing Society“ membedakan antara „rule of law“

dalam arti formil yaitu dalam arti „organized public power“, dan „rule of law“ dalam arti materiel yaitu „the rule of just law“.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive.

Karena itu, di samping istilah „the rule of law“ oleh Friedman juga dikembangkan istilah „the rule of just law“ untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang „the rule of law“ tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.

Kalaupun istilah yang digunakan tetap „the rule of law“, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah „the rule of law“ yang digunakan untuk menyebut konsepsi

tentang Negara hukum di zaman sekarang. Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (Rechtsstaat) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya. Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (Due Process of Law); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (due process of law), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organorgan Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Papper. dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004.

pemerintahan yang bersifat „independent“, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya.

Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (independent and impartial judiciary). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan

pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (administrative court) oleh pejabat administrasi negara.

8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat); Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtsstaat); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum,

sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide „rechtsstaat“, bukan „machtsstaat“.

Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.<sup>20</sup>

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan freies Ermessen. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah.

---

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, Bab-bab Tentang Penemuan ... op. cit., hlm. 4.

## 2. Teori Kewenangan Pertanahan Dalam UUPA

### a. Kewenangan Pemerintah Pusat

Pengelolaan pertanahan di Indonesia didasarkan pada arah dan kebijakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 di mana sampai dengan Amandemen yang ke IV secara redaksional tidak mengalami perubahan. Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : “ ... bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemak-muran rakyat”. Berdasarkan landasan ini kemudian diundangkan Undang Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang di kemudian hari lebih dikenal dengan sebutan UUPA.<sup>21</sup>

Pasal 2 UUPA menyebutkan:

1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 1

UUD 1945 dan hal-hal sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 1, bu-Pasal 10 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan :

Pemerintahan daerah menyelenggara-kan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan peme-rintahan yang oleh undang undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.

### b. Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Pertanahan

Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 merumuskan :

<sup>21</sup> Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 2 Mei 2009

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasal 2 Ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) menyebutkan:<sup>22</sup>

Hak menguasai negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 menyebutkan :

Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah tersebut. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 tentang 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,

---

<sup>22</sup> Maria SW Sumardjono, 2007, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Jakarta : Kompas, hlm. 6

mengenai bidang-bidang tanah termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas dan satuan-satuan rumah susun, satuan rumah susun serta hak hak tertentu yang membebaninya.”

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada Pemerintah dan para pemilik hak atas tanah yang mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanahnya, karena keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah sangat tergantung pada peranan masyarakat dan pemerintah itu sendiri. Dalam sistem hukum tanah nasional, UUPA sebagai peraturan dasar yang di implementasikan melalui peraturan pelaksanaannya, diantaranya Peraturan Pemerintah R.I.Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan saja hanya sekedar sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu ia menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan dan hukum pertanahan di Negara Indonesia.

Tanah merupakan obyek yang berbeda dengan bidang-bidang lain, karena di bidang pertanahan kepastian hukum belum cukup terjamin dengan hanya tersedianya hukum yang tertulis saja.

Selain kepastian mengenai hukumnya, dalam kasus-kasus konkrit diperlukan juga adanya kepastian mengenai data fisik tanahnya, yaitu mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya, bangunan, tanaman yang ada diatasnya dan data yuridis haknya, yaitu mengenai haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain, semuanya itu untuk

keamanan perbuatan hukum yang dilakukan dan ketepatan penyelesaiannya jika terjadi sengketa.

Kepastian mengenai hal-hal tersebut, dalam masyarakat dapat diperoleh melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang disebut "*legal cadaster*" atau "*rechts kadaster*", yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Pendaftaran tanah sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, demi terjaminnya kepastian hukum hak atas tanah yang bersangkutan, sehingga dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum tanah tersebut, pendaftaran tanah dimaksud adalah dengan meminta kepada kantor pertanahan agar tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum dicatat Identitasnya di kantor pertanahan dan kepada pemegang hak yang sah diberikan sertipikat tanah. Terkait dengan itu, maka dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :  
"Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia"

Pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu :

1. Secara Sistematis, yaitu pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah (massal) yang meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagiannya yang pelaksanaannya atas prakarsa Pemerintah;
2. Secara Sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan

secara individual atau massal, dengan cara mengajukan permohonan hak ke Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir seksi Pendaftaran dan Pengukuran.

Menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi dua jenis kegiatan yaitu :<sup>23</sup>

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*);
2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan/atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Adanya perubahan-perubahan tersebut wajib didaftarkan oleh pemegang hak yang bersangkutan penyesuaian dalam peta pendaftaran tanah, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikatnya.<sup>24</sup>

Hal-hal yang diatur dalam ketentuan Pasal 103 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat menjadi salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah dan oleh karena itu wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat.

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999, hlm. 74.

<sup>24</sup> Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 141.

kemudian diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang berisi data fisik dan data yuridis. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.

Menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

”Sertipikat adalah 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”.

Sertipikat hak atas tanah mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, yaitu :<sup>25</sup>

1. Sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah;
2. Dapat dijadikan agunan/jaminan hutang;
3. Dapat mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa dengan pihak lain;
4. Memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan;
5. Mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

Pelaksanaan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstruksikan kepada Pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut semuanya dilakukan oleh Pemerintah.

6.

---

<sup>25</sup> Maria S.W Su mardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Buku Kompas, 2007), hlm. 206.

Ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA, meliputi :

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

Produk dari pendaftaran hak atas tanah adalah diberikannya surat bukti hak kepada pemegangnya sebagai tanda bukti hak yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.<sup>26</sup> Hal ini juga menyangkut kekuatan bukti dari suatu bukti hak yang dalam teori disebut asas publisitas, maka yang dipakai dalam pendaftaran hak atas tanah di Indonesia adalah sistem publisitas negatif yang mengandung unsur positif. Negara hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan atas tanah kepada seseorang dan bukti hak kepemilikan atas tanah ini bukan merupakan satu-satunya sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hanya sebagai alat bukti yang kuat.

Artinya negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah tersebut benar-benar orang yang berhak, karena menurut sistem ini sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak atas tanah kepada pembeli, bukan pendaftarannya.

---

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP. 37 Tahun 1998)* (Bandung : Mandar Maju, 1999), hlm. 6.

Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun memperoleh tanah itu dengan itikad baik.

Dalam sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif ini berlaku asas yang dikenal sebagai asas *nemo plus juris*, yaitu walaupun telah melakukan pendaftaran hak atas tanah, penerima hak atas tanah kemungkinan masih menghadapi gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa ia adalah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Untuk mengatasi kelemahan sistem pendaftaran tanah ini digunakan suatu lembaga yang dikenal dalam hukum adat, yaitu lembaga *rechtsverwerking*, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat hak atas tanah, yaitu apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah, ia hanya dapat menuntut hak atas tanah tersebut dalam waktu paling lama lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut merupakan suatu bukti bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem negatif cenderung positif dan upaya mendekati kepastian hukum.<sup>27</sup>

Kepastian hukum merupakan tujuan utama diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagaimana yang diamatkan oleh Pasal 19 UUPA, bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan cara sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan.

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Op. Cit.*, hlm. 81.

Pengertian dijalankan oleh rakyat secara sosiologis berarti adanya keterlibatan rakyat secara aktif dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Keterlibatan rakyat itu secara tegas ditetapkan dalam Penjelasan Umum UUPA angka IV mengenai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, yang berbunyi sebagai berikut :

”Sesuai dengan tujuannya, yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan”.<sup>28</sup>

Melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, maka :<sup>29</sup>

1. Para pemilik tanah dengan mudah membuktikan haknya dengan memberikan surat tanda bukti hak atas tanah, yang berupa sertifikat;
2. Mereka yang memerlukan keterangan dengan mudah memperolehnya karena terbuka untuk umum, di mana semua data hak atas tanah yang didaftar disimpan di Kantor Pertanahan. Kepada mereka yang memerlukan diberikan keterangan tertulis, yang berupa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah;
3. Memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan untuk menjamin kepastian hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan pokok dari hukum adalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta : Republik, 2008) hlm. 69

<sup>29</sup> Harsono, *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 1998, hlm. 32.

<sup>30</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta : Liberty, 2003), hlm. 71.

Dalam mencapai tujuan hukum tersebut hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan dalam masyarakat, Perwujudan unsur kepastian hukum bergantung minimal pada tiga hal, yaitu :<sup>31</sup>

1. Kebutuhan akan hukum yang semakin hari semakin besar, yang oleh hukum harus selalu dipenuhi;
2. Kesadaran hukum manusia dan masyarakat, yang semakin hari semakin bertambah tinggi, sehingga harus diproses dengan baik oleh hukum;
3. Tercapainya tujuan hukum termasuk kepastian hukum, di samping bergantung kepada norma hukum, juga pada faktor penegakan hukum.

Jika menginterpretasikan janji hukum dalam tujuan pendaftaran tanah di mana kepastian hukum seharusnya diwujudkan, maka Indonesia sebagiannya menganut sistem pendaftaran tanah positif. Dalam hal suatu sistem hukum tidak dapat merealisasikan tujuan hukum yang diharapkan, maka menunjukkan adanya penyakit hukum yang dapat menimpa strukturnya, substansinya dan juga kultur hukumnya.<sup>32</sup> Dengan demikian efektivitas hukum akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum.

Substansi hukum dan kultur hukum dalam suatu masyarakat bekerja saling mendukung di dalam pelaksanaannya. Dengan bekerjanya ketiga unsur sistem hukum itu, tidak tertutup kemungkinan bahwa hasil pengujian nilai-nilai praktis dalam masyarakat.

<sup>31</sup> Muchtar Wahid, *Op. Cit.*, hlm. 86.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

## E. Konsep operasional

Konsep Operasional Berisikan batasan-batasan yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. ”Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut PP. 24 Tahun 1997”.

## F. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis dan Sifat penelitian

Jenis penelitian ini adalah *Observational Research* dengan cara survey, yaitu penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan wawancara sebagai alat pengumpul data yang pokok.<sup>33</sup>

Sifat penelitiannya, penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu memberikan gambaran suatu kejadian yang terjadi secara jelas dan terperinci tentang UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah wilayah kerja Kantor Pertanahan yaitu wilayah Kabupaten Indragiri Hilir. Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari 20 Kecamatan, 197 Desa, dan 39 Kelurahan 197 desa 39 kelurahan Tahun 2010.

---

<sup>33</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Pustaka Indonesia, Jakarta, 2009, Hlm 3

### 3. Populasi Dan Sampel

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah :

1. Dinas Pendidikan Kabupaten Indragiri Hilir
2. Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir
3. Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir
4. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri  
( Bapak Fairizon A Ptnh )
5. Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan  
( Bapak Didik Novianto. S. ST )
6. Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan  
( Bapak Selamat Sutrisno. S,SIT.MH )
7. Kepala Seksi Pengadaan Tanah  
( PLT. Bapak Selamat Sutrisno. S. SIT. MH )
8. Kepala Seksi Penataan Pertanahan  
( PLT. Ibu Sari Leti. S. S.it )

### 4. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan di dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder, dengan rincian sebagai berikut :

#### a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang berupa keterangan yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diperoleh dari wawancara pada waktu melakukan penelitian dilapangan, melalui tanya jawab secara langsung.

## **b. Data Sekunder**

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

serta data yang diperoleh melalui kajian bahan pustaka, yang meliputi berbagai buku-buku literatur, skripsi, jurnal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat-pendapat para ahli yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang di atas.

## **5. Alat Pengumpul Data**

Adapun alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada Pejabat Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Instansi Pemerintah baik yang sudah Bersertipikat Maupun yang Belum Bersertipikat, yang harus disesuaikan dan mempunyai hubungan erat dengan masalah yang dibahas.

## **6. Analisis Data**

Setelah data dikumpulkan, dipilih sesuai masalah pokok, lalu dilakukan pengolahan data berdasarkan wawancara yang diuraikan dalam kalimat serta dengan membandingkannya dengan pendapat para ahli.

## **7. Penarikan Kesimpulan**

Didalam penelitian yang penulis lakukan ini, penulis menggunakan metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode *induktif* yaitu penyimpulan dari hal-hal khusus kepada hal-hal umum.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria

Diundangkannya UUPA dimaknai sebagai bagian dari keberhasilan bangsa Indonesia untuk secara perlahan melepaskan diri dari keterikatan peraturan hukum agraria yang bersendikan pemerintah jajahan yang sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara Indonesia dalam melaksanakan pembangunan.

Tujuan diundangkannya UUPA adalah untuk :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia baru men dapat penyelesaian secara prinsipil dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang menghapus *dualisme* hukum tanah yang berlaku di Indonesia menjadi suatu *unifikasi* hukum tanah, dengan menetapkan Pasal 19 ayat (1) UUPA sebagai dasar pelaksanaan

pendaftaran hak atas tanah di Indonesia, yang menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Pendaftaran hak atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA tersebut dilaksanakan atas semua bidang-bidang tanah yang ada di seluruh Indonesia.<sup>34</sup>

Dengan demikian tidak ada perbedaan perlakuan terhadap obyek bidang tanah yang akan di daftar, baik yang berasal dari hak-hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat maupun yang berdasarkan Hukum Eropa, semua akan menjadi hak-hak yang diatur dalam UUPA, dengan kata lain *dualisme* dalam hak-hak atas tanah dihapuskan.

Pelaksanaan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstruksikan kepada Pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut semuanya dilakukan oleh Pemerintah. Ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA, meliputi :

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

---

<sup>34</sup> Perpres Pencabutan Hak Atas Tanah : Langkah Mundur, Kembali ke Masa Orde Baru”.

Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dipandang tidak lagi dapat memberikan kepastian hukum dan kepastian hak sesuai tuntutan masyarakat dan perkembangan zaman.

Dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 ini tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan hak atas tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran hak atas tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena dengan pendaftaran hak atas tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu : secara sistematis dan secara sporadis.

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 dipertegas dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Ketentuan baru tersebut secara substansial tetap menampung konsepsi-konsepsi hukum adat yang hidup dan berakar dalam masyarakat, sehingga dengan demikian dapat memperkuat kerangka tujuan UUPA, yaitu untuk menciptakan *unifikasi* hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat. Dan jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, karena :

- a. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan, maka Pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui mengenai peruntukan hak atas tanah dan kepemilikannya;
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Hal ini sejalan dan selaras dengan catur tertib pertanahan, yaitu :<sup>35</sup>

- a. Tertib hukum pertanahan, yakni terciptanya kondisi sadar hukum dikalangan masyarakat mengenai hak dan kewajiban dalam penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah serta terciptanya persepsi yang sama tentang hukum pertanahan, baik dikalangan aparatur pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat;

<sup>35</sup> H.A. Aswin, Gubernur Kalimantan Barat, [http://www. Catur Tertib Pertanahan. Com/detil](http://www.CaturTertibPertanahan.Com/detil), Google, Senin, tanggal 1 Pebruari 2010.

- b. Tertib administrasi pertanahan, yakni terselenggaranya sistem administrasi pertanahan yang lengkap dan rapi.<sup>36</sup> Semua bidang tanah terdaftar, warkah-warkah mudah ditemukan, aman dan mudah terpantau. Penyalahgunaan surat bukti hak atas tanah dapat diminimalisir serta kemungkinan tumpang tindih dapat dihindari;
- c. Tertib penggunaan tanah, yakni terselenggaranya proses penggunaan tanah berencana, sehingga setiap bidang tanah dapat memberikan manfaat yang optimal, lestari dan diusahakan secara efisien serta seimbang;
- d. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, yakni antara lain dengan cara melakukan pencegahan terhadap kerusakan tanah dan tetap memelihara kelestarian sumber daya alam dan lingkungan.<sup>37</sup>

## B. Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Umum

### 1. Pengertian Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda). Kadaster merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *rekord* (rekaman), menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata *kadastre* ini sendiri berasal dari bahasa latin yakni *capitastrum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capatio Terrens*).<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta;

<sup>37</sup> Wantjik Saleh, 1987, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta;

<sup>38</sup> A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 18.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang 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”.

Menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA, pendaftaran tanah meliputi :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah :

”suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah/ Negara secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan/data tertentu mengenai tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu. Pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti hak dan pemeliharaannya”.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah, <sup>49</sup> Boedi Harsono mengemukakan bahwa penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. <sup>40</sup>

Dalam suatu pendaftaran hak atas tanah, data yang di himpun meliputi :

- a. Data fisik tanah, meliputi lokasi tanah, batas-batas tanah, luas tanah, bangunan dan ada tidaknya tanaman yang ada di atasnya.
- b. Data yuridis hak atas tanah, meliputi haknya apa, siapa pemegang haknya dan ada tidaknya hak-hak pihak lain.

## 2. Tujuan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pasal 19 ayat (1) UUPA pendaftaran hak atas tanah bertujuan tunggal semata-mata untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah yang bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *Rechts cadaster*,<sup>41</sup> yaitu untuk kepentingan pendaftaran hak atas tanah saja dan hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain, seperti perpajakan.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Op. Cit., hlm. 72.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>41</sup> A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 16.

<sup>42</sup> Muhammad Yamin Lubis dan Abdur Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 167.

Pendaftaran hak atas tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik hak atas tanah, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.<sup>43</sup> Selain itu masih ada ketentuan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang mengharuskan dilaksanakannya pendaftaran hak atas tanah oleh pemegang hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan, agar memperoleh kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah tersebut karena pendaftaran hak atas tanah merupakan bukti yang kuat.

Apabila setiap peralihan, penghapusan dan pembebanan hak atas tanah tidak didaftarkan akan banyak menimbulkan komplikasi hukum dikemudian hari.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah satuan rumah susun dan hak hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

---

<sup>43</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan : FH USU Press, 2000), hlm. 132.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, di mana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan”.

Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbuka untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah, dan hak milik satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, menyatakan bahwa tujuan pokok pendaftaran tanah adalah :<sup>44</sup>

a. Memberikan kepastian objek

Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu mengenai kepastian letak, batas-batas tanah yang bersangkutan dan luas tanah. Hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak yang mempunyai hak atas tanah berbatasan.

---

<sup>44</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 13

b. Memberikan kepastian hak

Ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak, siapa yang mempunyai dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain atau pihak ketiga. Kepastian mengenai status hukum dari hak atas tanah yang bersangkutan sangat diperlukan.

c. Memberikan kepastian subjek

Kepastian mengenai orang-orang yang mempunyai hak-hak atas tanah, hal ini diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ke tiga, dan juga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan hak atas tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Oleh karena itu, dengan diadakannya pendaftaran hak atas tanah maka dapat menghasilkan :<sup>45</sup>

- a. Peta-peta pendaftaran;
- b. Surat-surat ukur, untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah;
- c. Surat keterangan dari subjek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan);

<sup>45</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 1993), hlm. 42.

- d. Keterangan atas status hak atas tanah;
- e. Keterangan mengenai beban-beban yang berada di atas tanah hak tersebut
- f. Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat.

Williamson mengemukakan intisari manfaat sistem pendaftaran hak atas tanah (*benefits of a land registration system*) di Australia, yaitu :<sup>46</sup>

- a. Kepastian pemilikan (*Certainty of ownership*);
- b. Jaminan keamanan (*Security of tenure*);
- c. Penanggulangan persengketaan (*Reduction in land disputes*);
- d. Meningkatkan peralihan (*Improved conveyancing*);
- e. Merangsang pemasaran tanah (*Stimulation of the land market*);
- f. Jaminan kredit (*Security for credit*);
- g. Pengendalian harga pasar tanah (*Monitoring of the land market*);
- h. Memudahkan perombakan tanah/perencanaan (*Facilitating land reform*);
- i. Pengaturan tanah oleh Negara (*Management of state lands*);
- j. Mendukung pajak tanah (*Greater efficiency in land taxation*);
- k. Memudahkan perencanaan fisik (*Improvements in physical planning*);
- l. Mendukung informasi sumber daya pertanahan (*Support for land resource management*).

<sup>46</sup> Williamson, *Cadastral and Land Information System In Developing Countries*, The Australian Surveyor, vol 33/1, page. 27.

Dari pemaparan Williamson di atas dapat dikatakan bahwa di negara-negara maju, tujuan pendaftaran hak atas tanah adalah dapat berguna untuk banyak kepentingan dan ini hanya dapat dilaksanakan di negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak atas tanah yang sudah terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik dengan bidang-bidang atau departemen lainnya.

### 3. Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pasal 2 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian asas-asas tersebut menurut penjelasan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut :

#### a. Asas Sederhana

Agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedur pendaftaran hak atas tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama kepada pemegang hak atas tanah.

#### b. Asas Aman

Untuk menunjukkan bahwa pendaftaran hak atas tanah itu perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran hak atas tanah itu sendiri.

c. Asas Terjangkau

Keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan 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 itu, perlu di ikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatat perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

e. Asas Terbuka

Pelaksanaan asas terbuka biasanya dilakukan dengan membuat suatu daftar umum guna dapat di ketahui dengan mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya, misalnya, jika ada seseorang yang ingin mengetahui apakah suatu bidang tanah terdapat sengketa/ beban lain yang membebani atas bidang tanah tersebut, seseorang akan dapat dengan mudah memperoleh data tersebut dari Kantor pertanahan setempat.

#### 4. Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*Regisfration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*Regisfration of deed*). Hal tersebut dapat dilihat dalam buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang di himpun dan disajikan serta diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang terdaftar.

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun di daftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat mengenai data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.<sup>47</sup>

Pasal 29 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang hak dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur, secara hukum telah di daftar. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah.

<sup>47</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Op. Cit., hlm. 477.

## 5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah yang dipakai suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut. Pada umumnya sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah diadakan dengan dua sistem, yaitu :

### a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, suatu sertipikat hak atas tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah.

Ciri pokok sistem publikasi positif ini adalah pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, meskipun ternyata ia bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut, sistem publikasi positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak orang-orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.<sup>48</sup>

Kebaikan sistem publikasi positif yaitu :<sup>49</sup>

- 1). Menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia ternyata bukan pemilik yang berhak;

---

<sup>48</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: alumni, 1997), hlm. 58.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

- 2). Pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki bahwa hak yang didaftar itu dapat didaftar, apakah formalitas-formalitas yang diperlukan telah dipenuhi atau tidak, serta identitas para pihak memang orang yang berwenang.

Adapun kelemahan sistem publikasi positif, yaitu :

- 1). Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama akan memakan waktu lama;
- 2). Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar kesalahannya dan di luar perbuatannya;
- 3). Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

#### b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem publikasi negatif bahwa Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat mutlak sebagai pemiliknya. Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat di bantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya.

Perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya.

Kebaikan sistem publikasi negatif, yaitu adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (pemegang hak sejati).<sup>50</sup> Adapun kelemahan sistem publikasi negatif, yaitu :<sup>51</sup>

- 1). Buku tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak;
- 2). Peranan yang pasif dari pejabat balik nama yang menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat hak atas tanah;
- 3). Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah sedemikian rupa sehingga sulit dan sukar dimengerti oleh orang awam.

c. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Sistem pendaftaran hak atas tanah yang digunakan Indonesia tetap menggunakan sistem seperti dalam pendaftaran hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, maksudnya Negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, maka data dalam sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dalam penjelasannya, dipertegas bahwa Pasal 23, 32 dan 38 ditunjukkan kepada

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1993), hlm. 32.

para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum tentang haknya tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran hak atas tanah yang bersifat *rechts cadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Suatu bukti bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak milik, hak guna bangunan, dan hak pakai) dan Panitia B (untuk hak guna usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran hak atas tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah menerima permohonan pendaftaran hak atas tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.<sup>52</sup>

Apabila telah dilakukan suatu pemeriksaan, maka akan jelas bahwa pemegang hak (subyek) maupun tanahnya (obyek) telah terdaftar dan pemegang hak tersebut benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah dengan pemberian sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan adanya pendaftaran hak atas tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah, maka tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah tersebut di terima sebagai data yang benar baik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

<sup>52</sup> A. P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 2002), hlm. 116.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran hak atas tanah adalah Pemerintah menjamin bahwa pemegang hak (subyek) benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya (obyeknya), dibuktikan dengan adanya pembukuan data yuridis dan data fisik bidang tanah yang diterima sebagai data yang benar dan didukung dengan tersedianya peta hasil pengukuran secara kadasteral, daftar umum bidang-bidang tanah yang terdaftar dan terpeliharanya daftar umum tersebut dengan data yang mutakhir serta kepada pemegang hak diberikan tanda bukti hak yang berupa sertifikat hak atas tanah, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah, sebenarnya tidak semata-mata akan mewujudkan jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum, melainkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena .<sup>53</sup>

- 1) *Security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas hutang;
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- 3) *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari pada sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- 4) *Expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tersebut;

---

<sup>53</sup> P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 9.

5) *Suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak dikemudian hari pendaftaran tersebut;

6) *Completeness of the record* :

a). Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;

b). Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

### **C. Kegiatan Dan Objek Pendaftaran Hak Atas Tanah Serta Pihak-pihak yang Terlibat Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah**

#### **A. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah**

Penyelenggaraan kegiatan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Indonesia merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah, yang dipergunakan untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.<sup>54</sup>

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
2. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

<sup>54</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Op. Cit.*, hlm. 72.

Sesuai ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah meliputi kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah (*maintenance*).

#### 1. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Pertama Kali

Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran hak atas tanah yang belum pernah dibukukan/didaftarkan, bisa melalui konversi, penegasan/pengakuan dan bisa juga melalui pemberian hak atas tanah negara, dengan kegiatan teknis yang berurutan sesuai dengan tahapan pekerjaannya.<sup>55</sup>

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertipikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen”.

---

<sup>55</sup> Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 413.

Menurut Boedi Harsono pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) meliputi 3 bidang kegiatan, yaitu :<sup>56</sup>

- a. Bidang fisik atau "teknis kadastral";
- b. Bidang yuridis ; dan
- c. Penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Aspek hukum yang terkandung dalam kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali yang belum pernah terdaftar sebagaimana tersebut diatas meliputi :<sup>57</sup>

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik, yang terdiri dari kegiatan pengukuran dan pemetaan, meliputi pekerjaan :
  - 1). Pembuatan peta dasar pendaftaran;
  - 2). Penetapan batas bidang-bidang tanah;
  - 3). Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
  - 4). Pembuatan daftar tanah;
  - 5). Pembuatan surat ukur;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya, terdiri dari kegiatan pembuktian hak baru, pembuktian hak lama dan pembukuan hak :
  - 1). Pembuktian hak baru, yaitu kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang;

---

<sup>56</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Op. Cit.*, hlm.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

- 2). Pembuktian hak lama, yakni kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan terhadap hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, yang dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut, berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan haknya;
- 3). Pembukuan hak, yakni kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan dengan mencatat/mendaftarkan hak atas tanah dalam suatu buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan;
- 4). Penerbitan sertipikat oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk kepentingan atau diserahkan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, berfungsi sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- 5). Penyajian data fisik dan data yuridis, disajikan dalam bentuk daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama;
- 6). Penyimpanan daftar umum dan dokumen, yakni kegiatan menyimpan data pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan menyangkut dokumen yang merupakan alat pembuktian yang digunakan sebagai dasar pendaftaran, antara lain berupa peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama, dapat disimpan dan disajikan dengan alat elektronik dan mikrofilm serta hanya dapat diberikan petikan, salinan dan rekaman dokumennya dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang,

atau hanya dapat ditunjukkan atau diperlihatkan pada sidang pengadilan atas perintah pengadilan.

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

- 1) Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran hak atas tanah secara sistematis dan pendaftaran hak atas tanah secara sporadik;
- 2) Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri;
- 3) Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran hak atas tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran hak atas tanah secara sporadik;
- 4) Pendaftaran hak atas tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan dari pihak yang berkepentingan”.

Kegiatan Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat dilaksanakan melalui dua cara, yaitu :

## 2. Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sistematis

Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

”Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi

semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan”.

Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa dari Pemerintah yang didasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, yang pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>58</sup>

Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis dilakukan karena dianggap dapat memberikan hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilaksanakan secara serentak mengenai semua bidang tanah tersebut. Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis juga didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah untuk menghindari adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.<sup>59</sup>

Bahwa pendaftaran hak atas tanah secara sistematis lebih diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang tanah yang akan didaftarkan dari pada melalui pendaftaran hak atas tanah secara sporadik.

Keuntungan dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis, yaitu :

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 487.

<sup>59</sup> Kepala Badan Pertanahan Nasional, pada *Seminar Nasional Tentang Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah Dan Pajak Tanah Yang Terkait*, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal, 13 September 1997, hlm. 4.

- (1). Pemilik hak atas tanah tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan karena petugas Badan Pertanahan Nasional dan petugas ukur/seksi pengukuran mengunjunginya;
- (2). Pemilik hak atas tanah tidak perlu mengajukan surat permohonan pendaftaran hak atas tanah dan mengisi segala macam formulir/data isian, pemilik hak atas tanah cukup memeriksa dan menandatangani;
- (3). Waktu penyelesaian sertipikat sudah ditentukan tidak lebih dari satu tahun;
- (4). Timbulnya sengketa batas dikemudian hari dapat dihindari karena semua bidang tanah di lokasi diproses secara bersamaan;
- (5). Biaya sertipikat sangat ringan karena biaya operasional disubsidi oleh Pemerintah.

### 3. Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sporadik

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

”Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal”.

Pendaftaran hak atas tanah secara sporadik tersebut hanya atas satu bidang tanah, yang dilaksanakan atas permintaan dari pemohon sertipikat atau atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan atau kuasanya, dengan mendatangi Kantor Pertanahan.

Dalam sistem pendaftaran hak atas tanah secara sporadik ini, pemohon akan diminta mengisi dan menandatangani formulir khusus permohonan sertipikat seraya menyerahkan berkas persyaratan atau kelengkapan seperlunya (termasuk surat kuasa dari pemilik untuk mengurus tanah milik orang lain) dan membayar sejumlah biaya yang telah ada daftar tarifnya. Semuanya harus berlangsung di depan loket khusus di dalam lobi Kantor Pertanahan.<sup>60</sup>

Cara ini bisa juga dilakukan secara massal, yaitu beberapa pemilik (kuasanya) yang tanahnya saling berdekatan secara bersamaan mengajukan permohonan pensertipikatan ke loket khusus pada kantor pertanahan, cara demikian biasa disebut pendaftaran tanah sporadik secara massal.

#### 4. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah adalah kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran hak atas tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum. Adanya perubahan-perubahan tersebut wajib didaftarkan oleh pemegang hak yang bersangkutan dan terhadap perubahan tersebut dilakukan penyesuaian dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikatnya.

---

<sup>60</sup> Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 2004), hlm.86.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, dalam hal ini peralihan hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan (*inbreng*), dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya, yaitu kegiatan yang dilakukan antara lain, karena perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
  - 1) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah ;
  - 2) Pembagian hak bersama;
  - 3) Hapusnya hak atas tanah;
  - 4) Peralihan dan hapusnya hak tanggungan;
  - 5) Perubahan data pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.

Berkenaan dengan pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah (*data maintenance*), Pasal 36 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur hal-hal sebagai berikut :

- 1) Pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran hak atas tanah yang telah terdaftar ;
- 2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan”.

Perubahan data dapat terjadi pada data yuridis berupa terjadinya peralihan hak atas tanah, antara lain karena adanya perbuatan hukum jual-beli, hibah yang sifatnya mengalihkan hak, yang perubahannya harus didaftarkan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997.

#### 5. Prosedur dan Syarat-syarat Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA, merupakan kegiatan besar.

Negara menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia, akan tetapi bagi hak atas tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2) UUPA, yaitu agar setiap hak atas tanah dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya.

Namun dalam pelaksanaannya tetap dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yang secara teknis dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Prosedur dan syarat penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah merupakan proses rangkaian kegiatan pendaftaran hak atas tanah, yang dimulai dari pengajuan permohonan hak oleh pemohon yang dilengkapi data pemilikan hak atas tanah, kemudian data-data tersebut diproses dengan melakukan penelitian administrasi kelengkapan berkas pada bukti-bukti pemilikan dan dokumen-dokumen pendukung yang dilampirkan dalam surat permohonannya tersebut, pencatatan dalam daftar-daftar isian, penetapan petugas dan waktu kegiatan lapangan, kemudian Kantor Pertanahan secara operasional dilapangan melakukan pengukuran dan pemetaan untuk mengidentifikasi data fisik tanah yang meliputi, letak, luas, batas-batas dari para pemilik yang bersebelahan, keadaan lokasi, penggunaan tanah, adanya benda-benda dan kepentingan pihak ketiga atas tanah serta riwayat pemilikan tanah yang dituangkan dalam risalah pemeriksaan tanah serta kebenaran dari data yuridis yang disertakan dalam proses permohonan hak atas tanahnya.

Setelah diperoleh data lapangan kemudian dilanjutkan dengan proses administrasi berikutnya, yaitu meliputi pemetaan dan pembuatan surat ukur, penerbitan surat penetapan hak, yang dilanjutkan dengan pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis hak

atas tanah yang bersangkutan, kemudian diterbitkan salinan buku tanah yang disebut sertipikat.

#### 6. Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah

Pemerintah mengadakan pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan maksud memberikan jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanah yang dipunyai seseorang.

Sebagai tanda jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah atas sebidang tanah, maka Pemerintah memberikan surat tanda bukti hak atas tanah, berupa sertipikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan :

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

Menurut Herman Hermit, Sertipikat merupakan surat tandabukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Sertipikat memuat data pemegang hak, jenis hak, dilengkapi surat ukur yang memuat letak, luas dan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya.

Data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data tersebut diambil dari buku tanah dan surat ukurnya.

Penerbitan sertipikat dalam rangka pendaftaran hak atas tanah, pertama kali dilakukan terhadap hak-hak atas tanah yang sudah didaftarkan dalam buku tanah. Apa yang dicatat dalam buku tanah dicatat juga dalam sertipikatnya, sedangkan dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembuktian dalam pembukuan tersebut dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Setelah sertipikat ditandatangani kemudian diserahkan kepada pemegang hak atas tanah. Semua bagian-bagian dari sertipikat hak atas tanah tersebut ada arsipnya dan salinannya serta dipelihara dengan baik di Kantor Pertanahan.

Salinan buku tanah, surat ukur dan gambar denah serta uraian hak pemilik sertipikat hak atas tanah/bagian/benda bersama tersebut kemudian dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen.

#### B. Objek Pendaftaran Hak Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran hak atas tanah meliputi :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
2. Tanah Hak Pengelolaan;
3. Tanah Wakaf;
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
5. Hak Tanggungan; Tanah Negara

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.<sup>62</sup>

1. Tugas Dan Fungsi Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

<sup>62</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op. Cit., hlm. 476

Penyelenggara pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya ditingkat Propinsi di bentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, yang berkedudukan di tiap-tiap Ibu Kota Propinsi yang merupakan instansi vertikal yang berada dan dengan jawab langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota di bentuk Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal yang berada dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi Kabupaten/Kota.

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut :<sup>63</sup>

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;

---

<sup>63</sup> Kantor Pertanahan, *Op. Cit*, Google, Senin tanggal 03 Juni 2019.

4. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
  5. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
  6. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
  7. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
  8. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
  9. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan;
  10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
  11. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
  12. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
  13. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.
2. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, meliputi :
1. Kepala Kantor Pertanahan;
  2. Sub bagian tata usaha, terdiri dari :

- a. urusan perencanaan evaluasi dan perencanaan;
  - b. Urusan umum dan kepegawaian;
  - c. Urusan keuangan dan BMN.
3. Seksi Infrastruktur Pertanahan :
- a. sub seksi pengukuran dan pemetaan dasar dan Tematik.
  - b. sub seksi pengukuran dan pemetaan kadastral;
4. Seksi hubungan Hukum Pertanahan, terdiri dari :
- a. sub seksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat;
  - b. sub seksi Pendaftaran Tanah;
  - c. sub seksi pemeliharaan data Tanah dan pembinaan PPAT;
5. Seksi penataan pertanahan, terdiri dari :
- a. sub seksi penatagunaan tanah dan kawasan tertentu;
  - b. sub seksi landreform dan konsolidasi tanah;
6. Seksi pengadaan Tanah, terdiri dari :
- a. sub seksi pemanfaatan Tanah Pemerintah dan penilaian Tanah;
  - b. sub seksi fasilitasi dan penetapan Tanah Pemerintah;
7. Seksi penanganan masalah dan pengendalian pertanahan, terdiri dari :
- a. sub seksi penanganan sengketa konflik pertanahan dan perkara Pertanahan;
  - b. sub seksi pengendalian pertanahan.

### C. Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Pasal 19 UUPA jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah memerintahkan baik kepada Kantor Pertanahan maupun kepada masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah guna kepastian dan perlindungan hukum, dengan mendapatkan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Wewenang untuk menyelenggarakan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewenangan Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 UUPA jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 tahun 1997, yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan oleh Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional.<sup>64</sup>

Sebagai pelaksana pendaftaran tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses pendaftaran hak atas tanah, yaitu antara lain :

1. Pemegang Hak Atas Tanah

Sebagian besar pemegang hak atas tanah adalah pribadi manusia, baik perseorangan maupun kelompok, disamping itu ada pula badan hukum privat maupun publik.

---

<sup>64</sup> Sunaryo Basuki, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta 1998, hlm. 7.

Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum UUPA, bahwa keberhasilan pendaftaran hak atas tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum, dalam pelaksanaannya sangat tergantung pada peranan masyarakat dan pemegang hak atas tanah, yang sebagian besar masih dipengaruhi oleh hukum adat setempat.

Dalam hubungannya dengan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, sangat ditentukan oleh persepsi masyarakat dan pemegang hak atas tanah terhadap sertipikat hak atas tanah termasuk hak milik yang akan menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dan pemegang hak atas tanah.

Kemampuan masyarakat untuk menilai manfaat dan memenuhi kewajiban di atas dipengaruhi oleh kondisi internal maupun eksternal anggota masyarakat dalam lingkungan sosial ekonomi dan sosial budaya.

Selain itu, penilaian tentang sertipikat ditentukan pula oleh pengalaman yang dirasakan sendiri, apa yang dilihat maupun di dengar dari orang lain. Dengan demikian kultur hukum masyarakat, yang meliputi kesadaran hukum dan realitas sosial mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran hak atas tanah yang melahirkan sertipikat hak sebagai bukti pemilikan tanah.

## 2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Keberadaan pejabat dalam suatu tatanan ketatanegaraan sangat dibutuhkan, karena pejabat merupakan pengejawantahan dari personifikasi Negara.

Negara dalam suatu konsep ketatanegaraan dalam menjalankan fungsinya diwakili oleh Pemerintah. Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dan tugasnya dalam merealisasikan tujuan Negara diwakili oleh pejabat. Oleh karena itu, sukses tidaknya sebuah lembaga negara ditentukan oleh kemampuan pejabatnya dalam menjalankan roda Pemerintahan.

Salah satu tugas pejabat, khususnya PPAT, keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini merupakan konsekuensi ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, amandemen ke tiga (3), yang menentukan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan.

Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.<sup>65</sup>

Sejalan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah di atas, maka dalam ketatanegaraan dimanapun di dunia ini, diakui keberadaan suatu jabatan yang dipegang oleh seorang pejabat yang sifatnya bukan struktural,

---

<sup>65</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 170.

melainkan fungsional dan keberadaannya memiliki peran yang amat penting, jabatan tersebut lazim disebut jabatan PPAT. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai tugas pokok PPAT, yaitu :

- (1). PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat.
- (2). Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah, jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (imbreg), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan/hak pakai atau tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan”.

Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah menyebutkan bahwa, PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. PPAT yang dikenal umum terdiri dari dua macam, yaitu PPAT Notaris dan PPAT Camat.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Hal ihwal mengenai PPAT ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Seorang Notaris untuk bisa menjadi PPAT harus memperoleh izin dari Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Camat karena jabatannya (*ex-officio*) secara otomatis menjadi PPAT Sementara. PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Fungsi PPAT berada di dalam rangkaian pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah dengan menyediakan alat-alat bukti yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran hak atas tanah tertentu. Oleh karenanya ketepatan, kepastian dan kebenaran informasi yang tertuang dalam akta yang dibuatnya sangat menentukan bagi proses pendaftaran dan perlindungan hak atas tanah warga masyarakat.

Konsekuensinya PPAT disamping harus bertanggung jawab terhadap kepastian dan kebenaran isi akta, juga wajib menyampaikan akta dan warkah-warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan dalam jangka waktu tujuh hari sejak penandatanganan akta. Tugas PPAT merupakan sebagian dari tugas pendaftaran hak atas tanah, sehingga tugas ini harus dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia dan keberadaannya harus menjangkau seluruh wilayah nusantara.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 tahun 1998 menegaskan bahwa Pejabat Pemerintah yang juga dapat diangkat sebagai PPAT Sementara adalah Camat atau Kepala Desa dan sebagai PPAT Khusus adalah Kepala Kantor Pertanahan.

Penunjukan Camat atau Kepala Desa terutama dilakukan di wilayah yang terpencil yang tidak mungkin dilayani oleh PPAT sehingga masyarakat dipermudah untuk melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah dan memperoleh aktanya.<sup>67</sup>

Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan untuk melayani perbuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani perbuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas *resiprositas* sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri.

Dokumen-dokumen yang dipersyaratkan oleh PPAT untuk bisa berlangsungnya transaksi dan penerbitan akta yang harus disiapkan oleh penjual dan pembeli hak atas tanah adalah sebagai berikut :<sup>68</sup>

- a. Sertipikat asli (kalau belum ada maka penggantinya adalah alat bukti lain yang dikuatkan oleh Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah dan Camat mengenai kebenaran kepemilikan hak atas tanah oleh penjual);
- b. Surat persetujuan dari suami/istri pihak penjual;
- c. Foto kopi Kartu Tanda Penduduk suami dan istri pihak penjual;
- d. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun terakhir;

---

<sup>67</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op. Cit., hlm. 483.

<sup>68</sup> Herman Hermit, Op. Cit., hlm. 224.

- e. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) bila nilai transaksi lebih dari Rp. 60.000.000,- (Enam Puluh Juta);
- f. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Penghasilan (setiap transaksi) berupa jumlah nilainya.

Akta jual-beli yang dibuat oleh PPAT tidak akan selesai dalam sehari, sebab PPAT akan mengecek terlebih dahulu keaslian atau kebenaran sertifikat hak atas tanah tersebut kepada Kantor Pertanahan yang biasanya membutuhkan waktu sehari. Sertifikat asli hak atas tanah tersebut harus terlebih dahulu diserahkan kepada PPAT, satu atau dua hari sebelum dibuatkan akta untuk memberi waktu kepada PPAT guna pengecekan keaslian sertifikat hak atas tanah yang ditransaksikan.<sup>69</sup>

Peranan PPAT sangat penting karena menurut Pasal 37 ayat ( 1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, setiap peralihan, pemindahan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT. Jabatan PPAT menurut Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 pada dasarnya mempunyai peranan yang sangat penting dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu dengan membuat alat bukti mengenai telah terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah tertentu yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubahan data yuridis yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 225.

Tanpa adanya akta PPAT, Kepala Kantor Pertanahan dilarang untuk mendaptarkannya, kecuali dalam pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali. Hal tersebut dilakukan bertujuan agar sertipikat baik bagi pemegang hak, pihak ketiga maupun sebagai alat bukti di depan pengadilan.

### 3. Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan adalah unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh seorang Kepala.<sup>70</sup>

Kantor Pertanahan sebagai garda terdepan dari Badan Pertanahan Nasional, bertugas memberikan pelayanan di bidang pertanahan secara langsung kepada masyarakat, dengan mengemban tiga tugas pokok, yaitu :<sup>71</sup>

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 275.

<sup>71</sup> Kantor Pertanahan, *Op. Cit.*, Google, Senin, tanggal 10 Noverber 2009.

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### C. Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Di Kabupaten Indragiri Hilir Berdasarkan PP 24/1997

##### 1. Langkah-langkah Dan Perosedur Pendaftaran Tanah Di Indragiri Hilir

Perkembangan pesat yang terjadi dalam pembangunan tidak bisa dilepaskan begitu saja dengan hubungannya akan kepastian pendaftaran tanah. Terutama perkembangan daerah yang terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir.

Di Kabupaten Indragiri Hilir Tanah Instansi Pemerintah tidak seperti yang di harapkan banyak Instansi-instansi Pemerintah yang belum mendaftarkan objek tanahnya untuk 3 ( Tiga ) dinas yang asetnya mencapai 640 persil yang bersertifikat baru 108 persil/bidang sekitar 17%.

1. Mengambil dinas yang asetnya banyak dan masalahnya banyak.
2. Mengambil dinas yang asetnya tersebar di Kabupaten Indragiri Hilir.
3. Mengambil dinas yang asetnya sangat sedikit pendaftaran asetnya.

Penulis meneliti d dinas di Kabupaten Indragiri Hilkir.

1. Dinas pendidikan Indragiri Hilir yang meneliti aset menyebar hampir keseluruhan desa  $\pm$  400 persil, sekitar 15,5%.
2. Dinas kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir yang memiliki aset yang kurang menyebar kesetiap desa di Kabupaten Indragiri Hilir  $\pm$  216

persil asetnya yang bersertipikat baru sekitar 40 persil, sekitar 18,51%.

3. Dinas perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir yang memiliki aset tanah yang menyebar diseluruh kecamatan yang juga desa-desa ± 24 persil asetnya yang bersertipikat baru sekitar 6 persil sekitar 25%.

Penulis meneliti banyak aset-aset yang di teliti oleh dinas-dinas tidak memiliki dasar penguasaan yang belum di buatka daftar asetnya.

Pendaftaran untuk mendaftarkan asetnya di kantor pertanahan di antara penyerataan adalah surat keterangan aset, ada aset pemerintah yang memiliki asetnya dengan cara hibah lisan dari masyarakat karna masyarakat menginginkan kemajuan-kemajuan di daerahnya.

Ada dinas yang asetnya tidak mempunyai dasar penguasaan sama sekali, sebelum pemerintah menginstruksikan bahwa setiap dinas/instansi pemerintah wajib mendaftarkan asetnya menginventarisasi dan kegiatan pendaftaran tanah instansi pemerintah mulai banyak. Misalnya aset-aset di daftarkan kalau ada keperluan pembangunan atau memohon bantuan ke pemerintah. Karna bahwa/pembangunan baru bisa jalan dan di lakukan kalau jelas penguasaan asetnya, di sini kadang tidak lagi kendala karna untuk mendaftarkanya di kantor pertanahan ada biaya PNBP, yang biaya ini tentu di bebankan ke pemohon, maka yang bisa terjadi adalah pemohon tidak bisa menempati karna biaya tersebut harus ada di dalam anggaran tahunan (Diva), seringnya aset Pemerintah yang tidak di jaga dan di

pelihara batas-batas tanahnya dan penguasaan surat dasar yang kuat bisa menimbulkan sengketa batas dan penguasaan.

Banyak aset yang di kuasai dan akan di daftarkan akan mengembangkan biaya-biaya PNBP dalam penguasaan pendaftaran asetnya dasar.

Dalam proses pemberian hak pengakuan dalam mendaftarkan tanah instansi pemerintah ini, kantor pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir juga batas dan wewenangnya, sehingga untuk aset-aset yang luas, kantor pertanahan harus meminta izin oleh pada kantor, bagian yang mempunyai kewenangan di dasarnya yang tanahnya hal ini akan membuat kendala-kendala dalam proses pendaftaran sertipikat.

Karena tanah jelas menjadi aspek utama dan penting dalam pembangunan, dimana seluruh kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat memerlukan tanah untuk melakukan kegiatan tersebut. Untuk tercapainya kepastian pendaftaran tanah tersebut maka Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya akan disebut sebagai PP 10/1961) yang telah berlaku sejak tahun 1961 dipandang memiliki substansi yang sudah tidak dapat lagi memenuhi tuntutan zaman untuk memberikan kepastian atas pendaftaran tanah tersebut.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: 1985, Hal. Ghalia Indonesia, 19.

Oleh karenanya pada tanggal 8 Juli 1997 pemerintah menetapkan dan mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya akan disebut sebagai PP 24/1997) .

PP ini berlaku tiga bulan sejak tanggal diundangkannya (Pasal 66) yang secara resmi mulai berlaku diseluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 8 Oktober 1997 dengan Peraturan Pelaksananya adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 (selanjutnya akan disebut sebagai PerMen 3/1997).

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

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. 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.
2. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.

3. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
4. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.<sup>73</sup>
5. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.<sup>74</sup>
6. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
7. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
8. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.
9. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>74</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali. 1991, Hal. 95.

<sup>75</sup> Pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

10. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.
11. pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
12. Pemeliharaan data pendaftaran tanah 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.
13. Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.
14. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.
15. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
16. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

17. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
18. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.
19. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran yang sudah ada haknya.
20. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
21. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab dibidang agraria/pertanahan.
22. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.
23. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesi*, Jakarta: Djambatan, 1999, hal. 72.

24. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

PP 24/1997 masih mempertahankan sejumlah substansi yang diatur dalam PP 10/1961 yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan dan sistem Pendaftaran tanah

2. Cara pendaftaran tanah

Peyempurnaan yang dilakukan pada dasarnya adalah mengenai penegasan tentang hal-hal berikut yang terdapat pada PP 24/1997:

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

2. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah

3. Penegasan, penyederhanaan, serta peningkatan tata cara Pendaftaran tanah

4. Penggunaan teknologi modern dalam pengukuran dan pemetaan

5. Pembukuan bidang tanah yang data fisik atau data yuridisnya masih disengketakan

6. Adanya kekuatan pembuktian lewat sertifikat

7. Peran dan tanggung jawab Pejabat Pembuat akta Tanah (PPAT)

2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Asas yang dianut untuk Pendaftaran tanah diatur berdasarkan Pasal 2 PP 24/1997 yakni sebagai berikut:<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Pasal 1 angka 8 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

#### 1.Sederhana

Maksudnya adalah substansinya mudah dibaca atau dipahami oleh semua lapisan warga negara Indonesia dan juga prosedurnya tidak perlu melewati birokrasi yang berbelit-belit hanya perlu melewati seksi pendaftaran tanah saja.

#### 2.Aman

Keamanan disini berarti akan memberikan rasa aman bagi pemegang sertifikat apabila mereka telah melakukan prosedur pendaftaran tanah dengan teliti dan cermat.

#### 3.Terjangkau

Berkaitan dengan kemampuan finansial seseorang untuk membayar biaya, khussunya harus memerhatikan agar tidak memberatkan pihak-pihak yang ekonominya lemah. Intinya agar jangan sampai pihak ekonomi lemah tidak melakukan pendaftaran tanah hanya karena masalah tidak mampu membayar.

#### 4.Mutakhir

Setiap data yang berkaitan dengan pendaftaran tanah haruslah data yang terbaru, yang menunjukkan keadaan riil pada saat yang sekarang. Setiap ada perubahan fisik atau benda-benda di atasnya atau hal yuridis atas tanah harus ada datanya (selalu ada pembaharuan data).

#### 5.Terbuka

Dokumen-dokumen atau data-data baik fisik atau yuridis bersifat terbuka

dan boleh diketahui oleh masyarakat. Asas ini bertujuan agar bila ada hal-hal yang menyimpang atau disembunyikan dapat diketahui.

### 3. Tujuan Diselenggarakan Pendaftaran Tanah

Dalam ketentuan Pasal 3 PP 24/1997 dinyatakan dengan tegas bahwa pendaftaran tanah mempunyai tiga tujuan, yaitu:

1. 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.

Kepastian hukum ini diberikan dalam bentuk sertifikat kepada pemegang hak tersebut, dimana sertifikat ini bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang. Hal ini merupakan pengejawantahan langsung dan tujuan utama dari ketentuan Pasal 19 UUPA.

2. 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. Hal ini khususnya berguna bagi calon pembeli yang perlu mengetahui data yang tersimpan mengenai obyek yang akan mereka beli sehingga terjadi transparansi.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

### 4. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka 1 PP 24/1997 mengatur:

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. Yang dimaksud rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran dalam bidang data fisik yakni mengenai tanahnya itu sendiri seperti lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan atau benda lain yang ada di atasnya.

Berikutnya adalah data yuridis mengenai haknya yakni haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.

Sementara terus-menerus artinya Setiap ada pengurangan, perubahan, atau penambahan maka harus dilakukan pendaftaran ulang, yang akan membuat sertifikat tersebut mengalami perubahan, misalnya perubahan tipe rumah.

#### 5. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP 24/1997 sebagai berikut:<sup>78</sup>

Obyek pendaftaran tanah meliputi:

- b. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

---

<sup>78</sup> Pasal 9 ayat (1) UUPA

- c. tanah hak pengelolaan.
- d. tanah wakaf.
- d. hak milik atas satuan rumah susun,
- e. hak tanggungan.
- f. tanah negara.

#### 6. Sistem Pendaftaran yang Digunakan

Sistem Pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran Hak (Registration of titles). Dalam sistem ini setia penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta (pendaftaran terus-menerus).

Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan akta tersebut yang didaftar melainkan haknya tersebutlah yang didaftarkan,

sementara akta hanya merupakan bukti dan sumber datanya. Selain itu juga terdapat buku tanah sebagai dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

##### 1. Sistem Publikasi yang Digunakan

Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, selain itu juga ada sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak.

Sistem publikasi negatif bukan pendaftarannya yang diperhatikan, tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan

berpindahnya hak kepada pembeli, dimana pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang haknya yang baru.

Sistem publikasi yang digunakan dalam PP 24/1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan PP 24/ 1997 Pasal 32 ayat (1) dan Penjelasan. Dalam Pasal 32 ayat (1) disebutkan mengenai sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat yang berarti merupakan sistem publikasi positif karena melihat pada pendaftaran sebagai bukti hak.

Sementara dalam Penjelasan Pasal 32 disebutkan sertifikat tersebut sebagai tanda bukti yang kuat dalam arti bila tidak dapat dibuktikan sebaliknya, sehingga hak dari sertifikat tersebut menjadi tidak mutlak, bila dapat dibuktikan bahwa sertifikat tersebut didapatkan dengan melakukan perbuatan hukum yang tidak sah dalam jangka waktu 5 tahun. Disinilah unsur sistem publikasi negatif tersebut ada.

## **2. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah**

Ada 4 organ yang berperan dalam urusan sebagai penyelenggara dan pelaksana pendaftaran tanah ini yakni sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional Sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA dan Pasal 5 PP 24/1997 yakni bertindak sebagai penyelenggara pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut.
2. Kepala Kantor Pertanahan Sesuai ketentuan Pasal 6 PP 24/1997 Dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana Pendaftaran

Tanah kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan.

3. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Pengertian PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 1 Angka 24 PP 24/1997. Kegiatan PPAT adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan kegiatan dibidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran.

4. Panitia Ajudikasi Tugas dari Panitia Ajudikasi adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis untuk membantu tugas Kepala Kantor Pertanahan seperti diatur dalam Pasal 8 PP 24/1997.

Pengertian dari Ajudikasi ini sendiri diatur dalam Pasal 1 Angka 8 PP 24/1997.

### **3. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

1. Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam pasal 13 PP 24/1997 ditentukan :

(1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadic.

- (2) Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri
- (3) Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.
- (4) Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah :

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik, yang meliputi pengukuran dan pemetaan; pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas bidang-bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; pembuatan daftar tanah, dan pembuatan surat ukur.
- b. pembuktian hak dan pembukuannya, yang meliputi pembuktian hak baru; pembuktian hak lama; pembukuannya hak.
- c. penerbitan sertifikat penyajian data fisik dan yuridis
- d. penyimpanan daftar umum dan dokumen Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis ini didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan menteri.

Dalam hal suatu wilayah belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadic.

Pendaftaran secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam suatu wilayah secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadic ini tentunya dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan, tanpa adanya suatu penetapan terlebih dahulu dari menteri atas tanah tersebut.

## 2. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.

Dalam PP 24/1997 ditentukan bahwa:

- (1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- (2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini dilakukan terhadap

tanah-tanah yang sebelumnya sudah terdaftar. Pendaftaran ini harus dilakukan ketika pihak yang memiliki tanah tersebut ingin memindahkan haknya melalui jual beli, tukar menukar, hibah, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang yang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.<sup>79</sup>

#### 4. Tahap Proses Permohonan

Tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung dalam tahap sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan hak yang dimohon memberikan hak yang dimohon, melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat. Formulir surat permohonan telah disediakan oleh Kantor Sub Direktorat Agraria. (kantor agraria tingkat Kabupaten/Kotamadya).
2. Kantor Sub Direktorat Agraria memeriksa dan minta dipersiapkan surat-surat yang diperlukan, antara lain:
  - a. surat keterangan pendaftaran tanah.
  - b. gambar situasi/surat ukur.

<sup>79</sup> Parlindungan A.P, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung;

- c. fatwa tata-guna tanah.<sup>80</sup>
- d. risalah pemeriksaan tanah oleh panitia "A"
3. Berkas permohonan yang lengkap oleh Kantor Sub Direktorat Agraria dikirim kepada Gubernur/Kepala Daerah setempat melalui Kantor Agraria Provinsi setempat.
4. Kalau wewenang pemberian hak yang dimohon ada di tangan Gubernur/Kepala Daerah, maka Kepala Direktorat Agraria atas nama Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).
5. Jika wewenang dimaksud ada di tangan Menteri Dalam Negeri, maka berkas permohonan yang lengkap disertai pertimbangan setuju atau tidak oleh Kepala Direktorat Agraria dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Agraria.
6. Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak.
7. Surat Keputusan Pemberian Hak Diserahkan kepada pemohon.
8. Pemohon memenuhi semua persyaratan yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak.
9. Hak atas tanah itu didaftarkan oleh pemohon di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.
10. Kantor Sub Direktorat Agraria mengeluarkan sertifikat hak atas tanah dan menyerahkannya kepada pemegang hak.

---

<sup>80</sup> Soerjono Soekanto, 1993, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;

## 1. Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

Dalam pasal 13 PP 24/1997 ditentukan :<sup>81</sup>

- (1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadic.
- (2) Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
- (3) Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadic.
- (4) Pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah :<sup>82</sup>

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik, yang meliputi pengukuran dan pemetaan; pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas bidang-bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;

<sup>81</sup> Pasal 46 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997

<sup>82</sup> Chdidjah Dalimunthe, 2000, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Press, Medan;

pembuatan daftar tanah, dan pembuatan surat ukur.

b. pembuktian hak dan pembukuannya, yang meliputi pembuktian hak baru; pembuktian hak lama; pembukuan hak.

c. penerbitan sertifikat

d. penyajian data fisik dan yuridis

e. penyimpanan daftar umum dan dokumen

## **2. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah**

Dalam PP 24/1997 ditentukan bahwa:

(1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.

(2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini dilakukan terhadap tanah-tanah yang sebelumnya sudah terdaftar. Pendaftaran ini harus dilakukan ketika pihak yang memiliki tanah tersebut ingin memindahkan haknya melalui jual beli, tukar menukar, hibah, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang yang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :

a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.

b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Dalam penjelasan UUPA dikatakan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan petuk sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan petuk tersebut secara prinsip sudah tidak ada.

Dalam penjelasan UUPA angka IV dikatakan bahwa usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah yaitu: Pasal 23, 32 dan 38 yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya.

Pasal 23 (32 HGU dan 38 HGB) berbunyi :

1. Hak milik demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan Hak lain harus didaftarkan sesuai pasal 19 UUPA
2. Pendaftaran dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta syahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan Pendaftaran Tanah yang bersifat rechts kadaster, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.<sup>83</sup>

Di dalam penjelasan UUPA disebutkan pula bahwa pendaftaran tanah didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara (Indonesia) tentunya yang dimaksud dalam Undang-Undang ini termasuk daerah hutan maupun laut (marine kadaster.)

#### 1. Tahap Proses Permohonan

Tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung dalam tahap sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan hak yang dimohon memberikan hak yang dimohon, melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat. Formulir surat permohonan telah disediakan oleh Kantor Sub Direktorat Agraria. (kantor agraria tingkat Kabupaten/Kotamadya).
2. Kantor Sub Direktorat Agraria memeriksa dan minta dipersiapkan surat-surat yang diperlukan, antara lain:
  - a. surat keterangan pendaftaran tanah
  - b. gambar situasi/surat ukur
  - c. fatwa tata-guna tanah

<sup>83</sup> Sunaryo Basuki, 1998, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta;

d. risalah pemeriksaan tanah oleh panitia "A"

3. Berkas permohonan yang lengkap oleh Kantor Sub Direktorat Agraria dikirim kepada Gubernur/Kepala Daerah setempat melalui Kantor Agraria Provinsi setempat.
4. Kalau wewenang pemberian hak yang dimohon ada di tangan Gubernur/Kepala Daerah, maka Kepala Direktorat Agraria atas nama Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).  
Jika wewenang dimaksud ada di tangan Menteri Dalam Negeri, maka berkas permohonan yang lengkap disertai pertimbangan setuju atau tidak oleh Kepala Direktorat Agraria dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Agraria. Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak.
5. Surat Keputusan Pemberian Hak Diserahkan kepada pemohon.
6. Pemohon memenuhi semua persyaratan yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak.
7. Hak atas tanah itu didaftarkan oleh pemohon di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.
8. Kantor Sub Direktorat Agraria mengeluarkan sertifikat hak atas tanah dan menyerahkannya kepada pemegang hak.

## **D. Faktor Kendala Pendaftaran Hak Atas Tanah Instansi Pemerintah Masih Rendah Di Kabupaten Indragiri Hilir**

Sesuai ketentuan pasal 19 UUPA untuk kepastian hak dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah pelayanan pendaftaran tanah di lapangan tidak dapat dipisahkan atau digabung dengan kegiatan lain pengukuran kadastral yaitu kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah dengan kegiatan pendaftaran hak serta pemberian surat-surat tanda bukti hak merupakan paket kegiatan yang ditentukan oleh Undang-Undang yaitu pasal 19 UUPA.<sup>84</sup>

### **1. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.**

Pengukuran Pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir Hilir. sering terkendala keuangan, Faktor Geografis, luas wilayah di bandingkan dengan petugas pengukuran dan alat yang tidak memadai, belum tersedianya peta kerja.

Adapun Faktor rendahnya pendaftaran atas tanah instansi pemerintah di Kabupaten Indagiri Hilir sebagai berikut.

- a. Faktor kurang lengkapnya persyaratan pemohon pendaftaran tanah yang di mohonkan, belum mempunyai daftar inventaris atau invertarisasi, kurangnya bukti atas kepemilikan dan penguasaan, pembiayaan yang belum teranggarkan untuk sertifikat, faktor geografis, tanah Instansi yang masih bersenketa.

<sup>84</sup> Sunaryo Basuki, 1998, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta;

- b. Kurangnya proses sosialisasi yang di canangkan oleh pihak pengadaan pembuatan akta tanah instansi pemerintahan terhadap instansi-instansi yang terkait yang belum membuat setifikat tanahnya.
- c. Faktor biokrasi faktor yang terkait keuangan adanya kewenangan kantor pusat untuk mengkonfifmasi hasil sehingga memakan waktu yang lama berbulan-bulan bahkan bertahun.

Ketentuan dalam Perpres mengenai organisasi BPN merupakan suatu kemajuan dengan dibentuknya suatu Deputi baru mengenai Survei, Pengukuran dan Pemetaan. Kegiatan kedeputian ini khususnya untuk menunjang kegiatan BPN terutama kegiatan untuk penyediaan peta dasar maupun peta-peta tematik serta jaringan titik dasar teknik dalam rangka pelayanan pertanahan di BPN atau instansi lain yang memerlukan.

Deputi Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan pada prinsipnya tidak melakukan pengukuran kadastral karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan Deputi yang membidangi Pendaftaran Tanah.<sup>85</sup> Kegiatan pengukuran kadastral adalah pengukuran yang berkaitan dengan hak atas tanah khususnya untuk kegiatan pengukuran bidang tanah yang kemudian dipetakan pada peta pendaftaran dan dibukukan pada daftar tanah.

---

<sup>85</sup> Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta;

Dari uraian di atas untuk percepatan penyusunan data penguasaan tanah dalam rangka menunjang percepatan pensertifikatan tanah seharusnya pemerintah memprioritaskan kegiatan Deputi Survei, Pengukuran dan Pemetaan untuk membuat peta dasar skala besar dan peta bidang-bidang tanah maupun peta tematik lainnya secara digital.

Peta dasar dan peta bidang-bidang tanah yang dibuat oleh BPN seharusnya nilai pembuatannya akan lebih murah karena peta-peta tersebut dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain seperti Kantor PBB, Dinas Tata Kota, Perusahaan Gas, Air Minum, PLN,<sup>86</sup>

Kependudukan dan Kantor Pos untuk menunjang kode pos. Saat ini peta dasar dengan skala besar dan peta-peta bidang tanah digital sangat diperlukan dalam rangka kegiatan pengemudi untuk mencari alamat yang dituju dengan menggunakan GPS.

Penerbitan Peta Digital tersebut sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan sistem geografis dan sistem informasi di bidang pertanahan untuk terciptanya Sistem Pertanahan Nasional (Simtanans) yang berbasis bidang tanah.

Kegiatan Perpetaan dan pembukuan tanah yang merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran bidang tanah sangat diperlukan dalam rangka terciptanya kepastian hak dan tertib administrasi pertanahan. Bidang-bidang tanah yang telah diukur mengenai letak dan batas-batasnya dipetakan / dimasukkan ke dalam peta pendaftaran / kegiatan perpetaan dan bidang-

---

<sup>86</sup> Wantjik Saleh, 1987, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta;

bidang tanah tersebut dibukukan dalam suatu daftar yang disebut daftar tanah. Bidang-bidang tanah di dalam daftar tanah disusun berdasarkan nomor urut yaitu nomor identitas bidang atau NIB yang merupakan nomor identitas tunggal dari suatu bidang tanah (single identity number).

Dalam daftar tanah dicantumkan pula mengenai siapa yang menguasai atau pemilik tanahnya serta asal / status tanah tersebut seperti tanah adat, tanah negara atau tanah yang telah memiliki sesuatu hak atas tanah termasuk data mengenai P4T (Penguasaan Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah).

Apabila data peta pendaftaran dan daftar tanah ini telah lengkap maka diharapkan pelayanan pertanahan dapat dilakukan lebih cepat dan lebih terjamin kepastian haknya serta tidak dibutuhkan lagi surat keterangan lurah atau kepala desa mengenai girik,<sup>87</sup> petuk dan lain-lain yang sebenarnya adalah bukti pembayaran pajak yang saat ini kegiatan pengadministrasian girik dan petuk secara prinsip sudah tidak dilakukan.

Kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah yang disebut pula dengan kegiatan fisik kadaster merupakan kegiatan untuk mendapatkan data awal yang sangat diperlukan untuk pelayanan di bidang pertanahan seperti yang telah diuraikan di atas.

---

<sup>87</sup> Gubernur Riau, <http://www.Catur Tertib Pertanahan.Com./detil>, Google, Senin, tanggal 10 Januari 2019;

## 2. Pendaftaran Hak dan Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak

Dengan terbitnya ketentuan pasal 19 UUPA maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia berubah dari sistem pendaftaran akte menjadi sistem pendaftaran hak untuk itu diterbitkanlah peraturan

pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Sistem pendaftaran tanah setelah UUPA mewajibkan Departemen Agraria waktu itu untuk menerbitkan buku tanah sesuai dengan sistem Torrens (Australia) yang dianut sistem pendaftaran tanah Indonesia. Buku tanah adalah tempat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak maupun lahirnya hak atau hapusnya hak atas tanah yang sebelumnya kegiatan pendaftaran tanah tidak pernah melakukan hal tersebut.

Sebagai tuntutan sistem pendaftaran hak sesuai UUPA dimana buku tanah tempat mendaftarkan hak yang dialihkan atau dibebankan berdasarkan akte PPAT, maka akte yang dibuat para PPAT haruslah dipastikan kebenarannya formalnya sehingga Departemen Agraria/BPN perlu untuk menerbitkan blangko akte yang dapat dikontrol kebenarannya dengan kode dan nomor tertentu untuk menjamin kebenaran formal akte tersebut.

Diadakannya kebijakan pendaftaran tanah melalui Ajudikasi yang dilakukan secara sistematis dilatar belakangi karena adanya :

1. kepentingan masyarakat, yaitu adanya ketidak pastian hukum mengenai pemilikan dan batas-batas tanah

2. adanya kepentingan pemerintah dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan administrasi pertanahan.
3. perlu tersedianya informasi pertanahan yang dituangkan dalam bentuk peta dan daftar.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan salah satu langkah operasional yang melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu dengan mendaftarkan semua bidang tanah di suatu wilayah desa atau sebagiannya. Pendaftaran tanah dengan cara ini dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa/kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan-keberatan yang ada dapat segera diketahui pula. Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang didaftarkan secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.

Peningkatan pelayanan ini berkaitan dengan pengalaman masa lalu yaitu sering terjadi sengketa tanah baik karena letak dan batas-batas bidang tanah tidak benar maupun sengketa dalam penguasaan kepemilikan tanah.

Berbagai permasalahan juga terjadi dalam pendaftaran tanah seperti adanya kesalahan informasi yang diberikan oleh pihak pemohon, kesalahan informasi yang diberikan oleh pemohon disebabkan kurang proaktifnya masyarakat sebagai pemohon untuk datang langsung ke kantor pertanahan, menanyakan hal-hal apa saja yang menjadi persyaratan administrasi yang harus disiapkan dalam proses awal pendaftaran tanah, sehingga kebanyakan dari masyarakat yang datang untuk melakukan pendaftaran tanah syarat-syarat administrasinya yang harus dipenuhi tidak lengkap sehingga dikembalikan berkasnya dan tidak diproses lebih lanjut oleh panitia bagian pemeriksaan berkas.

Kesalahan informasi awal yang diberikan juga kadang kala terjadi dari pihak kantor pertanahan, hal ini terjadi akibat kurangnya sosialisasi kemasyarakat dengan penyuluhan-penyuluhan yang dilakukan di masyarakat sehingga informasi yang didapat oleh pemohon kurang yang berakibat pada saat pemohon mendaftarkan tanahnya, berkas administrasi yang diserahkan oleh pemohon tidak lengkap.

Kurangnya koordinasi yang baik antara aparat Kelurahan dengan Panitia Ajudikasi, dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang ada di lapangan/kelurahan, seperti sengketa ahli waris tanpa berusaha menghubungi aparat Kelurahan yang lebih memiliki data yang akurat. Hal ini dimungkinkan karena panitia adjudikasi sendiri dikejar target yang tidak sedikit terbatas.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Kabupaten Inhil, <http://www.indragiri.go.id/index.php>, Google, Rabu tanggal 10 Januari 2019.

Adanya sanggahan/keberatan dari pihak lain pada saat proses pendaftaran tanah (ajudikasi) berlangsung. Sanggahan/keberatan dari pihak lain disebabkan karena tanah yang didaftarkan pemohon adalah tanah sengketa sehingga pada saat prosesnya tanah tersebut tidak dilanjutkan oleh panitia yang melakukan pengukuran dan pemetaannya, sehingga dikembalikan terlebih dahulu kepada pemohon untuk menyelesaikan sengketa tanah tersebut dan apabila sengketa permasalahan tanah tersebut telah selesai maka panitia akan melanjutkan kembali pengukuran dan pemetaan yang pernah dilakukannya.

Kesadaran masyarakat terhadap arti penguasaan kepemilikan tanah masih kurang. Hal ini dipengaruhi hal – hal sebagai berikut :

- Adanya anggapan masyarakat bahwa pendaftaran tanah dalam proses pelaksanaannya dinilai masih rumit dan berbelit – belit.
- Biaya pengurusan sertifikat yang dianggap masih mahal dan memberatkan.
- Disamping itu dalam pelaksanaannya kurang sekali adanya tenaga – tenaga profesional dan kurangnya peralatan yang memadai untuk dapat mempercepat proses penyelesaian sertifikat.
- Berbagai masalah yang diteliti yaitu yang berkaitan dengan pelaksanaan PP. NO. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. dalam PP. NO 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang peneliti kemukakan di atas, akhirnya penelitian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

1. Peranan Pendaftaran Tanah instansi Pemerintahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, UU No 1 Tahun 2014 tentang perbendahharaan Negara, di Indragiri Hilir Pendaftaran tanah Instansi Pemerintah tidak seperti yang di harapkan banyak Instansi-instansi Pemerintah yang belum kuat keinginan mendaftarkan aset tanahnya untuk 3 (Tiga) aset yang terdiri jumlah asetnya mencapai 640 persil yang bersertifikat baru 108 persil atau bidang, sekitar 17%.
2. Faktor rendahnya tingkat pendaftaran hak atas tanah Instansi Pemerintah di Kabupaten Indragiri Hilir disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :
  - a. Faktor kurang lengkapnya persyaratan pertanahan yang akan di buat sertipikat, surat keterangan aset tidak ada pembuatan sertipikat atas hak milik tanah instansi Pemerintah;

- b. Kurangnya keinginan dari pemerintah daerah untuk menginventarisasi dan mendapatkan aset-asetnya.
- c. Faktor birokrasi di mana dalam hal ini pendaftaran hak atas tanah membutuhkan biaya yang harus di anggarkan di DIVA nya, prosedur yang berbelit-belit dan merepotkan kurang adanya batas kewenangan dalam peroses pendaftaran serta memakan waktu yang berbulan-bulan bahkan tahunan.

#### **B. Saran**

1. Sebaiknya Pemerintah perlu melakukan inventarisasi aset-aset di setiap instansi pemerintah, membuat dan memperbaiki secara masal, penyeluruhan untuk mengamankan aset-asetnya dan tidak menganggap bukti pembayaran pajak, seperti petuk, pipil, letter C, ketitir, girik, Ipeda atau Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, yang dapat memberi jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanahnya.
2. Sebaiknya pemerintah sangat perlu meningkatkan anggaran biaya penyelenggaraan pensertipikatan hak atas tanah secara massal tanpa adanya kesulitan dalam pengurusan sertipikat, dan melakukan pembenahan terhadap peraturan yang mengatur tentang pendaftaran hak atas tanah dengan mencantumkan pasalyan bersifat memaksa yang memberikan sanksi secara tegas kepada yang tidak mendaftarkan hak atas tanahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Achmad, Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum ( Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta;
- Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta;
- A.P. Parlindungan, 2002, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung;
- Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung;
- Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta;
- \_\_\_\_\_, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999;
- \_\_\_\_\_, 1998, *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan, Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta;
- Chdidjah Dalimunthe, 2000, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Press, Medan;
- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Efendi Paranginangin, 1991, *401 Pertanyaan dan Jawaban tentang Hukum Agraria*, Raja Wali Press, Jakarta;
- Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung;
- Idham, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung;

- Maria S.W, Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Edisi Revisi 2007;
- Mariam Darus Badruzaman, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung;
- Muchtar Wahit, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisa dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, Republika, Jakarta;
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung;
- Mukti Fajar, N.D., dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Putaka Pelajar, Yogyakarta;
- Parlindungan A.P, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung;
- Soerjono Soekanto, 1993, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- \_\_\_\_\_, 1986, *Pengantar Penelitian*, UI Press, Jakarta;
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Sudargo Gautama, 1993, *Tafsiran Undang-Undang Poko Agraria*, Citra Aditya Bhakti, Bandung;
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta;
- Sunaryo Basuki, 1998, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta;
- Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta;
- Wantjik Saleh, 1987, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- William Evan, 1990, *Sosial Struktur of Law*, Sage Publication, Callifornia;
- Williamson, *Cadastral and Land Information System In Developing Countries*, The Australia Surveyor;

## B. Makalah dan Sumber Lain

- A. Sri Sabarini, Januari 1989, *Struktur Pemilikan Tanah, Masalah dan Prospek*, Pro Justitia, Nomor 1 Tahun VII, Bandung.
- Bhumi Bhakti, 2006, *Pertanahan Perikat Kesatuan Republik Indonesia*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta;
- Gubernur Riau, <http://www.Catur Tertib Pertanahan.Com./detil>, Google, Senin, tanggal 10 Januari 2019;
- Kajian dan Artikel, *Membangun Sistem Informasi Pertanahan Melalui Kompurisasi Kantor Pertanahan*, Google, Senin, tanggal 10 Januari 2019;
- Kantor Pertanahan, 2007 -2008, *Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir*.
- Kantor Pertanahan, [http://bpnsemarang.com/tugas\\_dan\\_fungsi.php](http://bpnsemarang.com/tugas_dan_fungsi.php), Google, Kamis tanggal 10 Januari 2019
- Komaruddin, (1994 : 768), *Konsep tentang Peran Eksiklopedia Manajemen*, [http://dspace. Widyatama.ac](http://dspace.Widyatama.ac). Google, Kamis tanggal 10 Januari 2019.
- Partisipasi Masyarakat, <http://sosiologipertanahan.blogspot.com.>, Google, Kamis, tanggal 10 Januari 2019;
- Profil Kabupaten Demak, <http://www.indragiri.go.id/index.php>, Google, Rabu tanggal 10 Januari 2019.
- Soerjono Soekanto, (2002 : 234), [http://dspace. Widyatama.ac](http://dspace.Widyatama.ac). Google, Kamis, tanggal 10 Januari 2019.

## C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pustaka Setia, Bandung, Tanpa Tahun;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*;
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem *Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*;

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Tahun 2004-2009*;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*;
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 tentang *Badan Pertanahan Nasional*;
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang *Badan Pertanahan Nasional*;
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*;
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*;
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota*.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang *Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pendaftaran Untuk Jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu*.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang *Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional*.