

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Bagi Negara Republik Indonesia, yang susunan perekonomiannya dan corak kehidupannya masih bersifat agraris maka tanah mempunyai fungsi dan peranan yang mencakup berbagai aspek penghidupan dan kehidupan masyarakat, bukan hanya aspek ekonomis belaka tetapi juga menyangkut aspek-aspek yang non ekonomis, apalagi tanah merupakan segala-galanya bagi masyarakat yang perannya bukan hanya sekedar faktor produksi melainkan pula mempunyai nilai untuk mendukung martabatnya sebagai manusia.

Tanah dapat menghasilkan keuntungan material dan imaterial bagi pemiliknya tetapi banyak pula permasalahan yang timbul atas kepemilikan suatu tanah. Oleh karenanya kepemilikan tanah dalam bentuk sertifikat hak milik atas tanah itulah setidaknya dapat kita perhatikan agar adanya suatu jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan tersebut yang di dukung dengan adanya perangkat hukum yang jelas dan dilaksanakan secara konsisten dan tegas sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berbagai fakta menunjukkan dari hasil penelitian dan keadaan yang berkembang di masyarakat, bahwa kepastian hukum hak milik atas tanah yang sudah bersertifikat masih dapat di permasalahan, bahkan sampai menjadi perkara di lembaga pengadilan¹.

Seiring dengan perubahan dan perkembangan pola pikir, pola hidup dan kehidupan manusia maka dalam soal pertanahanpun terjadi perubahan, terutama dalam hal pemilikan dan penguasaannya dalam hal ini tentang kepastian hukum dan perlindungan hukum akan kepastian hak atas tanah yang sedang atau yang akan dimilikinya.

Sebagai sebuah program prioritas, penyelesaian kasus-kasus pertanahan senantiasa menjadi perhatian seluruh jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di tingkat Pusat, Kantor Wilayah Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Selama tahun 2014, jumlah kasus pertanahan

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 332.

yang masuk ke Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mencapai 5.878 (lima ribu delapan ratus tujuh puluh delapan) kasus, yang terdiri dari sisa kasus tahun 2013 yang belum diselesaikan sebanyak 1.927 (seribu sembilan ratus dua puluh tujuh) kasus serta kasus baru sebanyak 3.906 (tiga ribu sembilan ratus enam) kasus. Jumlah kasus yang telah selesai sebanyak 2.910 (dua ribu sembilan ratus sepuluh) kasus atau 57,92 % (lima puluh tujuh koma sembilan puluh dua persen) dari seluruh kasus yang masuk yang tersebar di 33 Provinsi seluruh Indonesia. Jika dibandingkan dengan target penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan tahun 2014 sebanyak 3.018 (tiga ribu delapan belas) kasus sebagaimana yang tercantum dalam Penetapan Kinerja tahun 2014, maka kasus-kasus yang telah diselesaikan adalah sebanyak 2.910 (dua ribu sembilan ratus sepuluh) kasus atau 96,42 % (sembilan puluh enam koma empat puluh dua persen) dari yang ditargetkan².

Keadaan ini tentunya bertentangan dengan tujuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 3 tentang pendaftaran tanah yang diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang pertanahan, sebagai contoh peristiwa hukum yaitu sengketa keabsahan penerbitan sertifikat hak milik tanah di Banda Aceh karena adanya sertifikat ganda mupun contoh yang lain yaitu seorang anak tega menggugat kedua orang tuanya karena kasus rumah atas tuduhan wanprestasi yang terjadi di kota Malang tahun 2013³.

Hal ini menimbulkan fenomena buruk di bidang pertanahan yang diakibatkan timbulnya masalah adanya ketidakpastian atas kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah. Pemerintah agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dalam melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia di atur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: *“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”*. Hal ini sebagaimana dapat kita lihat dalam halaman terakhir di sertifikat tanah ada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah di cantumkan

² Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Tahun 2014*.

³ <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/567678-demi-rumah--anak-gugat-orangtua>. Diunduh tanggal 09 November 2015 jam 13.28 menit.

Pasal 32 ayat (1) dan (2), hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut di sempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah bahwa sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dengan pembuktian yang kuat, dimuat dalam Pasal 32 ayat (1), yaitu: *"Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan"*.

Sedangkan permasalahan yang timbul berada dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan : *"Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut"*. Kebijakan adanya pembatasan waktu tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertifikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertifikat. Hal ini di karenakan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa.

Dilihat Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maka akan membatasi hak seseorang menuntut pelaksanaan haknya. Hal ini jelas merugikan pemilik tanah yang sebenarnya karena mereka tidak punya hak lagi untuk menuntut tanahnya, misalnya jika dipunyai bukti baru yang dapat diajukan dalam gugatannya padahal jangka waktu 5 (lima) tahun sudah terlewati.

Diterapkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikawatirkan akan membawa ketidakadilan. Sehingga akan merugikan pemilik tanah apabila perolehan atas tanah tersebut tidak sah atau tidak dengan itikad baik, apabila dalam pengadilan tidak dapat dibuktikan bahwa perolehan tanah tersebut tidak dengan

itikad baik meskipun sebenarnya perolehan atas tanah tersebut tidak sah, karena pembuktian itikad baik merupakan hal yang sulit. Sehingga jelas akan merugikan pemilik hak yang sebenarnya, karena tidak ada ganti rugi bagi pihak yang dirugikan.

Selain itu, apabila kita lihat Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga bertentangan dengan asas yang dipakai dalam sistem negatif, yaitu asas *Nemo plus iuris*⁴, padahal Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengacu kepada asas itikad baik, dimana asas itikad baik ini dipakai dalam sistem pendaftaran positif. Sehingga dikuatirkan akan terjadi tumpang tindih hukum.

Apabila kita melihat kembali dari prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, berdasarkan pasal 28D Undang Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa “*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*”, maka Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah.

Dengan adanya persoalan-persoalan, baik mengenai penambahan penduduk maupun perkembangan ekonomi, maka kebutuhan terhadap tanah dalam kegiatan pembangunan akan meningkat. Berdasarkan kenyataan ini, tanah bagi penduduk Indonesia dewasa ini merupakan harta kekayaan yang paling tinggi nilainya dan juga merupakan sumber kehidupan, maka dari itu jengkal tanah dibela sampai titik darah penghabisan apabila hak tanahnya ada yang mengganggu. Untuk menjaga jangan sampai terjadi sengketa maka perlu diadakan pendaftaran tanah.

Oleh sebab itu, untuk mengaktualisasikan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah agar terwujudnya kepastian juga perlindungan hukum dengan perjalanan waktu, perkembangan teknologi, perubahan faktor-faktor politik, sosial-ekonomi serta budaya, diperlukan upaya pemikiran kembali atas beberapa konsep yang dijabarkan di dalam pasal-pasal agraria tersebut. Hal ini sangat mendesak karena masalah yang dihadapi oleh pemerintah terus berkembang dilihat dari kenyataan bahwa luas tanah tidak pernah bertambah, sedangkan manusia penghuninya terus

⁴ Asas *Nemo plus iuris* yaitu perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

bertambah dan perkembangan masyarakat dengan berbagai kegiatan industri senantiasa memerlukan lahan seperti halnya setiap pertumbuhan manusia.

1.2. Masalah Penelitian

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka masalah yang diteliti adalah mengapa Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 belum berjalan sesuai harapan dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah?

Secara khusus diteliti:

1. Apakah Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 khususnya dalam Pasal 32 Ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria?
2. Bagaimana fungsi pendaftaran tanah dalam memberikan perlindungan hukum karena adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini. Selain itu, tujuan penelitian ini diharapkan untuk dapat :

1. Mengetahui ketentuan peraturan perundang-undangan dalam memberikan kepastian hukum tetapi juga memberikan perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah.
2. Mengetahui fungsi dengan adanya Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 dalam memberikan solusi permasalahan terhadap sengketa pertanahan nasional.

1.4. Manfaat Penelitian

Dalam melakukan penulisan pada tesis ini diharapkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan manfaat, yaitu :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penegakkan hukum khususnya di bidang hukum pertanahan.
2. Memberikan pengertian norma hukum dalam perlindungan hukum bagi masyarakat atas hak milik tanah.

3. Sebagai masukan bagi pemerintah untuk dapat mengevaluasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran pertanahan agar dapat memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.
4. Penelitian ini sebagai bahan referensi sekaligus wawasan bagi penelitian berikutnya yang berkaitan dengan norma hukum dalam masalah perlindungan hukum bagi masyarakat atas hak milik tanah.

1.5. Pembatasan Masalah

Penulis membatasi masalah dalam peninjauan perlindungan hukum bagi masyarakat atas hak milik atas tanah tersebut agar tidak menjadi luas pembahasan penelitian ini meliputi antara lain, sebagai berikut :

1. Pembahasan norma hukum yang berkaitan dengan Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 dikaitkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria.
2. Karena adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun dalam Pasal 32 Ayat (2) pada Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 maka akan di cari fungsi dan asas hukum yang terkait dalam peraturan tersebut.

1.6. Kerangka Teori

Dalam tinjauan pustaka ini untuk menguraikan tinjauannya mengenai hasil-hasil studi maka penelitian menggunakan teori perlindungan hukum dan teori hierarki perundang-undangan serta teori legal policy (kebijakan). Kaitannya dengan permasalahan penelitian ini apabila di hubungkan dengan teori yang digunakan maka pada ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan : *“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”*

Dilihat dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maka akan membatasi hak seseorang menuntut pelaksanaan haknya. Hal ini jelas

merugikan pemilik tanah yang sebenarnya karena mereka tidak punya hak lagi untuk menuntut tanahnya, misalnya jika dipunyai bukti baru yang dapat diajukan dalam gugatannya pada hal jangka waktu 5 (lima) tahun sudah terlewati. Kebijakan adanya pembatasan waktu tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan kepada rakyat.

Dihubungkan dengan teori perlindungan hukum, menurut Satjipto Raharjo yaitu memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum⁵.

Pemikiran yang lebih eksplisit tentang hukum sebagai pelindung hak-hak asasi dan kebebasan warganya, dikemukakan oleh Immanuel Kant. Bagi Kant, manusia merupakan makhluk berakal dan berkehendak bebas. Negara bertugas menegakkan hak-hak dan kebebasan warganya. Kemakmuran dan kebahagiaan rakyat merupakan tujuan negara dan hukum, oleh karena itu, hak-hak dasar itu, tidak boleh dihalangi oleh negara⁶.

Oleh karena itu, Menurut Gustav Radbruch, bahwa hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya yang di sebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum yaitu keadilan, kegunaan dan kepastian hukum⁷.

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak azasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian dalam usaha merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat berdasarkan Pancasila, diawali dengan uraian tentang konsep dan deklarasi tentang hak-hak azasi manusia. Dalam hal ini diuraikan tentang beberapa aspek yang menyangkut konsep dan deklarasi tentang hak-hak azasi manusia, yaitu: istilah, perkembangan konsep tentang hak-hak azasi manusia, deklarasi tentang hak-hak azasi manusia, hak-hak azasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945,

⁵ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 262.

⁶ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 75.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Cet. 6*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 19.

Pancasila dan hak-hak azazi manusia dan perumusan suatu daftar hak-hak azazi manusia di Indonesia⁸.

Berbicara mengenai Hak Asasi Manusia atau HAM menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, HAM adalah: “*Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia*”.

Hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan, yang oleh karena itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun.

Menyinggung hak keamanan pada diri setiap individu, pada pasal-pasal HAM ayat 7 menjelaskan setiap manusia di depan hukum berhak untuk mendapatkan perlindungan dari hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan pernyataan ini dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam itu.

Pengertian perlindungan hukum terutama bagi rakyat dengan “tindak pemerintah” sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), sehingga menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah dibedakan dua macam yang bersifat *preventif* dan *respresif*⁹.

⁸ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 38.

⁹ Pada perlindungan hukum yang *preventif*, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang *preventif* bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum yang *preventif* sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang *preventif* pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Sedangkan mengenai bentuk dan jenis sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang dalam hal ini sarana perlindungan hukum *represif* yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum.

Melihat hal itu, hukum berfungsi sebagai pelindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tentram. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

Oleh karena itu, lebih lanjut Dr. Irawan Soerodjo, SH., MSi, menyatakan bahwa ketentuan setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah tak bisa digugat, disatu sisi memberikan kepastian hukum tetapi disisi lain kebijakan tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertipikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertipikat¹⁰.

Akan tetapi menurut DR. Muchtar Wahid menyatakan bahwa sistem hukum negatif murni dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kelemahan yang mendasar mengenai sistem negatif adalah pendaftaran tanah tidak menciptakan hak yang tidak dapat diganggu gugat. Yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta pemilikannya adalah sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya.

¹⁰ Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2002), hlm. 186.

Oleh karena itu, biarpun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat masih selalu dihadapi kemungkinan pemegang hak yang terdaftar kehilangan hak tanah yang dikuasainya karena digugat oleh pihak yang berhak sebenarnya¹¹.

Apabila kita melihat ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada *asas Nemo Plus Juris* yaitu perlindungan diberikan atas hak sebenarnya. Hal ini dikarenakan dalam *asas Nemo plus juris*, perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya baik terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya, nanti pengadilan yang menentukan kebenaran itu.

Maka kaitanya dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan tentang teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen¹², bahwa norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya hingga sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut yang ia namakan sebagai norma dasar (*Grundnorm*)¹³.

Berdasarkan teori tersebut, maka Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 19 bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat (bukan mutlak) sehingga terhadapnya masih dimungkinkan adanya gugatan selama masih bisa dibuktikan oleh pihak Penggugat. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat akan menjadi alat bukti yang mutlak. Sehingga dalam hal ini terjadi pertentangan antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mana kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah, sehingga ada anggapan bahwa Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah.

¹¹ Mughtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta: Republika, 2008), hlm. 75-76.

¹² Hans Kelsen, terj. Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 40.

¹³ Teori tersebut kita aplikasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 2 dinyatakan bahwa sumber hukum Negara adalah Pancasila. Pancasila inilah yang disebut Norma Dasar (*Grundnorm*) oleh Hans Kelsen dan Norma Fundamental Negara (*statfundamentalnorm*) menurut Hans Nawiasky yaitu murid Hans Kelsen sendiri.

Apabila kita melihat kembali kebijakan dalam pemerintahan dengan istilah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dengan demikian, kembali kepada kebijakan hukum agraria merupakan arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah. Dimana dalam pelaksanaan *legal policy* itu dapat dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang memuat asas, dasar, dan norma dalam bidang agraria. Hal ini tentunya berdasarkan asas hukum *conditio sine quanon* dalam norma hukum, karena mengandung nilai-nilai moral dan etis, berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, serta nilai-nilai yuridis yang sesuai dengan hukum yang berlaku.

Oleh karena itu apabila kita melihat nilai-nilai dasar hukum, apakah Pasal 32 ayat 2 tersebut telah terpenuhi rasa keadilan, kegunaan dan perlindungan hukum. Maka dalam penelitian ini, akan dilihat apa ada pengaruh pembatasan waktu dalam kasus pertanahan terhadap keadilan di masyarakat.

Selain itu, dari beberapa Penelitian dan pembahasan terdahulu yang telah ditelusuri oleh Penulis, ternyata tidak ditemukan hal-hal yang konkrit membahas atau meneliti apa yang dibahas dan diteliti oleh Penulis. Akan tetapi dari beberapa penelitian dan penulisan terdahulu Penulis menemukan hal-hal yang ada kaitannya dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah dengan penelitian yang berbeda, antara lain:

1. Tesis tahun 2011, dengan judul “Kajian Yuridis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dikaitkan Dengan Pelepasan/Pencabutan Hak Milik Atas Tanah Dan Hak Menguasai Oleh Negara” ditulis oleh Lo Yohanes Minatmaja pada Program Pascasarjana Universitas Esa Unggul Jakarta.
2. Tesis tahun 2011, dengan judul “Analisis Hukum Atas Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Yang Sudah Bersertifikat Dalam Sengketa Pertanahan” ditulis oleh Suherman Mihardja pada Program Pascasarjana Universitas Esa Unggul Jakarta.

1.7. Kerangka Konseptual

Pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut “*Capistratum*”, di Jerman dan Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastre*”, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah “*Kadastrale*” atau “*Kadaster*”. Maksud dari *Capistratum* atau *Kadastrale* dari segi bahasa adalah suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *Kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar berkaitan¹⁴.

Pengertian pendaftaran tanah baru dimulai dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu “*Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dan dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanah tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya*”.

Defenisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pebuktian yang kuat¹⁵.

Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu “*Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh orang dengan tanpa melupakan bahwa setiap hak itu mempunyai fungsi social*”. Istilah turun-temurun artinya bahwa pemegang hak milik dapat mewariskannya kepada generasi penerusnya atau kepada orang yang dikehendakinya. Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh setiap Warga Negara Indonesia (WNI) atau badan hukum tertentu. Terkuat artinya bahwa hak milik adalah paling kuat dibandingkan

¹⁴ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 18-19.

¹⁵ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. cit.*, hlm. 138.

dengan hak-hak lainnya, seperti hak hak guna usaha ataupun hak guna bangunan. Karena hak milik dapat dipunyai tanpa batas waktu oleh seseorang ataupun badan hukum yang memenuhi syarat untuk itu, asalkan hak tersebut belum dialihkan kepada orang lain atau badan hukum lain. Maksud terpenuh artinya bahwa pemegang hak milik itu dapat berbuat apa saja terhadap haknya asal tidak merugikan diri sendiri maupun orang lain.

Di Indonesia baru pertama kali mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarahnya, seiring dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Dengan berlakunya peraturan tersebut, telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia, atas hal ini diperkuat dengan diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1986, dimana didalam Pasal 2 ketentuan tersebut menegaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

1. Merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
2. Merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Pokok Agraria;
3. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
4. Melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
5. Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
6. Lain-lainnya yang ditetapkan oleh Presiden.

Berdasarkan pada angka 3 (tiga) tersebut di atas, jelas bahwa Badan Pertanahan juga mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melakukan pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan. Dengan demikian berlakulah suatu pendaftaran tanah yang *uniform* untuk seluruh Indonesia, untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Undang-Undang Pokok Agraria ataupun sesuatu yang diatur oleh suatu ketentuan undang-undang yang berada di luar Undang-Undang Pokok Agraria.

Ketentuan tentang pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah yang semula di buat Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah kemudian tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tidak berlakunya Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu “*Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171) dinyatakan tidak berlaku*”. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri atas 10 (sepuluh) Bab dan 66 Pasal.

Dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di samping mencabut juga menyempurnakan sustansi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di dalam hal¹⁶, sebagai berikut:

- a. Pengertian pendaftaran tanah;
- b. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, di samping untuk memberikan kepastian hukum, juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan;
- c. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah dipertegas, dipersingkat, dan sederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar;
- d. Untuk mempercepat pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang harus didaftar dimungkinkan menggunakan teknologi modern, seperti *Global Positioning System (GPS)* dan komputerisasi pengolahan dan penyimpanan data;
- e. Dimungkinkan pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan/atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan;
- f. Penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak;

¹⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Cet. 2*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 7-8.

- g. Pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Latar belakang dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan dalam konsiderannya di bawah perkataan “menimbang”, yaitu:

- a. bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
- b. bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
- c. bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Adapun 4 (empat) alasan pokok dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagaimana yang dimuat dalam penjelasan umumnya, yaitu:

- a. Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan baik untuk bermukim maupun untuk kegiatan usaha dalam pembangunan Jangka panjang kedua akan semakin meningkat, dan meningkatkan pula kebutuhan akan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
- b. pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut selama lebih dari 35 (tiga puluh lima) tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 (lima puluh lima) juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 (enam belas koma tiga) juta bidang yang sudah didaftar.
- c. Kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terletak pada kekurangan anggaran, alat dan tenaga, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, dan sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya;
- d. Ketentuan hukum untu dasar pelaksanaanya dirasakan belum cukup membeikan kemungkinan untuk terlaksananya pendafrtan tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia di atur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a) pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut;
 - c) pemberian surat tanda bukti-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 penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembiayaan-pembiayaan tersebut.

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pada Pasal 3 berbunyi:

Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar,
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sedangkan pada Pasal 4 nya, berbunyi:

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah¹⁷, meliputi:
 - 1. Kepastian status hak yang didaftar
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak di daftar, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, hak tanggungan, hak mili atas satuan rumah susun atau tanah wakaf.
 - 2. Kepastian subjek hak
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pe megang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum seperti:
 - a) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, misalnya departemen, pemerintah daerah, persereoan terbatas, yayasan.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

- b) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, misalnya bank asing yang membuka kantor perwakilan di Indonesia.
- c) Badan hukum privat misalnya, perseroan terbatas, yayasan.
- d) Badan hukum publik misalnya, departemen, pemerintah daerah.

3. Kepastian objek hak

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registrastion of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada dasarnya dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registrastion of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta. Keabsahan pendaftaran perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang telah terdaftar sehingga tanah dapat memberikan kepastian hukum (*rechts cadaster*) serta pemegang hak bersangkutan dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sempurna. Untuk itu diberikan kepadanya sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak. Sebagai informasi bagi pihak-pihak yang hendak melakukan hubungan hukum terhadap suatu bidang tanah dan atau bangunan di atasnya dan menciptakan tertib administrasi pertanahan.

a. Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta yang memuat data yuridis tanah yang bersangkutan tersebut yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian

kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut “*title search*”, yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli. Oleh karena kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem pendaftaran ini disebut “*registration of titles*”, yang kemudian dikenal dengan sistem Torrens¹⁸.

b. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah (menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961). Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan, kemudian oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen. Dalam sistem ini, buku tanah tersebut disimpan di kantor Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dan terbuka untuk umum. Oleh karena itu orang dapat mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, tergantung dari sistem publikasi yang

¹⁸ Irwan Soerodjo, *Op. cit.*, hlm.76.

digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh tanah negara yang bersangkutan.

Dalam pendaftaran tanah juga dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi, yaitu:

1. Sistem publikasi positif

Menurut Effendi Perangin, yang dimaksud dengan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah, yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut diatas, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain¹⁹.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Arie S. Hutagalung, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar²⁰.

Ciri-ciri sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah²¹, adalah:

- 1). Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*);
- 2). Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan mutlak pada buku tanah;
- 3). Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
- 4). Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak;
- 5). Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain;

¹⁹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1989), hlm. 97.

²⁰ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 81.

²¹ Urip Santoso, *Op. cit.*, hlm. 264.

6). Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya yang relatif besar.

2. Sistem publikasi negatif

Menurut Boedi Harsono, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif, negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru²².

Dalam sistem publikasi negatif, jaminan perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Pihak ketiga masih selalu berhati-hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat tanda bukti hak yang dikeluarkannya²³. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *Nemo Plus Juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Asas *Nemo Plus Juris* ini dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya, yang tanahnya disertifikatkan oleh orang lain²⁴.

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah²⁵, yaitu:

- 1). Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration od dead*);
- 2). Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya

²² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 81-82.

²³ Effendi Perangin, *Op. cit.*, hlm. 98.

²⁴ Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 82.

²⁵ Urip Santoso, *Op. cit.*, hlm. 266-267.

oleh alat bukti yang lain. Sertifikat bukan sebagai satu-satunya tanda bukti hak;

- 3). Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
- 4). Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring/ adverse possessive*);
- 5). Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
- 6). Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

Dalam hal ini, semua hak-hak tanah wajib didaftarkan kepada kantor pendaftaran tanah yaitu di Badan Pertanahan Nasional (BPN) oleh pemegangnya untuk menjamin kepastian hak dan merupakan bukti yang kuat terhadap pihak ketiga. Dalam hal ini pemegang hak atas tanah akan mendapatkan suatu tanda bukti hak atas tanah yang dikenal dengan sebutan sertifikat tanah.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman dalam pembahasan dan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi tesis, penulis menjabarkan dalam bentuk sistematika tesis sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini penulis menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pembatasan masalah, kerangka teori dan konseptual serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN TEORI DAN KONSEPSIONAL

Dalam bab ini, penulis menguraikan mengenai tinjauan umum tentang norma pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 dalam perlindungan hukum bagi masyarakat atas sengketa hak milik tanah, yaitu: *pertama*, pendekatan norma terhadap perlindungan

hukum terdiri dari: perlindungan hukum menurut para ahli, makna perlindungan hukum bagi masyarakat, pembentukan norma hukum dalam peraturan pemerintah, tiga pandangan tentang eksistensi hukum positif dari Hans Kelsen dan konsep keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam mencapai tujuan hukum. *kedua*, Legal Policy dalam kebijakan peraturan pemerintah terdiri dari: definisi legal policy, dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum, asas-asas di dalam kebijakan peraturan pemerintah dan asas-asas penyelenggaraan pendaftaran tanah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, penulis menguraikan mengenai metode penelitian yaitu tentang jenis penelitian, desain penelitian, pendekatan masalah, jenis bahan hukum, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan analisa bahan hukum.

BAB IV : PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis akan membahas dan menganalisa data yang telah terkumpul dan telah diuraikan dalam bab II dan bab III terhadap hal, *pertama*, analisa norma Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Pertanahan dikaitkan dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Agraria. *Kedua*, fungsi pendaftaran tanah dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat karena adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab terakhir, penulis akan membuat kesimpulan dan saran mengenai materi penelitian yang telah disajikan dalam bab-bab sebelumnya.