

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum tentang Pengertian Tanah

1. Pengertian Tanah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan sebagai berikut.

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.¹¹

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal diatas ialah “permukaan bumi”. Maka permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul diatas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatas merupakan suatu persoalan hukum.¹²

2. Pendaftaran Tanah

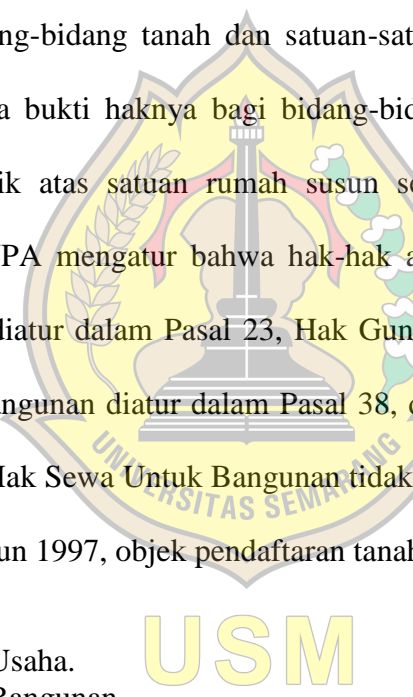
Pendaftaran tanah merupakan amanah yang disampaikan dalam Pasal 19 UUPA. Khususnya Pasal 19 ayat (1) UUPA, jelas dikatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan eraturan Pemerintah. Sehingga, amanah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

¹² Supriadi, *Hukum Agraria, pengertian dan lingkup Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika 2016), halaman 3.

wilayah Indonesia tersebut ada pada pemerintah, dalam hal ini ada Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dalam Pasal 1 dijelaskan 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.¹³ UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftarkan hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan tidak wajib didaftarkan. Menurut Pasal 9 PP No.24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah sebagai berikut:

- 
- a. Hak Milik.
 - b. Hak Guna Usaha.
 - c. Hak Guna Bangunan.
 - d. Hak Pakai.
 - e. Hak Pengelolaan.
 - f. Tanah Wakaf.
 - g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
 - h. Hak Tanggungan.
 - i. Tanah Negara.¹⁴

¹³ Mira Novana Ardani, "Tentang Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian" (jurnal Gema Keadilan Volume 6, Edii III, Oktober-November 2019) halaman 274.

¹⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), halaman 298-303.

Secara garis besar pendaftaran tanah sudah menyesuaikan dengan porsinya seperti yang diterangkan dalam uraian di atas tersebut.

3. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pendaftaran tanah ini terdapat asas yang harus menjadi Patokan dasar dalam melakukan pendaftaran tanah. Dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan terhadap asas-asas pendaftaran tanah sebagai berikut:

1. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas aman adalah kegiatan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau dimaksudkan untuk menunjukkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir dimaksudkan menunjukkan pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam memelihara

datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatat perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hari.

5. Asas terbuka menuntut dipeliharannya 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.¹⁵

Sejalan dengan asas yang terkandung dalam Pendaftaran Tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut pada Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan pendaftaran tanah bertujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.¹⁶

Berdasarkan pengertian tanah yang telah dijelaskan diatas, tanah memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi yang dapat mempengaruhi kehidupan setiap orang yang memilikinya, sehingga sudah menjadi kewajiban bagi seseorang untuk memelihara dan mempertahankan tanah sebagai benda yang bernilai ekonomis, maka tanah dapat dimiliki oleh siapa saja dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama.

¹⁵ Widhi Handoko. *Kebijakan Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta: Thafa Media), halaman 235-239.

¹⁶ Adrian sutedi, *Peralihan hak atas tanah*, (Jakarta, Sinar grafika, 2007),halaman 164-165.

2.2 Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

1. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Bahwa pendaftaran tanah terbagi menjadi dua, yaitu pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah sistematis. Pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Salah satu pendaftaran tanah sistematis adalah PTSL. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilaksanakan secara serentak bersama-sama, dengan adanya pelaksanaan tersebut pemerintah telah membentuk susunan Panitia Ajudikasi PTSL yang terdiri dari:

1. Ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
2. Wakil Ketua bidang fisik merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan;
3. Wakil Ketua bidang yuridis merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
4. Sekretaris, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;

5. Kepala Desa/Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya; dan
6. Anggota dari unsur Kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.

Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Panitia Ajudikasi PTSL sudah memiliki tugasnya masing-masing, dan tugas Panitia Adjudikasi PTSL adalah:

- a. Menyiapkan rencana kerja dan jadwal kegiatan PTSL;
- b. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- c. Memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan/penguasaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. Memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- e. Mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
- f. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang disengketakan;
- g. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud dalam huruf e, sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
- h. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala Kantor Pertanahan; dan

Melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satgas Fisik dan Satgas Yuridis.¹⁷

USM

2. Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

¹⁷ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, tentang *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*.

dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada huruf a menjelaskan bahwa untuk mengatur kembali pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap, telah ditetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pada huruf b dijelaskan bawah ketentuan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang diatur dalam Peraturan Menteri sebagaimana dimaksud dalam huruf a, masih terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaannya sehingga memerlukan penyempurnaan substansi/materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya agar terselenggara pendaftaran tanah sistematis lengkap di seluruh wilayah Indonesia.

Sasaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa atau kelurahan.¹⁸

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan

¹⁸ Alfi Khairi, "Implementasi Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2017" (Jurnal Jom Fisip Vol. 5 Edisi II Juli-Desember 2018) , halaman 4.

pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai ketentuan dalam pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai berikut:¹⁹

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dalam perlihatan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Sebagai tindak lanjut dari perintah Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselsaikan oleh PP Nomor 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku

¹⁹ Supriadi, *Op.cit.*, halaman 152.

selama kurang lebih 36 tahun, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah.²⁰

Setiap pendaftaran hak dan peralihan hak dalam sistem positif memerlukan pemeriksaan yang sangat teliti dan seksama sebelum orang tersebut didaftarkan sebagai pemilik dalam daftar umum tersebut. Para petugas pendaftaran memainkan peranan yang sangat aktif disamping harus ada peralatan yang cukup. Menurut sistem positif, suatu sertipikat tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti atas tanah.²¹

Selain sistem pendaftaran Torrens dalam pendaftaran tanah, dikenal pula sistem pendaftaran yang lazim disebut “Pendaftaran Tanah dengan Stelsel Negatif”. Pendaftaran Tanah di Indonesia mengarah pada pengakuan *sistem stelsel negatif bertendensi positif*. Hal ini dibuktikan dengan beberapa putusan pengadilan sebagai berikut:

1. Putusan MA tanggal 18 September 1975 No. 459 K/Sip/1975 menentukan “Mengingat stelse negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka pendaftaran nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolute menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidak absahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.”
2. Putusan MA tanggal 2 juli 1974 No.459K/Sip/1973 menentukan pengperan hak atas tanah menurut Pasal 26 UUPA jo. PP. No. 10 Tahun 1961 harus dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan tidak dapat dilaksanakan seseorang di bawah tangan seperti halnya sekarang, cara yang harus

²⁰ *Ibid.*, halaman 153.

²¹ Adrian sutedi 2011. *Ibid.*, halaman 179.

ditempuh oleh penggugat. Kalau pihak tergugat tidak mau memenuhi perjanjian tersebut dengan sukarela, penggugat dapat memohon agar kedua akta dibawah tangan itu oleh pengadilan dinyatakan sah dan berharga, serta mohon agar tergugat dihukum untuk bersama-sama dengan penggugat menghadap kepada seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat akta tanah mengenai kedua bidang persil tersebut.

3. Putusan MA No. 2339 K/Sip/1982 menentukan: Menurut UUPA Pasal 5, bagi tanah berlaku hukum adat, hal mana berarti rumah dapat diperjual belikan terpisah dari tanah (pemisahan horizontal).

Keberadaan PP Nomor 24 Tahun 1997 ini memberikan nuansa yang sangat berbeda dengan PP Nomor 10 Tahun 1961. PP Nomor 24 Tahun 1997 berusaha memberikan kepastian hukum terhadap pemilik atau yang menguasai tanah untuk melakukan pendaftaran tanah. Dalam upaya pelaksanaan pendaftaran tanah perlu dilakukan kegiatan adjudikasi, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali. Kegiatan adjudikasi meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Hal ini terlihat dengan adanya sistem pendaftaran secara *sporadis* dan sistem pendaftaran secara *sistematik*. Maksudnya sebagai berikut:

- a. Secara *sporadis*, 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. pemilik tanah yang aktif untuk melakukan pendaftaran tanah.

- b. Secara *sistematik*, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan. merupakan pendaftaran tanah yang melibatkan pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) sebagai pelaksana dibantu oleh sebuah panitia independen.²²

3. Tata cara pendaftaran tanah sistematis lengkap

Dalam pendaftaran Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, untuk pendaftar dalam pembuatan seripikat gratis memang betul bagi semua masyarakat indonesia, tapi bagi masyarakat yang dikategorikan mampu itu tidak masuk dalam Program PTSL ini, dikarena pemerintah membuat program pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk memudahkan dan membatu masyarakat indonesia untuk mensertipikatkan tanah mereka, dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap persyaratan yang harus dilengkapi syaratnya adalah:

- a. Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).
- b. Surat tanah bisa berupa letter c, akta jual beli, akta hibah, dan berita acara kesaksian.
- c. Tanda batas tanah yang terpasang dan sudah dapat persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan.
- d. Bukti setor Bea Perolehan Hak atas Tanah, Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh).
- e. Surat permohonan atau surat pernyataan peserta.

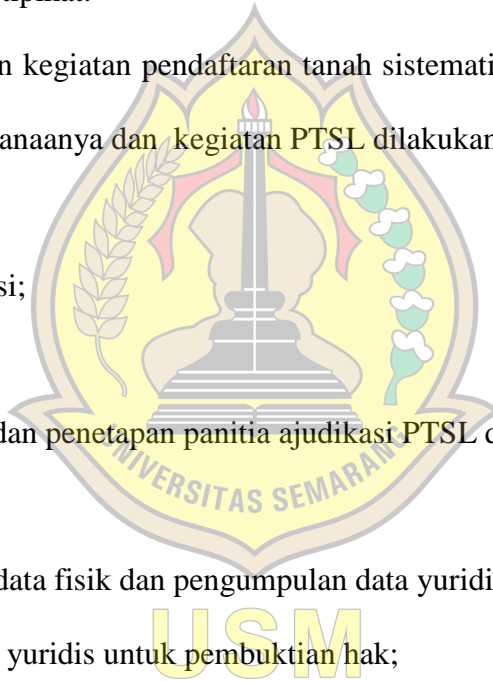
²² *Ibid.*, halaman 168-169.

Mengenai bagaimana cara dalam mengurus sertipikat tanah gratis melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu:

- a. Penyuluhan
- b. Pendataan
- c. Pengukuran
- d. Sidang Panitia
- e. Pengumuman dan pegesahan
- f. Penerbitan sertipikat.

Dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap mempunyai tahapan dalam pelaksanaannya dan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. Penyuluhan;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertipikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan.



Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan pendaftaran yang meliputi atau melibatkan Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) sebagai pelaksana yang dibantu oleh panitia independen. Sebagaimana yang diterangkan dalam Permen No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 8 dinyatakan sebagai berikut:

1. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
2. Susunan Panitia Ajudikasi terdiri dari :
 - a. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional;
 - b. beberapa orang anggota yang terdiri dari :
 - 1) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;
 - 2) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
 - 3) Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang di-tunjuknya;
3. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.
4. Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan

satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri.

5. Tugas dan wewenang Ketua dan anggota Panitia Ajudikasi diatur oleh Menteri.

2.3 Pengertian Sertipikat Hak atas Tanah

Di Indonesia, sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kini telah dicabut dan ditegaskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan dalam Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan:

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 kewenangannya dilaksanakan sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
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.
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.
 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 data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.
 13. Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan per-hitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik control atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.
 14. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik 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 sistim 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 tanah yang sudah ada haknya.
 20. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
 21. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang agrarian/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 kota madya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.
24. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.²³

Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertipikat sangat penting, setidaknya karena *Pertama*, sertipikat memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam sertipikat. Penerbitan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah, pemilikan sertifikat akan memberikan perasaan tenang dan tentram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapapun. *Kedua*, pemberian sertipikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa kepemilikan tanah. *Ketiga*, dengan pemilikan sertipikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertipikat mempunyai nilai ekonomi dimana tanah yang bersertipikat mempunyai nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah.

Meskipun telah mendapatkan pengakuan dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, sertipikat belum menjamin kepastian hukum pemilikannya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat secara keperdataan ke Peradilan Umum, atau menggugat kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitan.

²³ Adrian Sutedi 2011, *Op.Cit.*, halaman 1.

Gugatan kepada pengadilan tersebut dikarenakan sertipikat mempunyai 2 (dua) sisi, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan alat bukti kepemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, yang bersifat *beschiking* merupakan bentuk pengakuan hak milik atas tanah bagi pemiliknya.²⁴

2.4 Jenis Sertipikat Hak Atas Tanah

Jenis sertipikat kepemilikan hak atas tanah yang dapat dimohonkan di kantor pertanahan ditentukan oleh subyek hak atas tanah dan tujuan penggunaan obyek hak atas tanah sepanjang dibolehkan Undang-Undang, sehingga dapat dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria.²⁵

Selanjutnya, tentang sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, yakni sertipikat hak milik, sertipikat hak guna bangunan, sertipikat hak guna usaha, dan sertipikat hak pakai, yakni sebagai berikut:

a. Sertipikat Hak Milik

Sertipikat hak milik merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya untuk memiliki, menggunakan, mengambil manfaat lahan tanahnya secara turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Khusus terhadap hak milik atas tanah ditentukan lain, yaitu ada unsur turunan, terkuat dan terpenuh, dibandingkan hak lainnya, namun harus diartikan senafas dengan

²⁴ *Ibid.*, halaman 2-3.

²⁵ S. Chandra. *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Grasindon2005), halaman 22.

fungsi sosial tanah, selain itu jg dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan hutang melalui pembebanan hak tanggungan.

Menurut ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 bahwa hak milik dapat dipunyai setiap warga negara Indonesia tanpa menyebutkan perbedaan suku atau etnis, ketentuan selanjutnya sebagai berikut.

1. Sertipikat hak milik hanya dapat diperoleh oleh Warga Negara Indonesia dan oleh badan hukum yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah, (lihat juga dalam pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria).
2. Warga Negara Indonesia dapat memperoleh sertifikat hak atas tanah berdasarkan penegasan hak.
3. Warga Negara asing dapat memperoleh sertipikat hak milik berdasarkan; peralihan hak karenawarisan tanpa wasiat dan harta bersama dalam perkawinan, dengan catatan bahwa ia harus melepaskan haknya dalam jangka satu tahun sejak ia memperoleh hak, (lihat juga Pasal 21 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria).
4. Badan hukum dapat memperoleh sertipikat hak milik sebagaimana ketentuan Pasal 21 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 serta Peraturan Menteri Agraria Nomor Nomor 2 Tahun 1960.²⁶

b. Sertipkat Hak Guna Usaha

Sertipikat hak guna usaha merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna mengusahakan tanah disektor pertanian, peternakan, atau

²⁶*Ibid.*, halaman 22-23.

perikanan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sertipikat hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, misalnya melalui pelepasan hak atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya kepada negara sesuai Peraturan Perundang-undangan (lihat juga Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Secara umum hak guna usaha dapat diberikan kepada subyek hak dengan luas paling sedikit 5 hektar dalam jangka waktu 35 tahun dan perpanjangan 25 tahun, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain atau dijadikan jaminan utang melalui pembebanan hak tanggungan.²⁷

c. Sertipikat Hak Guna Bangunan

Sertipikat hak guna bangunan merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna membangun dan menggunakan bangunan yang berdiri diatas tanah kepunyaan pihak lain guna tempat tinggal atau tempat usaha. Hak guna bangunan diberikan dengan luas tidak melebihi batas maksimum (*ceiling*) jangka waktu paling lama 30 tahun dan perpanjangan 20 tahun, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan utang melalui pembebanan hak tanggungan.

Sebelum jangka waktu berakhir hak guna bangunan dapat diperpanjang dan ketika haknya telah berakhir hanya dapat diperbaharui sepanjang pemegang hak masih memenuhi syarat, tanahnya masih diusahakan secara layak dan harus disesuaikan dengan perkembangan rencana penggunaan, serta peruntukan tanah yang berlaku saat ini.²⁸

²⁷ *Ibid.*, halaman 24.

²⁸ *Ibid.*, halaman 25-26.

d. Sertipikat Hak Pakai

Sertipikat hak guna pakai merupakan surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah untuk memungut hasil atas tanah yang bukan kepunyaan pemegangnya, sertipikat hak pakai dapat dipunyai warga negara Indonesia, warga negara asing yang bekerja dan bertempat tinggal di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga non departemen pemerintah pusat dan daerah, perwakilan negara asing, perwakilan organisasi internasional, badan keagamaan dan badan sosial (Pasal 42 UUPA Jo Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Hak pakai atas tanah hak milik diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui berdsarkan akta kesepakatan antara pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, dan seertifikat hak pakai dapat beralih dan dialihkan sepanjang dimungkinkan dalam perjanjian oleh para pihak yang bersangkutan dengan ketentuan bahwa terlebih dahulu mendapat persetujuan dari penguasa hak atas tanahnya, dalam hal ini persetujuan tertulis dari pemegang hak miliknya atau dari pemegang hak pengelolaan atau atas tanah negara dengan izin tertulis dari pejabat berwenang.²⁹

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis sebagai berikut:

²⁹ *Ibid.*, halaman 26-27.

1. Data Fisik

Yaitu mengenai tanah meliputi lokasi, batas-batas, luas tanah, dan ada tidaknya bangunan dan/atau tanaman di atasnya.

2. Data Yuridis

Yaitu mengenai haknya meliputi hak yang terdapat di atas tanah tersebut, subjek pemegang hak, dan ada atau tidaknya pihak lain.³⁰

Berdasarkan pengertian di atas, pendaftaran meliputi:

1. Pendaftaran awal atau pendaftaran pertama kali dan terus menerus dipelihara,
2. Pendaftaran hak-hak karena adanya mutasi hak, ataupun adanya pengikatan jaminan hutang dengan tanah,
3. Hak-hak yang timbul dari rumah susun dan bagian-bagian dari rumah susun.

2.5 Pengertian Pertanggungjawaban

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *responsibility* dan *liability*. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggung jawaban hukum (konsekuensi hukum) yaitu tanggung jawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik atau kewajiban hukum (garis bawah dari peneliti).

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

- a. Teori *fautes de personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya

³⁰ Urip Santoso., *Ibid*, halaman 288.

itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.

- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.³¹

Sedangkan Hans Kelsen menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum yaitu suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa seseorang itu dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Hans Kelsen membagi pertanggungjawaban menjadi empat macam yaitu:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggungjawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.³²

³¹ Sonny Tobelo Menyawa. "Pertanggung jawaban Administrasi Negara" (minggu 12 Desember 2010), halaman 1.

³² Universitas Medan Area, halaman 1-2.

Teori tanggung jawab hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan antara tanggungjawab PPAT yang berkaitan dengan kewenangan PPAT berdasarkan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PJPPAT beserta peraturan pelaksanaannya yang berada dalam bidang hukum perdata.³³

Pendaftaran tanah akan membawa akibat hukumberupa surat tanda bukti hak atas tanah yang disebut sebagai sertipikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 tentang pendaftaran tanah bahwa

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

Penerbitan sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan berupa sertipikat tanah hak milik yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa dan pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan mengenai surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertipikat, sehingga penjelasan dari pihak terkait memiliki peluang untuk timbul sertipikat cacat hukum. Sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti surat belum dapat memenuhi keinginan masyarakat, karena dalam prosesnya sering terjadi sengketa/konflik dalam hal menentukan siapakah yang berhak atas obyek tanah tersebut.

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan

³³ Kadek Cahya Susila Wibawa, “Menakar Kewenangan dan Tanggungjawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif Bestururs Bevoegdead” (Jurnal Crepido, Volume 01, Nomor 01 Juli 2019), halama 27-128.

kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh adalah musyawarah.³⁴



³⁴ Kartika Indah Siahaan. "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Akibat Dikeluarkannya Sertipikat Ganda yang Mengandung Cacat Hukum Administrasi", halaman 4-5.