

**PROBLEMATIKA KEPASTIAN HUKUM PADA
PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN INDRAGIRI
HILIR**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Rentri Rifqianda
No. Pokok Mhs. : 21921076

**PROGRAM STUDI KENOTARIATAN PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

TESIS

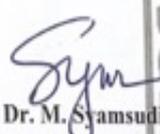
Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah
Di Kabupaten Indragiri Hilir

Oleh :

Nama Mahasiswa : Rentri Rifqianda
No. Pokok Mhs. : 21921076

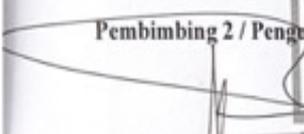
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program
Magister (S-2) Kenotariatan dan Dinyatakan *.....*
Pada *..... 03 Juni 2024*

Pembimbing,


Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H.

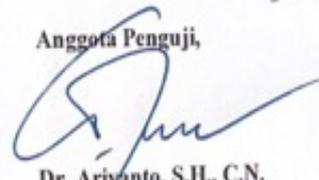
Yogyakarta, 21 Juni 2024

Pembimbing 2 / Penguji,


Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn.

Yogyakarta, 21 Juni 2024

Anggota Penguji,


Dr. Ariyanto. S.H., C.N.

Yogyakarta, 21 Juni 2024

Mengetahui

Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Dr. Nurjihad, S.H., M.H.

SURAT PERNYATAAN

ORSINALITAS KARYA TULIS ILMIAH MAHASISWA PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rentri Rifqianda

NPM : 21921076

Menyatakan telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul: **PROBLEMATIKA KEPASTIAN HUKUM PADA PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR.**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyelenggaraannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini adalah ada pada saya, namun demi kepentingan yang bersifat akademik saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan siapa pun.

Yogyakarta, 2024
Yang membuat pernyataan,



Rentri Rifqianda
Rentri Rifqianda, S.H
21921076

MOTTO

“The object of education is to prepare the young to educate themselves throughout their lives.- Robert Maynard Hutchins. Artinya : Tujuan Pendidikan itu untuk menyiapkan anak muda agar bisa mendidik dirinya dalam sepanjang hidupnya.”

“Tidak ada pilihan yang salah, dalam setiap pilihan hanya ada dua kemungkinan, dapat memberikan pelajaran atau dapat mengambil pelajaran dari pilihan tersebut. -Rentri Rifqianda.”

PERSEMBAHAN

Tesis ini dipersembahkan untuk:

“kedua orang tua yang tiada henti mendidik, memberikan semangat, dan doa di setiap pilihan, liku perjalanan serta perjuangan penulis dalam merajut langkah kehidupan selanjutnya”

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia yang diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari bahwa begitu banyak keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang penulis miliki, maka dengan tangan terbuka dan hati yang lapang maka penulis menerima kritik dan saran dari berbagai pihak yang bersifat membangun demi kesempurnaan penulisan ini untuk masa yang akan datang.

Dalam penulisan tesis ini juga tidak luput dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph. D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Magister Universitas Islam Indonesia;
3. Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H, selaku Dosen pembimbing yang telah banyak memberikan masukan, membimbing dan mengarahkan dengan sabar dalam penulisan tesis ini;
4. Bapak dan Ibu Dosen Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Bapak dan Ibu Staf Pegawai Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang telah sangat membantu untuk semua urusan penulis selama mengikuti perkuliahan;
6. Teman-teman Magister Kenotariatan Angkatan 16 yang telah kebersamai penulis dalam perjuangan selama masa perkuliahan;

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam tesis ini masih banyak terdapat kekurangan, untuk itu kritik dan saran dari semua pihak merupakan masukan yang sangat berguna bagi penulis. Harapan penulis semoga tulisan ini berguna dan bermanfaat bagi pembaca dan pihak-pihak yang membutuhkan.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Yogyakarta, Maret 2024

Penulis

DAFTAR ISI

MOTO DAN PERSEMBAHAN.....	4
KATA PENGANTAR.....	5
DAFTAR ISI.....	6
ABSTRAK	9
BAB I.....	10
PENDAHULUAN.....	10
A. Latar Belakang Masalah.....	10
B. Rumusan Masalah	22
C. Tujuan Penelitian.....	22
D. Manfaat Penelitian.....	22
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas	23
F. Kerangka Teori	30
G. Metode Penelitian.....	39
H. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	44
BAB II	46
TINJAUAN TEORETIK TENTANG PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH DAN PERAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAG (PPAT) DALAM PENDAFTARAN TANAG, TRANSAKSI TANAH, DAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH.....	46
A. Kajian Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Tanah	46
1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	47
2. Tujuan Pendaftaran Tanah	52
3. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	52
4. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Tanah ...	56
B. Kajian Tentang Transaksi Tanah	61
1. Pengertian Transaksi Tanah	61
2. Dasar Pengaturan Transaksi Jual Beli Tanah.....	66
3. Syarat Sahnya Transaksi Jual Beli Tanah	70
C. Sertifikat Hak atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak atas Tanah	75
1. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah.....	77
2. Sertifikat Hak atas Tanah Sebagai Tanda Bukti kepemilikan Hak atas Tanah.....	78
3. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertifikat.....	80
BAB III.....	89
KEABSAHAN AKTA NOTARIS DAN SERTIFIKAT TANAH SEBAGAI DASAR PENDAFTARAN TANAH YANG BERKEPASTIAN HUKUM DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR.....	89

A. Gambaran Umum Kasus.....	89
B. Analisis Keabsahan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang dikeluarkan oleh Lurah atau Camat terhadap Peralihan Tanah Garapan yang belum Bersertifikat pada Obyek yang Sama di Kabupaten Indragiri Hilir.....	91
C. Analisis Kepastian Hukum pada Pendaftaran Tanah di Kcamatan Indragiri Hilir	105
BAB IV	122
PENUTUP	122
A. Kesimpulan	122
B. Saran.....	123
DAFTAR PUSTAKA	124

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah; *pertama*, untuk menganalisis keabsahan akta notaris dan sertifikat tanah sebagai dasar Pendaftaran tanah yang berkepastian hukum di Kabupaten Indragiri Hilir. *Kedua*, untuk menganalisis Badan Pertanahan Nasional dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam upaya melaksanakan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir. Terdapat dua rumusan masalah dalam penelitian ini; 1) Bagaimanakah keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir? 2) Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir?. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mana mengkaji norma dengan menggunakan studi pustaka berdasarkan data sekunder. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *statue approach* dan *case approach*. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi pustaka yang kemudian data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini; *pertama*, kedudukan dan keabsahan dari SKGR dan Sertifikat Hak Milik berada pada keputusan dan pertimbangan hakim. Pembuktian ada di pengadilan pada keyakinan hakim berdasarkan bukti lain yang disampaikan pada saat persidangan. *Kedua*, pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga telah memberikan kepastian hukum. Saran yang diberikan adalah diadakannya penyuluhan maupun sosialisasi lebih sering terkait SKRG bertujuan untuk memberikan pemahaman bahwa SKGR hanyalah bukti penguasaan fisik bukan administrasi. Selain itu, adanya konfirmasi ulang terkait catatan SKGR antara kelurahan maupun kecamatan dengan Kantor Pertanahan untuk menghindari adanya tumpang tindih pada saat akan dilakukan proses pendaftaran tanah.

Kata-Kata Kunci : SKGR, kepastian hukum, pendaftaran tanah

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara dengan corak kehidupan yang berbentuk agraris. Sebagian besar kehidupannya memanfaatkan kekayaan alam, yang salah satunya adalah tanah. Keadaan tanah dan kekayaan alam Indonesia sangat subur dan melimpah. Kebijakan mengenai legalitas tanah menjadi bagian yang sangat penting bagi masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum terhadap lahan pertanahannya. Tanah bagi kehidupan masyarakat mengandung makna yang multidimensional. Ini berarti bahwa tanah memiliki lebih dari satu makna. Karena memiliki lebih dari satu makna maka akan terdapat kecenderungan, dimana seseorang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun bila hak-haknya dilanggar.¹

Hak penguasaan terhadap tanah pada hakikatnya merupakan refleksi dari pandangan terhadap tanah. Pandangan ini melihat bahwa permukaan bumi yang berupa daratan tempat manusia tinggal, berdiri, bercocok tanam, dan segala jenis aktivitas lainnya untuk memenuhi kebutuhan dan kelangsungan hidupnya. Pemanfaatan fungsi bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah merupakan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Seperti halnya pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

¹ Nugroho, H. 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*, Surakarta: Muhammadiyah University Press. hlm.237.

Istilah “dikuasai” atau “dikendalikan dengan maksud digunakan” ataupun “diselenggarakan dengan maksud yuridis” memiliki makna yang tidak sama dan memiliki konsekuensi hukum yang berbeda pula. Arti kata “dikuasai” tidak sama dengan “milik”. Jika tanah itu ditentukan untuk dikuasai dalam arti “pemerintahan”, maka pengertian hukumnya adalah bahwa tanah itu dikuasai secara fisik oleh seseorang yang secara efektif dan memiliki manfaat bagi penguasa tanahnya seperti petani atau buruh, namun tidak dapat secara sah ditetapkan bahwa mereka adalah pemilik tanahnya, biasanya terdapat bukti hak atas tanahnya dan bukti yang jelas bahwa mereka secara fisik memiliki atau menguasai tanah tersebut.² Demikian pula pernyataan bahwa tanah dimiliki dalam arti “kepemilikan” yang berarti bahwa tanah itu dimiliki, tetapi tidak berarti bahwa tanah itu dapat dikuasai secara fisik berdasarkan suatu hubungan kontraktual dan kerjasama tertentu.³

Negara Indonesia menjamin hak rakyatnya sebagai negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, membela dan menjamin hak segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahannya.⁴ Konsekuensi Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah bahwa setiap sikap, Kebijakan, dan perilaku alat negara serta penduduk harus

² Pattingi, F. 2011 “Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun Temurun Dalam Praktik Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Volume 19. Nomor 4. 2011. hlm. 355-356.

³ Djatmiko, B. 2015. “Pengakuan Penguasaan dan Pendudukan Tanpa Alas Hak Kepemilikan Yang Berakibat Sengketa; Studi Kasus Putusan MA No. 2511/K/PDT/1995 Tanggal 09 September 1997”. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, Volume VIII, 2015. hlm. 5-6.

⁴ Harsono, B. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djembatan. hlm.14.

berdasarkan atas hukum dan sekaligus mencegah terjadinya kesewenangan maupun arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh aparaturnegara maupun penduduk.⁵

Jumlah pertumbuhan penduduk dan juga diiringi dengan perkembangan zaman yang mempengaruhi perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan teknologi. Hal tersebut membuat kebutuhan masyarakat akan tanah juga meningkat. Kondisi seperti itu membuat peraturan atas kepemilikan dan penggunaan tanah sangat dibutuhkan, mengingat jumlah manusia yang membutuhkan tanah selalu bertambah. Di sisi lain luas tanah tidak bertambah dan bahkan dapat dikatakan berkurang akibat proses alamiah maupun disebabkan oleh penyebab lain.

Dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun hal ini berarti bahwa negara menjamin hak warga negaranya untuk memiliki suatu hak milik pribadi dan salah satunya termasuk tanah. Hak-hak atas tanah yang telah digambarkan sebagai hak seseorang terhadap kepemilikan dan harus terdaftar dalam pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran hak atas tanah, pencatatannya harus menjelaskan dan menguraikan ringkasan secara rinci tentang terjadinya perubahan maupun peristiwa yang terkait dengan tanah tersebut.⁶

Berkaitan hal di atas, pemerintah mengeluarkan sebuah Undang-Undang yaitu Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 atau yang lebih dikenal dengan UUPA dan selanjutnya akan disebut UUPA, yang memiliki maksud dan

⁵ Sulchan, A. 2016. *Perkara Pidana Pemilihan Umum yang Bernilai Keadilan*. Semarang: SINT Publishing. hlm.1.

⁶ Sutedi, A. 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Pena Grafika. hlm.59.

tujuan menetapkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah di seluruh penjuru Indonesia. Jaminan mengenai kepastian hukum atas tanah ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Karena pentingnya pendaftaran tanah tersebut, maka petugas pendaftaran maupun masyarakat diminta saling membantu agar tercapainya apa yang menjadi tujuan pokok dari pendaftaran tanah itu sendiri.⁷ Ketentuan di atas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh badan hukum ke kantor pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasai atau yang dimilikinya.

Pada zaman sebelum berlakunya UUPA, terjadi dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yakni hukum adat dan hukum kolonial belanda secara bersamaan. Bukti kepemilikan tanah secara ulayat atau adat secara umum tidak tertulis, hanya berdasarkan dari pengakuan masyarakat setempat dengan batas-batas tanda alam yang ada, namun menurut hukum kolonial belanda, sertifikat hak atas kepemilikan dibuktikan dalam bentuk tertulis, seperti rincik dan girik, yang pada dasarnya merupakan bukti pembayaran dari pajak bumi dan bangunan. Dalam hal pendataan hukum, dibedakan antara peralihan hak baru dan hak lama. Hak-hak yang baru adalah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai

⁷ Mujiono. 1992. *Hukum Agraria*, Yogyakarta: Liberty. hlm.24.

berlakunya UUPA. Sedangkan yang dimaksud dengan hak-hak lama adalah hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlaku UUPA dan hak-hak yang belum diatur dan didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah namun tidak memberikan hasil yang memuaskan dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa:

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

Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum atas tanah tertentu yang dihadapinya, baik dalam letak, luas dan batas-batasnya, dan siapa yang punya serta beban apa yang ada di atasnya.⁸

Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan memperhatikan keadaan negara dan masyarakat, kebutuhan sosial, ekonomi dan potensi agrarian dalam setiap jengkal tanah, harus memiliki kedudukan yang jelas tentang hak dan pemegang tanah. Hak atas tanah dengan kepastian hukum dan keadilan tidak dapat menciptakan kemakmuran tanpa pemanfaatan dan penggunaan yang tepat, sebaliknya hanya

⁸ Perangin, E. 1991. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali. hlm.95.

mengandalkan pemanfaatan saja tanpa adanya kepastian dan keadilan juga tidak dapat memberikan kemakmuran yang menjamin masyarakat dan akan semakin jauh dari cita-cita kemerdekaan untuk memberikan keadilan dan kemakmuran serta menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.⁹ Misalnya, tanah hak milik jelas bukan merupakan tanah negara dan berbeda kriterianya dengan tanah-tanah seperti tanah Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan juga siapa saja yang boleh menguasai atau memilikinya serta peruntukan penggunaan tanahnya mempunyai kriteria yang berbeda.

Pendaftaran hak atas suatu tanah merupakan suatu proses yang telah dijamin oleh pemerintah untuk melindungi pemilik tanah. Pendaftaran tanah tersebut memiliki sifat *rechtkadaster* yang meliputi :

1. Kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak tanah tersebut;
3. Pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang sah dan kuat.¹⁰

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut. 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

⁹ Soeromiharjo, S. 2009. *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta: Cerdas Pustaka. hlm.125.

¹⁰ Daliyo, J.B dkk. 2001. *Hukum Agraria I*, Cetakan 5, Jakarta: Prehallindo. hlm.80.

membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan¹¹, juga 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 rumah susun yang telah terdaftar.

Salah satu tujuan pokok diberlakukannya UUPA adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Ada dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut:

1. Menyediakan perangkat hukum tertulis, lengkap dan jelas
2. Menyelenggarakan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia merupakan kewajiban pemerintah dan pemegang hak sesuai dengan Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA. Pendaftaran tanah merupakan syarat untuk mencapai jaminan kepastian hukum, penyelenggaraan pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak berkepentingan serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.¹²

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui 2 (dua) jenis pendaftaran, yaitu pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran tanah sporadis.

¹¹ Chomzah, A. A. 2004. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*, Jilid 2, Jakarta: Prestasi Pustaka. hlm.23.

¹² <http://www.jurnalhukum.com/pendaftaran-tanah/>, diakses pada 03 Maret 2023

Berdasarkan Pasal 1 ayat (9) dan (10) PP Nomor 24 tahun 1997 mengatakan bahwa “Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan” sedangkan “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 tanah sistematis dilakukan secara serentak dengan Prakarsa pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), untuk mendaftarkan bidang tanah yang belum bersertifikat berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Sementara itu pendaftaran tanah sporadik dilakukan atas Prakarsa pemilik bidang tanah yang belum terdaftar.

Rendahnya pemahaman masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah untuk pertama kali yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah.¹³ Hingga kini tanah yang dimiliki oleh masyarakat di Indonesia Sebagian besar belum bersertifikat. Hal ini seperti dikemukakan Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa ada 126 juta bidang tanah di Indonesia. Namun, menurut kementerian ATR/BPN jumlah bidang tanah yang bersertifikat baru sebanyak 72,2 juta bidang

¹³ Sibuea, H.Y.P. 2011. “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali”, *Jurnal Negara Hukum*, Volume 2. Nomor 2. 2011. hlm.290.

tanah dengan total luas sebesar 29.688.791 hektare (ha). Dari jumlah tersebut, 65,9 juta bidang tanah bersertifikat hak milik, 5,3 juta bidang bersertifikat Hak Guna Bangunan (HGB). Ada pula bidang tanah yang bersertifikat Hak Guna Usaha (HGU) sebanyak 15,6 ribu bidang, bersertifikat Hak Pakai sebanyak 796 ribu bidang, bersertifikat Hak Pengelolaan sebanyak 5,7 ribu bidang dan Tanah Wakaf sebanyak 161,1 ribu bidang.¹⁴

Sekarang ini pemerintah melalui kementerian ATR/BPN yang memiliki wewenang pendaftaran tanah telah berupaya untuk mempercepat proses pendaftaran tanah dengan melakukan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Program/proyek yang telah ada sebelumnya seperti, percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), Land Management and Policy Development Project (LMPDP) atau Proyek Ajudikasi, Larasita dan Program Nasional Agraria (PRONA) belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Program terbaru rancangan pemerintah saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025, saat ini telah terdaftar sebanyak 51 juta bidang tanah terdaftar sisanya kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025 agar target pendaftaran tanah terpenuhi.

¹⁴ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210204171319-92-602391/tanah-bersertifikat-di-ri-baru-apai-72-juta-bidang>. Diakses pada tanggal 03 Maret 2023.

Dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah di Kabupaten Indragiri Hilir, Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sering menghadapi kendala-kendala diantaranya adalah masih kurangnya pemahaman masyarakat dalam memahami arti pentingnya pendaftaran hak milik atas tanah, sehingga banyak diantaranya yang masih belum memiliki sertifikat hak milik atas tanah, padahal dari sertifikat itulah yang dapat menjamin kepastian hukum dari kepemilikan tanahnya. Selain itu Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir juga menghadapi kasus kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah ganda.

Di Kabupaten Indragiri Hilir sendiri juga masih banyak terdapat tanah masyarakat yang belum terdaftar dan tersertifikasi, maka pemerintah melakukan kebijakan dengan memberikan fasilitas dan kemudahan kepada pemegang hak atas tanah berupa keringanan dalam pembiayaan dan mempercepat proses penyelesaian sertifikat dengan pendaftaran tanah melalui kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai bentuk pendaftaran tanah sistematis sesuai pasal 1 angka (10) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatakan 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 eilayah suatu desa/kelurahan” yang didukung pula dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dinyatakan bahwa: “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”.

Tahapan pelaksanaan kegiatan PTSL sendiri dilaksanakan dengan berdasarkan Pasal 4 ayat (4), yaitu: “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) pengesahan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak; j) pembukuan hak; k) penerbitan sertifikat hak atas tanah; l) pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; m) pelaporan;.”

Kesadaran masyarakat terhadap arti penguasaan kepemilikan tanah masih kurang dan hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

- a. Biaya pengurusan sertifikat yang dianggap masih sangat mahal dan memberatkan;
- b. Adanya anggapan masyarakat bahwa pendaftaran tanah dalam proses pelaksanaannya dinilai masih rumit dan berbelit-belit;
- c. Kurangnya tenaga profesional dan kurangnya peralatan yang memadai untuk dapat mempercepat proses penyelesaian sertifikat;

Dalam hal kurangnya tenaga profesional ini disebabkan banyaknya permasalahan dalam penyampaian informasi maupun kesalahan informasi yang diterima karena kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sehingga informasi yang didapatkan oleh masyarakat sebagai pemohon ini tidak lengkap sehingga

mengalami kendala dalam proses pendaftaran tanahnya akibat tidak lengkapnya dokumen yang diberikan masyarakat sebagai pemohon. Maupun dalam hal tanah yang akan didaftarkan oleh pemohon ini mengalami sengketa pada saat proses pendaftarannya dilaksanakan, sehingga adanya sanggahan maupun keberatan dari pihak lain pada saat proses pendaftaran dilaksanakan yang mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan pendaftaran tanah dan harus dilakukan penyelesaian sengketa tersebut oleh pemohon agar dapat kembali melaksanakan pendaftaran tanah.

Selain permasalahan diatas, beberapa tanah masyarakat yang mengalami sengketa terutama masyarakat yang memperoleh tanah tersebut dari hasil lelang yang dilakukan oleh Bank, mengalami sertifikat ganda antara pemilik tanah dan masyarakat setempat dimana tanah tersebut tidak pernah ditinjau sejak pembelian dilakukan, hal ini tentu menjadi kerugian besar bagi pemilik tanah dan terdapatnya sertifikat ganda terhadap tanah tersebut menjadi permasalahan bagi Kantor Pertanahan dan juga menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah ini dan hal ini juga menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai kepemilikan tanah tersebut sehingga mengakibatkan tanah tersebut tumpang tindih kepemilikan, serta banyak masyarakat yang kehilangan lahan pertanahannya akibat dari ketidaktahuannya dan minimnya informasi yang didapatkan serta kurangnya perpanjangan tangan dari pihak pertanahan kepada masyarakat desa yang mengakibatkan banyak pihak yang memanfaatkan kondisi masyarakat dengan menyerobot lahan pertanahan milik masyarakat yang minim pengetahuan betapa pentingnya pendaftaran kepemilikan tanah ini. Sehubungan dengan beberapa permasalahan diatas maka penulis

bermaksud mengangkat permasalahan ini kedalam penelitian dengan judul “Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimanakah Problematika yang di hadapi pada pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis Problematika yang di hadapi pada pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir
2. Untuk menganalisis Badan Pertanahan Nasional dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam upaya melaksanakan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

1. Manfaat secara Teoretis

Penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian ataupun bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Kenotariatan serta penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan pengetahuan yang telah ada dengan menambah pengetahuan dan pemahaman baru

2. Manfaat secara praktis

Yaitu dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pembelajaran yang berharga bagi semua pihak, baik Pemerintah, Mahasiswa, Dosen, Badan Pertanahan Nasional, Notaris/PPAT dan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum Khususnya pada dunia akademisi dan juga dapat menjadi bahan referensi kepustakaan bagi pembaca yang ingin melakukan pengembangan penelitian lebih lanjut dalam pokok permasalahan yang sama yang berkaitan dengan penulisan ini.

E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas

Penulis menyadari bahwa penelitian ini bukan yang pertama kali dilakukan, sudah ada beberapa penelitian sebelumnya yang serupa dengan tema penelitian ini. Hanya saja untuk menghindari hal-hal yang bersifat plagiarisme maka penyusun akan mempertegas perbedaan masing-masing judul, rumusan masalah dan substansi penelitian yang akan dibahas dalam penelitian ini. Berdasarkan studi kepustakaan yang telah digali, terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan tema penelitian yang penulis akan lakukan, di antaranya sebagai berikut:

Tabel 1. Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir”

No	NAMA	PERBANDINGAN DENGAN KAJIAN SEBELUMNYA
1	Yayuk Supriati (2018)	Dengan judul tesis “Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Deli Serdang”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini adalah: Bagaimana pengakuan hukum terhadap pemberian sertifikat tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap? Bagaimana keabsahan sertifikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap? Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap? ¹⁵ Perbedaan dengan tesis penulis adalah, penulis membahas mengenai: keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir, dalam penelitian pembandingan ini penulis berfokus pada keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir, sementara fokus penelitian pembandingan ini adalah keabsahan sertifikat melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.
2	Novia Susanti (2017)	Dengan judul tesis “Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan di Kabupaten Padang Pariaman”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini adalah: Bagaimana proses pembuatan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?

¹⁵ Supriati, Y. 2018. “Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Deli Serdang (Study Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang), *Tesis* Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. hlm abstract.

		<p>Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli dibawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?</p> <p>Bagaimana kedudukan jual beli dibawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman?¹⁶</p> <p>Perbedaan dengan tesis penulis adalah: penulis membahas tentang bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir? Sementara fokus penelitian pembandingan ini adalah proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli dibawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman</p>
3.	Syarifuddin dan Slamet Sutrisno (2014)	<p>Dengan judul jurnal “Fungsi dan wewenang kantor pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah di Kecamatan Tembilihan, Kabupaten Indragiri Hilir”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam jurnal ini adalah:</p> <p>Bagaimana fungsi dan wewenang Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah di Kecamatan Tembilihan Kabupaten Indragiri Hilir?</p> <p>Bagaimanakah hambatan serta upaya untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah oleh kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir?</p> <p>Perbedaan dengan tesis penulis adalah: penulis membahas mengenai keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir dan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus penelitian pembandingan ini adalah fungsi dan wewenang kantor pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir serta hambatan apa saja yang terdapat dalam</p>

¹⁶ Susanti, N. 2017. “Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan Di Kabupaten Padang Pariaman”, *Tesis* Padang: Universitas Andalas. hlm. Abstract.

		pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. ¹⁷
4.	Joshua Melvin Arung La'bi (2021)	Dengan judul tesis “Analisis Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan Di Kabupaten Toraja Utara”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini adalah: Bagaimana bentuk kepemilikan tanah <i>Tongkonan</i> sebagai hak komunal apabila didaftarkan ke dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)? Bagaimana pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah <i>Tongkonan</i> ? Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus penelitian pembandingan ini adalah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah <i>Tongkonan</i> . ¹⁸
5.	Nur Chamid (2019)	Dengan Judul tesis “Peran Kantor Pertanahan dalam Upaya Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Demak”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini adalah : Bagaimana peran kantor pertanahan dalam upaya meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2018 dan 2019 di Kabupaten Demak? Bagaimana kendala dan solusi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan kesadaran masyarakat

¹⁷ Syariffuddin dan Slamet Sutrisno, 2014. “Fungsi dan Wewenang Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik atas Tanah di Kecamatan Tembilihan Kabupaten Indragiri Hilir”, *Jurnal*, Tembilihan: Universitas Islam Indragiri, hlm.4.

¹⁸ La'bi, J. M. A. 2021. “Analisis Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan DI Kabupaten Toraja Utara”, *Tesis*, Makasar, Universitas Hasanuddin. hlm. Abstract.

		<p>mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap?</p> <p>Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus penelitian pembandingan ini adalah permasalahan yang terjadi dan menjadi penghambat dan solusi dalam proses pendaftaran tanah di Kabupaten Demak.¹⁹</p>
6.	Amin Handoko (2010)	<p>Dengan Judul tesis “Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan tesis ini adalah:</p> <p>Bagaimana peran kantor pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan Pendaftaran hak atas tanah? Kenapa tingkat pendaftaran hak atas tanah di wilayah Kabupaten Demak sampai saat ini masih rendah? Upaya apa yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah di Kabupaten Demak? Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus dari penelitian pembandingan ini adalah pelaksanaan pendaftaran tanah serta problematika pendaftaran tanah dan upaya yang dilakukan dalam melakukan pendaftaran tanah di Kabupaten Demak.²⁰</p>
7.	A.A Ngr Wisnu Permadi (2021)	<p>Dengan judul jurnal “Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam jurnal ini adalah:</p>

¹⁹ Chamid, N. 2019. “ Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Tesis*, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, hlm. Abstract.

²⁰ Handoko, A. 2010. “Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Tesis*, Semarang: Universitas Diponegoro. hlm. Abstract.

		<p>Bagaimana fungsi sertifikat Hak Milik Atas Tanah sebagai tanda bukti hak?</p> <p>Bagaimana kepastian hukum terhadap sertifikat tanah sebagai bukti hak kepemilikan atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?</p> <p>Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada objek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir dan bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus dari penelitian perbandingan ini adalah fungsi sertifikat hak milik sebagai tanda bukti kepemilikan hak dan kepastian hukum terhadap sertifikat tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.²¹</p>
8.	Harris Yonatan Parmahan Sibuea (2011)	<p>Dengan judul jurnal “Arti penting pendaftaran tanah untuk pertama kali”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam jurnal ini adalah:</p> <p>Apa arti penting pendaftaran tanah untuk pertama kali?</p> <p>Permasalahan apa yang terjadi saat ini terkait pendaftaran tanah untuk pertama kali?</p> <p>Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada objek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir dan bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus pada penelitian perbandingan ini adalah problematika yang ditemui dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan apa arti penting pendaftaran tanah untuk pertama kali.²²</p>

²¹ Permadi, A.A N. W. 2021. “Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Jurnal*, Bali: Universitas Udayana. hlm. abstract.

²² Sibuea, H. Y. P. 2011. “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali”, *Jurnal Negara Hukum*, Volume 2, Nomor 2, hlm. Abstract.

9.	Nusa Tirta Surya (2022)	<p>Dengan judul jurnal “Implementasi Program Percepatan Legalisasi Aset untuk Terwujudnya Tertib Administrasi Pertanahan”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam jurnal ini adalah: Bagaimana implementasi program percepatan legalisasi aset untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir? Bagaimana kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir? Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir dan pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus pada penelitian perbandingan ini adalah implementasi program percepatan legalisasi aset dan kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam mengimplementasikan program legalisasi aset.²³</p>
10.	Habibi (2019)	<p>Dengan judul tesis “Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini adalah: Bagaimana pendaftaran tanah instansi pemerintah di Kabupaten Indragiri Hilir? Apa yang menjadi faktor kendala pendaftaran hak atas tanah instansi pemerintah yang masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir? Perbedaan dengan tesis penulis adalah: dalam tesis ini penulis membahas mengenai keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten</p>

²³ Surya, N. T. 2022. “Implementasi Program Percepatan Legalisasi Aset Untuk Terwujudnya Tertib Administrasi Pertanahan”, *Jurnal*, Pekanbaru: Universitas Terbuka. hlm. Abstract.

		Indragiri Hilir dan pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sementara fokus pada penelitian pembandingan ini adalah faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pendaftaran hak atas tanah instansi pemerintah yang masih rendah di Kabupaten Indragiri Hilir. ²⁴
--	--	--

F. Kerangka Teori

Tujuan utama diadakannya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak. Adanya kepastian hukum ini diharapkan dapat tercapainya tujuan hukum yang memiliki unsur keadilan, ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana hukum itu berlaku dan berfungsi di masyarakat serta bagaimana penyelesaian dari masalah yang timbul dalam masyarakat terkait dengan pendaftaran tanah.

Dalam mewujudkan tujuan hukum, Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitu pun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

1. Keadilan Hukum;

²⁴ Habibi. 2019. "Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah", *Tesis*, Pekanbaru: Universitas Islam Riau, hlm. Abstract.

2. Kemanfaatan Hukum;
3. Kepastian Hukum.²⁵

Dengan urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch, tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.²⁶ Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. Meuwissen memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.²⁷

²⁵ Erwin, M. 2012, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo. hlm.123.

²⁶ Fanani, A.Z. 2011. "Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim", *Varia Peradilan*, Nomor 304. hlm.3.

²⁷ Meuwissen, S. A. 2007. "*Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*", Bandung: PT.Refika Aditama, hlm. 20.

Menurut John Rawls, keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial, akan tetapi, kebaikan bagi seluruh masyarakat dan tidak dapat mengesampingkan rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.²⁸ Dan menurut Kahar Mansyur dalam bukunya mengemukakan pendapat tentang apa yang dimaksud dengan adil dalam pernyataannya adil adalah meletakkan sesuatu pada tempatnya, menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang dan memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih dan tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.²⁹ Menurut Hans Kelsen mengenai keadilan dalam bukunya *General Theory Of Law And State*, mengemukakan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.³⁰

Sementara keadilan menurut Aristoteles, berpandangan bahwa keadilan dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu keadilan “*Distributief*” yang merupakan keadilan yang memberikan kepada tiap orang berdasarkan porsinya masing-masing menurut prestasinya dan keadilan “*Communitatief*” yang memberikan sama banyaknya hak kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan porsi dan prestasinya.³¹ Namun secara umumnya, para pemikir hukum memang mengamini hakikat hukum yang

²⁸ Paiz, P. M. “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6. Nomor 1. hlm.139-140

²⁹ Mansyur, K. 1985. *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta: Katam Mulia. hlm.71.

³⁰ Kelsen, H. 2011. *General Theory Of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasissul Muttaqien, Bandung: Nusa Media. hlm.7.

³¹ Apeldoorn, L.J V. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, Hlm.11-12.

tidak bisa netral dan harus dipandu oleh rasa moralitas universal atau dalam artian lain, para pemikir hukum alam menyatakan bahwa rasa-rasa moralitas yang universal (seperti tidak boleh membunuh, tidak boleh mencuri, tidak boleh mengambil hak orang lain, dan perbuatan yang secara umum diakui salah) merupakan prinsip-prinsip yang harus diikuti oleh semua manusia agar keadilan dapat lahir di dalam diri manusia kapanpun dan dimanapun dia berada. Oleh sebab itu, hukum yang tidak adil adalah hukum yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip universal, sehingga dapat dikatakan sebagai “sesuatu yang bukan hukum”, atau apabila terdapat perilaku-perilaku yang “menyimpang” dari rasa prinsip universal tersebut, maka hal tersebut adalah anomaly yang harus diluruskan karena tidak sesuai nilai dasar kebaikan.³²

Dalam hal ini masih banyak masyarakat di Kabupaten Indragiri Hilir memerlukan keadilan terhadap hak-hak kepemilikan tanahnya yang diambil secara sepihak akibat kurangnya pengetahuan dan tanah yang tidak didaftarkan serta kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pertanahan dan pentingnya pendaftaran tanah. Sehingga dalam memperjuangkan hak kepemilikannya masyarakat mengalami kerugian yang cukup besar baik dalam pengetahuan dan minimnya bantuan dari pihak pertanahan terhadap masyarakat yang bertempat tinggal di desa, sehingga dalam memperjuangkan haknya memerlukan biaya yang cukup besar dan memakan waktu yang cukup lama, hingga pada akhirnya masyarakat hanya bisa pasrah kepada keadaan yang telah terjadi dan berdampak

³² George, R. 1994. *Natural Law Theory: Contemporary Essay*, Oxford: Oxford University Press. hlm. 33.

kepada kondisi ekonomi dari masyarakat itu sendiri karena banyak pihak yang memanfaatkan keadaan masyarakat tersebut.

Kemanfaatan yang selalu dikaitkan dengan teori utilitarianisme milik Jeremy Bentham. Melalui persoalan yang di hadapi oleh Bentham Pada zaman itu adalah. Bagaimana menilai baik buruknya suatu kebijakan sosial politik, ekonomi dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan publik yang memiliki dampak kepada orang banyak secara moral. Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu dapat membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya memberi kerugian bagi orang-orang yang terkait.³³ Pandangan utilitarianisme pada dasarnya merupakan suatu paham etis-etika yang menempatkan tindakan-tindakan yang dapat dikatakan baik adalah yang berguna, memberikan faedah (manfaat), dan menguntungkan, sedangkan tindakan-tindakan yang tidak baik adalah yang memberikan penderitaan dan kerugian.³⁴ Lebih lanjut kebahagiaan tersebut menurut pandangan utilitarianisme tidak memihak karena setiap orang pasti menginginkan kebahagiaan dan bukannya penderitaan, oleh karena itu konsep utilitarianisme mendasarkan kebahagiaan sebagai batu uji moralitas yang sifatnya “*impartial promotion of well-being*”, yaitu menjunjung kebahagiaan/kesejahteraan yang tidak memihak.³⁵

³³ Keraf, S. 1998. *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 93-94.

³⁴ Mangunhardjana, A, 1999. *Isme-Isme Dalam Etika dari A sampai Z*, Yogyakarta: Kanisius. Hlm.23.

³⁵ Mulgan, T. 2020. *Utilitarianism*. New York; Cambridge University Press. hlm.1.

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.³⁶

Menurut Utrecht, yang dimaksud “Kepastian hukum adalah adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh untuk dilakukan, serta pengertian lainnya adalah memberikan keamanan hukum bagi individu dan kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivisme dalam dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan karena kepastian.³⁷

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah norma, yang mengatakan bahwa “Suatu Norma adalah penekanan aspek yang “seharusnya” atau *das sollen* dengan

³⁶ Salman. H.R O. S. 2010. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung: Pt. Refika Aditama. Hlm.44.

³⁷ Syahrani, R. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya. Hlm.23.

menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan dan yang tidak harus dilakukan. Norma merupakan produk dan perpanjangan tangan aksi manusia yang deliberative. Undang-Undang yang berisi berbagai aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dihadapan masyarakat, baik dalam hubungan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan ini menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan tersebut dan pelaksanaan dari aturan tersebut yang menimbulkan kepastian hukum.³⁸

Menurut Sudikno Mertokusumi, menyatakan terkait konsep kepastian hukum sebagai berikut: tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat "*lex dura, set tamen scripta*" (Undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).³⁹

Pemberian jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah telah diatur dalam pasal-pasal UUPA yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Pasal 23, 32, dan 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka mendapat kepastian tentang haknya, sedangkan pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia dilakukan pendaftaran tanah dengan sistem *Rechts Kadaster* yaitu sistem

³⁸ Marzuki, P.M. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana. Hlm. 58.

³⁹ Mertokusumi, S. 1988. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. Hlm.16.

pencatatan yang bertujuan memberikan kepastian hukum. Pendaftaran tanah di Indonesia dapat dilakukan dengan cara sistematis yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan yang diselenggarakan atas Prakarsa pemerintah dan pendaftaran tanah secara sporadis yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali atas satu atau beberapa objek tanah di suatu wilayah tertentu secara individual atau massal. Untuk pendaftaran tanah sistematis pelaksanaannya dilakukan oleh kepala kantor pertanahan dibantu oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh suatu kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang hak atas tanah. Dengan adanya pendaftaran hak atas tanah maka pemegang hak atas tanah akan mendapatkan bukti kepemilikan hak atas tanah berupa sertifikat, tujuan penerbitan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak yang sah. Ini dilakukan agar pemegang hak dapat memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum. Panitia Ajudikasi dalam proses pendaftaran tanah sangat memegang peranan penting karena panitia Ajudikasi mempunyai tugas investigasi yaitu meneliti dan mencari kebenaran formal bukti kepemilikan hak atas tanah, yakni data-data yuridis awal yang dimiliki pemegang hak atas tanah. Selain tugas investigasi, panitia Ajudikasi juga bertugas sebagai justifikasi, yaitu membuat pengesahan dan penetapan bukti yang telah diterima tersebut.

Di Kabupaten Indragiri Hilir sendiri Badan Pertanahan Nasional telah melakukan berbagai upaya agar masyarakat melakukan pendaftaran tanahnya agar mengurangi masyarakat yang rentan kehilangan lahannya disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat mengenai aturan yang berlaku, hal ini justru memberikan dampak buruk di masyarakat yang telah kehilangan tanahnya akibat tidak didaftarkan serta memberikan stigma negatif terhadap buruknya pelayanan pertanahan. Hal ini menjadi masalah sekaligus tantangan bagi Badan Pertanahan maupun semua insan pertanahan, mengingat sikap masyarakat yang semakin hari semakin kritis dalam menyikapi setiap bentuk pelayanan apapun, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Hambatan terbesar dari aspek pertanahan saat ini adalah kurangnya pemahaman dan pengetahuan dari masyarakat. Berbagai upaya telah dilakukan guna mengantisipasi tidak adanya hak-hak masyarakat yang dilanggar oleh karena ketidaktahuannya, upaya yang telah dilakukan oleh badan pertanahan adalah melakukan penyuluhan kepada masyarakat, dilakukannya program pensertifikatan massal, memberikan pelayanan administrasi yang baik kepada masyarakat dengan memberikan konsultasi dan pengetahuan betapa pentingnya pendaftaran tanah dan terkait pertanahan lainnya, menerbitkan brosur mengenai jenis layanan pertanahan lengkap dengan persyaratannya, walaupun hal ini telah dilakukan, pada kenyataannya masih dirasakan kurang memberikan manfaat dan pemahaman kepada masyarakat di bidang pertanahan, sehingga masih banyak masyarakat yang belum mengerti tentang arti pentingnya sebuah sertifikat, hal ini menyebabkan

banyak tanah warga yang diserobot oleh pihak-pihak yang sengaja memanfaatkan kondisi seperti itu.

Karena dirasa masih terdapat banyak masalah yang terjadi didalam prakteknya, oleh karena itu dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, baik Badan Pertanahan Nasional maupun Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir telah menempuh berbagai kebijakan penggunaan pertanahan, seperti kegiatan Proyek Operasional Agrarian (PRONA), Proyek Operasional Daerah Agrarian (PRODA), Sertifikat Massal Swadaya (SMS) atau Pensertifikatan Swadaya Masyarakat (PSM) dan Program Agrarian Nasional (PPAN), dengan harapan adanya kebijakan yang telah dibuat ini tidak ada lagi hak-hak masyarakat yang dilanggar oleh karena ketidaktahuannya. Selain itu, setiap kebijakan tidak akan terlaksana tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak yang terlibat didalamnya seperti Kantor Pertanahan, Camat, Lurah, Kepala Desa dan Warga pemegang hak milik atas tanah itu sendiri.

G. Metode Penelitian

1) Tipe Penelitian

Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif. Penelitian ini mengkaji semua regulasi yang terkait dengan keabsahan sertifikat tanah dan akta yang dibuat oleh notaris yang diterbitkan kedua kali pada obyek yang sama di Kabupaten Indragiri Hilir serta mengkaji mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir.

2) **Objek Penelitian**

Objek penelitian hukum adalah suatu realitas hukum yang diteliti yang dapat berupa benda atau orang⁴⁰. Berdasarkan judul dalam penelitian ini, maka objek penelitian yang dijadikan fokus adalah semua dokumen regulasi yang terkait dengan problematika kepastian hukum pada pendaftaran tanah. Regulasi tersebut meliputi:

- a. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- c. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

3) **Subjek Penelitian**

Subjek penelitian ini pihak-pihak atau responden yang dapat memberikan informasi atau data, yaitu:

- a. Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir;
- b. Notaris dan PPAT di Kabupaten Indragiri Hilir;
- c. Masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir.

4) **Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian pada penelitian ini adalah dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) merupakan suatu pendekatan yang di mana pendekatan tersebut dilakukan dengan

⁴⁰ S. Muhammad, 2021. *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. hlm. 77.

menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴¹ Sementara itu, pendekatan kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang dimana peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, yang tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan.⁴²

5) Jenis dan Sumber Data

Terdapat dua sumber data penelitian yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.⁴³ Data yang digunakan dalam penelitian ini, berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian. Data primer ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan (*field research*) dengan mengadakan wawancara secara langsung kepada subjek penelitian yang telah ditentukan sebelumnya. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelusuran kepustakaan terhadap berbagai literatur atau bahan Pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

⁴¹ Marzuki, P. M. 2016. *Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua belas, Prenadamedia Group, Jakarta. Hlm. 133.

⁴² Hartono, S. 2006. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan Kedua, Bandung: Penerbit Alumni. Hlm.139.

⁴³ S. Muhammad, *op.cit.* hlm. 127.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :
- 1) Kitab Undang-undang hukum Perdata;
 - 2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960;
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - 4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
 - 5) Peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana lainnya yang terkait dengan judul penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku teks ilmiah, hasil penelitian terdahulu, jurnal ilmiah, makalah-makalah seminar, dan bahan bacaan ilmiah dari internet yang terkait dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia.

6) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

- a. Wawancara (*Interview*) yang merupakan tanya jawab yang dilakukan dengan seseorang untuk memperoleh informasi yang merupakan data primer dalam penelitian ini. Teknik wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara tanya jawab langsung dengan pihak-

pihak yang menjadi subjek penelitian ini. Pedoman wawancara (*interview guide*) merupakan alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini.⁴⁴ Dalam penelitian ini, pihak-pihak yang akan menjadi narasumber untuk di wawancarai adalah Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, Notaris dan PPAT di Kabupaten Indragiri Hilir, Masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir.

- b. Studi Pustaka dan dokumen, yaitu penelusuran kepustakaan yakni dilakukan dengan cara menyeleksi data sekunder atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum, serta menyusun data hasil penelitian secara runtut sistematis dan logis. Dengan demikian dapat terlihat hubungan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya sehingga mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.

7) Metode Mengolah Dan Menganalisis Data

Data yang terkumpul dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan kemudian diolah dengan langkah-langkah tahapan pemeriksaan data, penandaan data, rekonstruksi data, dan sistemasi data sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah lengkap, sudah benar serta sudah relevan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Penandaan data (*coding*), yaitu memberikan catatan atau tanda khusus terhadap data yang telah terkumpul berdasarkan klasifikasi tertentu.

⁴⁴ Kartodirjo, S. 1983. *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia. Hlm. 56

- c. Rekontruksi data (*reconstructing*), yaitu menyusun ulang secara teratur, berurutan dan sistematis sehingga mudah dipahami dan diinterpertasikan.
- d. Sistematis data (*systematizing*), yaitu menempatkan data menurut kerangka sitematik pembahasan berdasarkan urutan masalah.⁴⁵

Seluruh data dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan yang akan dianalisa dengan metode deskriptif kualitatif. Metode Analisa deskriptif kualitatif yaitu analisis data yang mengungkapkan dan mengambil kebenaran yang di peroleh dari kepustakaan dan lapangan dengan menggabungkan antara peraturan-peraturan, buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan judul penelitian. Dengan mendapat responden yang diperoleh dengan cara *interview*, kemudian dianalisis secara kualitatif sehingga mendapatkan suatu pemecahannya dan dapat ditarik kesimpulannya.

H. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam proses gambaran hasil tesis ini, maka disusun kerangka pemikiran dalam bentuk bab-bab tesis secara sistematis, serta memuat alasan-alasan logis yang ditulis dalam bab-bab dan keterkaitan antara satu bab dengan bab yang lain, yakni sebagai berikut:

Pada Bab I Pendahuluan, dalam bab ini terdapat latar belakang masalah yang berisi alasan penulis mengangkat judul tersebut, rumusan masalah, tujuan

⁴⁵ Ngani, N. 2002. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia. Hlm.180.

penelitian yang memuat 2 (dua) manfaat yaitu manfaat teoretis dan manfaat praktis, tinjauan Pustaka yang berisi uraian penelitian terdahulu mengenai topik yang diangkat penulis, kerangka teori yang memuat teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, metode penelitian yang memuat beberapa sub bab diantaranya adalah jenis penelitian, obyek penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, Teknik pengumpulan data dan analisis data, selanjutnya dalam bab ini terdapat sistematika penulisan yang memuat ringkasan singkat bab-bab pada tesis ini serta daftar pustaka.

Pada Bab II Tinjauan Umum, dalam bab ini menjelaskan tinjauan umum mengenai teori-teori yang digunakan, yaitu kajian tentang pendaftaran hak atas tanah dan peran pejabat pembuat akta tanah (PPAT) dalam pendaftaran tanah, transaksi tanah, dan sertifikat hak atas tanah.

Pada Bab III Hasil Penelitian, bab ini menguraikan pembahasan permasalahan penelitian ini meliputi: Analisis keabsahan akta notaris dan sertifikat tanah sebagai dasar pendaftaran tanah yang berkepastian hukum di Kabupaten Indragiri Hilir dan Analisis Badan Pertanahan Nasional dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Upaya melaksanakan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir

Pada Bab IV Penutup, dalam bab ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan sebagai masukan demi terciptanya penyelesaian problematika kepastian hukum pada pendaftaran tanah.

BAB II
TIJAUAN TEORETIK TENTANG PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH
DAN PERAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM
PENDAFTARAN TANAH, TRANSAKSI TANAH,
DAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

A. Kajian Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Tanah

Pemberian jaminan kepastian hukum terkait hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia merupakan salah satu tujuan inti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. Pasal 19 ayat (1) UUPA mengamanatkan bahwa pemerintah harus memastikan kepastian hukum terkait segala hal yang terkait dengan tanah, baik itu dalam aspek fisik (seperti batas-batas lahan) maupun aspek hukum (seperti status kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan manfaat dari tanah tersebut) melalui proses pendaftaran tanah. Selain itu, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengeluarkan peraturan pemerintah yang mengatur cara pelaksanaan pendaftaran tanah. Selain itu, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur cara pelaksanaan pendaftaran tanah.

Setahun setelah UUPA disahkan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengenai Pendaftaran Tanah. Namun, seiring berjalannya waktu, aturan ini dianggap tidak lagi sepenuhnya mendukung pencapaian hasil yang lebih efektif dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan penyempurnaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah untuk memperbaiki peraturan pemerintah sebelumnya.

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pada awalnya, sistem pendaftaran tanah yang diterapkan oleh pemerintah kolonial belanda di Indonesia mengikuti prinsip hukum barat yang sesuai dengan doktrin konkordansi. Tujuannya adalah untuk menjamin kepastian hukum dan hak atas tanah bagi individu yang tunduk atau secara sukarela tunduk pada sistem hukum barat ini. Pada saat yang sama, sistem pendaftaran tanah serupa diterapkan kepada penduduk pribumi. Namun, sistem pendaftaran tanah untuk penduduk pribumi ini bukan bertujuan untuk menegakkan kepastian hak atas tanah, melainkan bertujuan ekonomis semata, yaitu untuk menentukan besarnya pajak atas hasil pertanian yang akan dipungut oleh pemerintah kolonial. Praktik ini jelas merugikan rakyat Indonesia yang masih menjalani kehidupan berdasarkan hukum adat dengan sederhana.⁴⁶ Setelah Indonesia mencapai kemerdekaannya, pemerintah Indonesia berupaya untuk menerapkan sistem pendaftaran tanah yang bersifat *Recht Kadaster* yang berlaku secara seragam untuk semua warga. Salah satu alasan pemerintah mengambil langkah ini adalah bahwa bangsa Indonesia telah memiliki pengalaman teknis dalam pengukuran, pencatatan, dan pendaftaran tanah.

Dalam bukunya tentang pendaftaran tanah dalam hukum agraria Indonesia, Boedi Harsono menyatakan bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai 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”⁴⁷

⁴⁶ Wahjono, P. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia. Hlm. 111.

⁴⁷ Harsono, B. 2005. *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi Revisi Jakarta: Djambatan,. Hlm. 474.

Landasan yuridis pengaturan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Peraturan pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan di atas adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 yang sudah ada selama lebih dari 36 Tahun, tetapi dianggap belum memberikan hasil yang memadai dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

Penerbitan PP Nomor 24 tahun 1997 ini didorong oleh pemahaman akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan, yang memerlukan dukungan kepastian hukum dalam sektor pertanahan, dengan diberlakukannya PP Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang baru, semua peraturan perundang-undangan yang sebelumnya merupakan pelaksanaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 masih tetap berlaku, kecuali jika ada ketentuan yang bertentangan atau digantikan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997. Sebagai hasil dari proses pendaftaran tanah ini, pemegang hak atas tanah yang terdaftar akan diberikan surat tanda bukti hak yang disebut “Sertifikat”. Menurut PP Nomor 24 tahun 1997, Sertifikat adalah dokumen tunggal yang memuat informasi yuridis dan fisik tentang objek yang terdaftar, dan hak-haknya telah dicatat dalam buku tanah. Informasi yuridis diambil dari buku tanah, sementara data fisik diambil dari surat ukur.

Dengan tetapnya penerapan sistem publikasi negatif yang mencakup unsur positif dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia, sertifikat berfungsi sebagai alat

bukti yang kuat, seperti yang diatur dalam beberapa pasal dalam UU Pendaftaran Tanah. Artinya, selama tidak ada bukti yang mengungkapkan sebaliknya, data fisik dan yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang sah, baik dalam kegiatan hukum sehari-hari maupun dalam proses hukum di pengadilan.

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.⁴⁸ Dalam upaya memenuhi kebutuhan ini, pemerintah melakukan pengumpulan data mengenai kepemilikan tanah, terutama yang melibatkan pemilik tanah. Awalnya, pendaftaran tanah dilakukan untuk tujuan fiskal (*Fiscal Kadaster*), tetapi kemudian berkembang menjadi alat untuk menjamin kepastian hukum, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dan disebut dengan *Recht Kadaster*. Indonesia memiliki suatu lembaga pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961,⁴⁹ yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan baru berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997.⁵⁰ Sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, terdapat kantor kadaster yang bertanggung jawab atas pencatatan hak-hak atas tanah, yang mengikuti prinsip-prinsip Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang berasal dari Pasal 19 UUPA mengamanatkan hal-hal berikut:

⁴⁸ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Jakarta, Maret, 1989, Hlm.3.

⁴⁹ *Ibid.* Hlm. 5

⁵⁰ Parlindungan, A.P. 1994. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cet. 2, Bandung: Mandar Maju, Hlm. 1.

- a. Untuk memastikan kejelasan hukum, pemerintah wajib melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia berdasarkan regulasi yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah;
- b. Pendaftaran ini mencakup:
 1. Pengukuran, penetapan, dan pencatatan tanah;
 2. Pendaftaran hak atas tanah dan perpindahan hak-hak tersebut;
 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang memiliki bukti keabsahan yang kuat.
- c. Proses pendaftaran tanah dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi negara dan masyarakat, kebutuhan sosial ekonomi, serta kemungkinan pelaksanaannya, dengan pertimbangan dari menteri agraria;
- d. Biaya yang terkait dengan pendaftaran sebagaimana disebut dalam ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah, dengan ketentuan bahwa warga yang kurang mampu akan dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini kemudian mengkonsolidasikan perintah dalam ayat (1) Pasal 19 sebagai berikut:

1. Bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun, dan hak lain yang terdaftar, agar mereka dapat dengan mudah membuktikan status mereka sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Memberikan akses informasi kepada pihak-pihak yang memiliki kepentingan, termasuk pemerintah, untuk dengan mudah memperoleh data

yang diperlukan dalam proses hukum yang berkaitan dengan tanah dan satuan rumah susun;

3. Menegakkan keteraturan administrasi pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang telah direvisi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memperluas ketentuan Pasal 19 UUPA dengan cara sebagai berikut:

1. Dengan dikeluarkannya sertifikat hak atas tanah, pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
2. Mengingat era informasi, kantor pertanahan memiliki tanggung jawab untuk merawat informasi yang diperlukan mengenai setiap bidang tanah, baik untuk pemerintah agar dapat merencanakan pembangunan negara, maupun untuk masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan yang berkaitan dengan tanah. Informasi ini dapat diakses secara terbuka untuk umum, yang berarti informasi tentang setiap tanah dan bangunan yang ada dapat diberikan dengan transparan;
3. Maka seharusnya, pengaturan administrasi pertanahan harus menjadi praktik yang normal atau biasa.⁵¹

Sebagai bagian dari strategi pemerintah, pendaftaran tanah adalah inisiatif publik yang bertujuan mencapai tiga hal yaitu memastikan ketertiban pertanahan yang utuh, memberikan jaminan hukum dan mengeluarkan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah.

⁵¹ Parlindungan, A.P., 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998)*, Cet. 2, Bandung: Mandar Maju, Hlm. 2.

2. Tujuan pendaftaran tanah

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tujuan dari pendaftaran tanah adalah:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun, dan hak lain yang terdaftar, sehingga mereka dapat dengan mudah mengonfirmasi status mereka sebagai pemilik hak tersebut;
2. Menyediakan informasi kepada berbagai pihak, termasuk pemerintah, untuk memudahkan mereka dalam mendapatkan data yang diperlukan dalam menjalankan transaksi hukum terkait dengan tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Memastikan tata kelola administrasi pertanahan yang rapi dan teratur.

3. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 19 UUPA, menyatakan bahwa:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
- 2) Pendaftaran tersebut pada ayat (1) pasal ini, meliputi:
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- 4) Biaya-biaya terkait dengan proses pendaftaran, sebagaimana dijelaskan pada ayat (1) sebelumnya, diatur oleh pemerintah. Peraturan tersebut memuat ketentuan bahwa warga yang tidak mampu secara ekonomi akan dibebaskan dari kewajiban membayar biaya tersebut.

Peraturan pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada proses pendaftaran tanah berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.⁵² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memiliki peran yang sangat strategis dan menentukan. Ini tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih jauh lagi, peraturan tersebut menjadi elemen kunci yang mendukung kelancaran administrasi pertanahan. Hal ini menjadi bagian integral dari program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.⁵³

⁵² Hutagalung, A. S., 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta; Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. Hlm. 8.

⁵³ Santoso, U. 2014. *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 5.

Pendaftaran tanah, yang diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menegaskan ketentuan terkait dengan proses pendaftaran tanah dilakukan terhadap bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara.⁵⁴ Proses pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kalinya menghasilkan dokumen sah yang menunjukkan hak, seperti sertifikat untuk tanah yang sudah memiliki hak dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

Dalam Pasal 20 UUPA menetapkan bahwa hak milik merupakan hak yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang terhadap tanah. Hak milik dengan sifat 3T (Turun temurun, Terkuat, dan Terpenuh) ini memiliki implikasi bahwa hak atas tanah tetap berlaku meskipun pemiliknya meninggal dunia, dan hak tersebut diturunkan kepada ahli warisnya selama memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik. Sifat terkuat menunjukkan bahwa hak milik atas tanah berlangsung tanpa batas waktu dan dapat dipertahankan secara hukum terhadap pihak lain.⁵⁵ Dilanjutkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUPA yang menetapkan bahwa Hak Milik dapat dialihkan ke pihak lain, dengan dua bentuk peralihan Hak Milik atas tanah:

- 1) Beralih, yang berarti pemindahan Hak Milik atas tanah dan kepemilikan tanah kepada pihak lain yang disebabkan oleh peristiwa hukum. Salah satu

⁵⁴ *Ibid*, Hlm. 31.

⁵⁵ Soerodjo, I. 2014. *Hukum Pertanahan hak Pengelolaan Hak Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama. Hlm. 60.

peristiwa hukum yang dapat menyebabkan beralihnya Hak Milik adalah Kematian pemilik tanah. Dengan meninggalnya pemilik tanah, Hak Milik atas tanah secara hukum dialihkan kepada ahli warisnya, asalkan ahli waris tersebut memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Proses peralihan Hak Milik atas tanah ini terjadi melalui proses pewarisan, dimana pemilik tanah sebagai pewaris mentransfer hak milik kepada pihak lain sebagai ahli waris;

- 2) Dialihkan yang berarti merujuk pada pemindahan Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain yang disebabkan oleh perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah suatu tindakan yang menghasilkan akibat hukum. Contohnya adalah transaksi jual beli, pertukaran, pemberian hibah, penambahan modal perusahaan, atau melalui proses lelang. Dalam konteks ini, peralihan Hak Milik terjadi karena tindakan hukum yang mengakibatkan pemindahan kepemilikan tanah dari satu pihak ke pihak lain.

Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain, baik karena hibah, jual beli, atau pewarisan. Sesuai dengan Pasal 21 UUPA, hanya Warga Negara Indonesia yang diperbolehkan memiliki Hak Milik. Jika seseorang memiliki kewarganegaraan ganda, yaitu menjadi Warga Negara Indonesia dan juga Warga Negara Asing, maka dia tidak diizinkan memiliki tanah dengan Hak Milik. Hak milik juga dapat digunakan sebagai jaminan utang dengan memberlakukan hak tanggungan. Meskipun pemegang hak milik diberikan kewenangan yang luas sesuai dengan ketentuan di atas, hal ini tidak berarti bahwa mereka dapat bertindak tanpa batas atau tanpa pertimbangan terhadap penggunaan tanah.

Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah 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. Melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah hak milik, tujuan utamanya adalah menciptakan suatu pusat informasi yang komprehensif mengenai berbagai bidang tanah. Hal ini bertujuan agar pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, dapat dengan mudah mengakses data yang diperlukan untuk melakukan perbuatan hukum terkait bidang tanah hak milik yang sudah terdaftar. Dalam pelaksanaan fungsi informasi, baik data fisik maupun data yuridis dari bidang tanah hak milik yang sudah terdaftar dijadikan terbuka untuk umum, melalui pendaftaran tanah, pemerintah dan masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai aspek fisik dan hukum di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini menjadi penting, terutama ketika terdapat kebutuhan untuk melakukan perbuatan hukum terkait bidang tanah seperti pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, transaksi jual beli, lelang atau pemberlakuan hak tanggungan.

4. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan bantuan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau pejabat lain yang ditunjuk untuk menjalankan tugas-tugas khusus sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan ketentuan hukum terkait. Pasal 1 angka (24) dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa PPAT adalah pejabat publik

yang diberi wewenang untuk menyusun dokumen-dokumen tertentu terkait tanah.⁵⁶

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa penempatan dan penghentian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dilakukan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (MNA/KBPN). Pada ayat (3), disebutkan bahwa MNA/KBPN dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara untuk mengakomodasi kebutuhan layanan pembuatan akta tanah di daerah yang kekurangan PPAT atau untuk golongan masyarakat tertentu.

Setelah PMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dikeluarkan, kewenangan untuk menunjuk dan mencopot Camat sebagai PPAT Sementara dialihkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam proses transfer kepemilikan tanah sangatlah signifikan, terutama dalam membantu masyarakat dalam pembuatan akta sebagai bukti resmi tentang perubahan kepemilikan tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Selain itu, PPAT juga bertanggung jawab untuk menjaga ketertiban administrasi pertanahan. Sebelum membuat akta yang mengatur pemindahan atau pemberian hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah

⁵⁶ Harsono, B. 1999, Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya), Jakarta: Djambatan.

Susun, PPAT harus melakukan pemeriksaan di kantor pertanahan terkait kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan catatan yang ada di kantor pertanahan setempat, dengan menunjukkan sertifikat aslinya.

Tugas utama Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah melakukan registrasi tanah melalui pembuatan akta sebagai bukti bahwa suatu perbuatan hukum telah dilakukan terkait dengan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang kemudian akan digunakan sebagai dasar untuk memperbarui data registrasi tanah yang mengalami perubahan akibat perbuatan hukum tersebut. Untuk menjalankan tugas ini, PPAT memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. PPAT berwenang membuat akta otentik untuk semua perbuatan hukum terkait hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di wilayahnya;
- b. PPAT Sementara memiliki kewenangan membuat akta tanah yang merupakan akta otentik untuk semua perbuatan hukum terkait hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di wilayahnya;
- c. PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta tanah yang merupakan akta perbuatan hukum tertentu sebagaimana dijelaskan dalam penunjukannya.

Pasal 1 Angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Akta PPAT adalah alat bukti surat akta yang terdiri dari tanggal dan ditandatangani sesuai dengan peristiwa yang menjadi dasar hak atau

perikatan yang digunakan dalam pembuktian.⁵⁷ Akta yang dibuat oleh PPAT yang diberi wewenang untuk membuat akta tersebut adalah akta otentik. Dalam menjalankan tugasnya PPAT menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka meminimalisir terjadinya gugatan yang digugat di kemudian hari.⁵⁸

PPAT melaksanakan tugas pembuatan akta di kantornya dengan dihadiri para pihak dalam perbuatan hukum yang bersangkutan atau kuasanya sesuai dengan Peraturan perundang-undangan. PPAT dapat membuat akta di luar kantornya hanya jika salah satu pihak dalam perbuatan hukum atau kuasanya tidak dapat datang ke kantor PPAT karena alasan yang sah, dengan ketentuan bahwa pada saat pembuatan akta para pihak harus hadir di hadapan PPAT di tempat pembuatan akta yang disepakati.⁵⁹ Akta PPAT dibuat dengan mengisi blanko akta yang tersedia secara lengkap sesuai petunjuk pengisiannya. Pengisian blanko akta dalam hal membuat akta PPAT harus dilakukan sesuai dengan kejadian, status dan data yang benar dan didukung oleh dokumen sesuai dengan Peraturan perundang-undangan. Pembuatan akta PPAT dilakukan dengan menghadirkan 2 (dua) orang saksi yang akan memberi kesaksiannya.

Sebelum membuat akta mengenai perbuatan hukum tertentu, PPAT wajib memeriksa kesesuaian/keabsahan sertifikat dan catatan lainnya di Kantor Pertanahan setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya. PPAT dapat menolak pembuatan akta, yang tidak berdasarkan data formil. PPAT tidak diperkenankan membuat akta atas Sebagian bidang tanah yang telah didaftarkan

⁵⁷ Purnomo, D. 2006. *Kedudukan dan Fungsi Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Surabaya: Penerbit Djambatan.

⁵⁸ Waskito, 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Prenamedia

⁵⁹ Sutedi, A. 2017. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.

atau tanah milik adat, sebelum diukur oleh Kantor Pertanahan dan diberi Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB). Dalam pembuatan akta tersebut, PPAT harus mencantumkan NIB dan / atau nomor hak atas tanah, nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPT) PBB, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan kondisi lapangan. Setiap pembuatan akta, PPAT secara pribadi bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan jabatannya.

Ditinjau dari struktur organisasi, PPAT tidak mempunyai atasan maupun bawahan akan tetapi menurut PP Nomor 24 Tahun 1997, PPAT merupakan pembantu dari Kepala Kantor Pertanahan. Meskipun kewenangannya diperoleh dari Pemerintah, jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri, yaitu mempunyai fungsi sebagai pejabat umum yang berdasarkan Peraturan perundang-undangan mendapat kewenangan dari Pemerintah melalui Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah yang merupakan bukti otentik. Hal ini menyebabkan PPAT berkewajiban untuk mendaftarkan akta yang dibuatnya tersebut pada Kantor Pertanahan yaitu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak penandatanganan akta untuk diproses perubahan data yuridis, yaitu antara lain balik nama atas tanah tersebut, sehingga jabatan PPAT mempunyai fungsi dan sekaligus berperan sebagai salah satu piranti hukum dalam satu system proses pendaftaran tanah. PPAT juga membantu masyarakat dalam pelayanan yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyat, sehingga PPAT berkewajiban untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi para. Pihak-pihak yang memerlukan.

B. Kajian tentang Transaksi Tanah

1. Pengertian Transaksi Tanah

Istilah “Transaksi” atau “Jual Beli” dalam konteks sehari-hari dapat dijelaskan sebagai tindakan di mana seseorang dengan sukarela memberikan uang untuk memperoleh barang yang diinginkan. Definisi ini sejalan dengan Pasal 1457 KUHPerdara yang menyatakan bahwa jual beli adalah suatu kesepakatan di mana satu pihak berkomitmen untuk menyampaikan suatu kebendaan dan pihak lain membayar harga yang telah disepakati. Dalam konteks hukum, tanah diartikan sebagai permukaan bumi, sesuai dengan definisi Pasal 1 UUPA. Hak atas tanah, pada sisi lain, adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang memiliki batas, dimensi dua, dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah dapat dimiliki dan dimanfaatkan oleh individu dengan hak-hak yang diatur dalam UUPA untuk tujuan penggunaan atau pemanfaatan tertentu. Berikut beberapa definisi pengertian jual beli tanah:

a. Transaksi Tanah Menurut Hukum Adat

Menurut Hukum Adat, jual beli tanah adalah suatu tindakan pemindahan hak milik tanah yang terang dan tunai. Terang merujuk pada fakta bahwa tindakan ini harus dilakukan di depan kepala adat, yang bertindak sebagai wakil resmi yang menjamin keabsahan dan keberlakuan pemindahan hak tersebut agar dapat diakui oleh masyarakat umum. Tunai menunjukkan bahwa pemindahan hak dan pembayaran harganya harus dilakukan secara bersamaan. Dengan kata lain, tunai menandakan pembayaran segera, baik secara penuh dengan uang kontan

atau dengan pembayaran sebagian, di mana sisa pembayaran dianggap sebagai utang piutang yang tidak dapat menggugat status jual beli tanah.

Definisi jual beli tanah dalam konteks Hukum Adat adalah tindakan pemindahan hak yang dilakukan secara tunai, riil dan terang (transparan). Sifat tunai mencerminkan bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya terjadi secara bersamaan. Sifat riil menekankan bahwa hanya dengan ucapan kata-kata saja belum cukup dianggap sebagai jual beli, untuk dianggap sah, transaksi harus dicatat dalam kontrak jual beli yang ditandatangani di depan kepala desa, dan pembayaran harga harus diterima oleh penjual, meskipun tanah tersebut masih berada di bawah kepemilikan penjual. Sifat terang umumnya terpenuhi ketika proses jual beli disaksikan oleh kepala desa, karena kepala desa dianggap sebagai individu yang memiliki pengetahuan hukum, dan kehadirannya mewakili warga masyarakat desa. Saat ini, sifat terang mengacu pada pelaksanaan jual beli sesuai dengan peraturan tertulis yang berlaku.

Pemindahan hak atas tanah akan tetap terjadi walaupun pembayaran terhadap harga tanah belum lunas, ini berarti bahwa pelaksanaan jual beli tetap dianggap selesai. Adapun sisa uang yang harus dibayar oleh pembeli kepada penjual dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual, jadi hubungan ini merupakan hubungan utang piutang antara penjual dengan pembeli.

b. Transaksi Tanah menurut UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)

Jual beli tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tidak dijelaskan secara rinci. Meskipun demikian, Pasal 5 UUPA yang berbunyi *“Hukum Agraria yang berlaku atas, bumi, air, dan ruang angkasa adalah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”* Dari isi pasal tersebut dapat dipahami bahwa Hukum Tanah Nasional Indonesia bersumber dari Hukum Adat. Ini berarti bahwa konsep, prinsip-prinsip, lembaga hukum, dan sistem hukum yang digunakan dalam transaksi jual beli tanah mengikuti prinsip Hukum Adat. Dalam konteks ini, Hukum Adat yang dimaksud dalam Pasal 5 UUPA adalah Hukum Adat yang telah disusun ulang, dibersihkan dari kecacatan, dan diubah menjadi hukum adat yang bersifat nasional, tanpa mempertahankan sifat lokalnya. Menurut Hilman Hadikusuma, umumnya transaksi jual beli berlaku ketika penjual dan pembeli secara bersamaan melakukan penyerahan barang yang dibeli dan pembayaran harga oleh pembeli. Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam konteks Hukum Adat, jual beli tanah merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan dengan pembayaran tunai, yang berarti harga yang disepakati dibayarkan secara penuh pada saat transaksi jual beli terjadi.

Pelaksanaan jual beli umumnya bersifat konsensual karena mengikat pihak-pihak terlibat sejak tercapainya kesepakatan mengenai unsur esensial dan aksidentalitas transaksi. Walaupun terdapat kesepakatan mengenai barang dan harga, jika terdapat aspek-aspek lain yang tidak disetujui terkait dengan pelaksanaan jual beli, transaksi tersebut tetap tidak terjadi karena tidak terjadi kesepakatan. Namun, jika pihak-pihak telah mencapai kesepakatan mengenai unsur esensial, seperti barang yang akan dijual dan harganya, tanpa adanya perbedaan pendapat mengenai hal lainnya, klausul-klausul yang dianggap berlaku dalam pelaksanaan tersebut merujuk pada ketentuan jual beli yang diatur dalam Perundang-undangan (BW) atau dikenal sebagai unsur *naturalia*. Sementara itu, Salim H.S dalam karyanya menjelaskan bahwa pada dasarnya, terbentuknya kontrak jual beli antara penjual dan pembeli terjadi ketika terdapat kesesuaian kehendak dan pernyataan mengenai barang dan harga, meskipun pada saat itu barang belum diserahkan dan harga belum dibayarkan sepenuhnya. Walaupun terjadi kesesuaian kehendak dan pernyataan, belum dapat dipastikan bahwa barang tersebut menjadi kepemilikan pembeli karena masih perlu melalui proses penyerahan benda.

Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, transaksi jual beli dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bertanggung jawab untuk mendokumentasikan peristiwa tersebut. Melalui pelaksanaan jual beli di hadapan PPAT, persyaratan keterbukaan terpenuhi (tidak ada transaksi yang

dilakukan secara rahasia). Akta jual beli yang disepakati oleh kedua belah pihak menjadi bukti konkret bahwa hak atas tanah telah beralih dari penjual ke pembeli, dengan pembayaran harga tanah dilakukan, memenuhi syarat pembayaran tunai, serta nyata dan konkret. Akta tersebut menjadi bukti sah bahwa proses pemindahan hak dan pembayarannya telah dilakukan secara permanen.

Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya dan pembayaran harganya. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak atau pembeli sudah menjadi pemegang haknya yang baru.⁶⁰

c. Transaksi Tanah di Bawah Tangan

Peralihan hak atas tanah merupakan suatu tindakan hukum yang dilakukan oleh pemilik tanah kepada pihak lain, yang berakibat pada pindahnya hak dan tanggung jawab atas tanah tersebut. Peralihan hak atas tanah dapat terjadi melalui pelaksanaan jual beli secara adat yang dilakukan secara privat. Proses peralihan hak tanah dalam ranah privat ini dilakukan di hadapan kepala desa oleh pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi, dengan saksi-saksi yang melibatkan kerabat dan tetangga. Peralihan hak atas tanah melalui jalur privat ini disertai dengan perjanjian yang dicatat dalam kuitansi, yang kemudian diberi materai

⁶⁰ Nurlinda, I. 2009. *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm.37.

atau segel, dan dokumen tersebut memuat ketentuan yang mengikat kedua belah pihak, yang harus ditandatangani oleh semua pihak yang terlibat serta para saksi.

Berdasarkan regulasi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, proses pelaksanaan jual beli tanah yang melibatkan peralihan hak atas tanah, seharusnya dilakukan di depan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dalam rangka menjalankan transaksi jual beli tanah, baik pihak penjual maupun pembeli diharapkan datang bersama-sama ke kantor PPAT untuk menyusun akta jual beli tanah. PPAT yang diakui oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), memiliki otoritas untuk membuat peralihan hak atas tanah, termasuk dalam konteks jual beli tanah. Transaksi jual beli tanah yang dilakukan secara langsung tanpa melibatkan Pejabat Notaris dapat diperkuat dengan saksi-saksi yang diakui sah menurut Hukum Adat. Jual beli tanah yang dilaksanakan di bawah tangan mewakili pelaksanaan jual beli tanah dalam konteks Hukum Adat, di mana tindakan hukum ini melibatkan pemindahan hak atas tanah dengan pembayaran langsung. Surat jual beli tanah yang diterbitkan dalam perjanjian di bawah tangan dapat menjadi salah satu bukti yang valid, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962.

2. Dasar Pengaturan Transaksi Jual Beli Tanah

Menurut ketentuan Hukum Perdata, jual beli termasuk dalam kategori perjanjian atau perikatan yang diatur dalam Buku III BW mengenai perikatan. Definisi jual beli tanah sesuai dengan Pasal 1457 adalah sebagai kesepakatan di mana satu pihak berkomitmen untuk menyampaikan suatu kebendaan,

sedangkan pihak lainnya berkewajiban membayar harga yang telah di sepakati. Penyelenggaraan transaksi jual beli merupakan tindakan di mana satu individu atau lebih menetapkan kewajiban kepada satu individu atau lebih. Pasal ini tidak menyediakan batasan yang tegas, karena pada satu sisi terlalu umum dan pada sisi lain kurang komprehensif dan penggunaan kata “pelaksanaan” di sini terlalu inklusif, seolah-olah mencakup semua tindakan.

Secara garis besar di Indonesia diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata pada buku ke III tentang Perikatan. Dalam Pasal 1233 KUHPerdata dinyatakan sumber dari perikatan yaitu perikatan yang lahir dari persetujuan dan perikatan yang lahir dari Undang-undang. Pasal 1352 KUHPerdata menentukan bahwa perikatan yang dilahirkan oleh Undang-Undang sebagai akibat dari perbuatan orang. Sehubungan dengan hal ini hendaknya diperhatikan bahwa dari Undang-undang saja tidak akan timbul perikatan. Agar suatu kewajiban dapat diakui berdasarkan Undang-undang, harus selalu terhubung dengan suatu kejadian atau fakta tertentu. Dengan kata lain, keberadaan kewajiban selalu bergantung pada keberadaan realitas hukum. Selain dari kewajiban yang timbul dari Undang-undang tersebut, pelaksanaan transaksi jual beli juga merupakan asal mula kewajiban lain.

Dalam Pasal 1313 KUHPerdata yang menyebutkan bahwa “Persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. Terjadinya transaksi jual beli bisa tergantung pada keberlakuan atau ketentuan dari syarat yang sah dalam suatu

perjanjian dijelaskan dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yang menguraikan persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu perjanjian dianggap sah yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.⁶¹

Meskipun terdapat kesepakatan antara penjual dan pembeli yang menandakan terjadinya jual beli, perlu dicatat bahwa karena perjanjian jual beli bersifat kewajiban, kepemilikan atas barang belum berpindah kepada pembeli. Istilah “Obligation” mengindikasikan bahwa perjanjian jual beli membentuk kewajiban timbal balik antara penjual dan pembeli. Penjual berkewajiban untuk menagih pembayaran sesuai dengan harga yang telah disepakati, sementara pembeli berkewajiban untuk membayar harga barang sebagai imbalan atas haknya untuk meminta penyerahan kepada pemilik barang. Secara sederhana, menurut KUHPerdara, perjanjian jual beli belum mengalihkan kepemilikan, dan kepemilikan baru akan berpindah melalui proses *levering* atau penyerahan barang.

Dengan demikian, dalam kerangka KUHPerdara, *levering* diartikan sebagai tindakan hukum yang bertujuan untuk mentransfer hak milik, tergantung pada jenis barang yang bersangkutan. Para cendekiawan Belanda mengonstruksi *levering* sebagai suatu *zakelijke overeenkomst*, yaitu sebuah perjanjian lebih lanjut (tahap kedua) antara penjual dan pembeli yang secara khusus ditujukan

⁶¹ Harsono, B. 2000. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan. Hlm.25.

untuk mentransfer hak milik dari penjual kepada pembeli. Konsep di atas terkait dengan sifat jual beli menurut KUHPerdara, yang hanya dianggap sebagai kewajiban, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1459 KUHPerdara. Pasal tersebut menyatakan bahwa kepemilikan atas barang yang dijual tidak beralih kepada pembeli sampai penyerahan barang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam perjanjian jual beli tunai, kepemilikan barang sebelum perjanjian berada pada penjual, dan kepemilikan baru dialihkan ke pembeli setelah penyerahan barang oleh penjual.⁶²

Jual beli tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tidak dijelaskan secara rinci. Meskipun demikian, Pasal 5 UUPA yang berbunyi *“Hukum Agraria yang berlaku atas, bumi, air, dan ruang angkasa adalah Hukum Adat, Sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum Agama”* dapat disimpulkan dalam hal ini Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional Indonesia bersumber dari Hukum Adat. Tanah yang menjadi objek hak tersebut harus dapat diperjualbelikan dan tidak sedang terlibat dalam sengketa. Mengenai tanah yang dapat diperjualbelikan, kriteria tersebut telah diatur dalam UUPA, yaitu:

⁶² Supriyadi, 2015. *Dasar-dasar Hukum Perdata Indonesia*. Kudus: Kiara Science. Hlm.147.

- 1) Hak milik (Pasal 20);
- 2) Hak Guna Usaha (Pasal 28);
- 3) Hak Guna Bangunan (Pasal 35); dan
- 4) Hak Pakai (Pasal 41).

Sejak Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 diberlakukan, yang kemudian mengalami penyempurnaan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, transaksi jual beli kini dilaksanakan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT bertanggung jawab untuk mendokumentasikan seluruh peristiwa transaksi tersebut. Melalui pelaksanaan jual beli di hadapan PPAT, persyaratan keterbukaan terpenuhi (tanpa adanya transaksi yang dilakukan secara rahasia). Akta jual beli yang disetujui oleh kedua belah pihak menjadi bukti konkret bahwa hak atas tanah telah berpindah dari penjual ke pembeli, dengan pembayaran harga tanah dilakukan sesuai syarat pembayaran tunai yang nyata dan konkret. Dengan demikian, akta tersebut menjadi bukti sah bahwa proses pemindahan hak dan pembayarannya telah dilaksanakan secara permanen.

3. Syarat Sahnya Transaksi Jual Beli Tanah

Jual beli tanah memiliki dua jenis syarat, yaitu syarat formil dan syarat materiil, diantaranya yaitu :

1. Syarat Materiil

Keabsahan transaksi jual beli tanah sangat ditentukan oleh beberapa faktor, di antaranya:

- a. Pembeli harus memiliki hak untuk membeli tanah yang dimaksud, yang berarti sebagai penerima hak, pembeli harus memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk membeli tanah tersebut;
- b. Pembeli berhak menjual tanah yang bersangkutan, yang artinya pemilik sah dari hak atas tanah tersebut memiliki hak untuk menjualnya;
- c. Tanah yang menjadi objek hak tersebut harus dapat diperjualbelikan dan tidak sedang terlibat dalam sengketa. Mengenai tanah yang dapat diperjualbelikan, kriteria tersebut telah diatur dalam UUPA, yaitu:
 - 1) Hak milik (Pasal 20);
 - 2) Hak Guna Usaha (Pasal 28);
 - 3) Hak Guna Bangunan (Pasal 35); dan
 - 4) Hak Pakai (Pasal 41).

2. Syarat Formil

Sebuah dokumen yang disusun oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan tujuan membuktikan terjadinya suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk mengalihkan hak atas tanah. Setelah pembuatan dokumen tersebut, paling lambat tujuh hari kerja setelah ditandatangani, PPAT menyerahkan dokumen tersebut kepada kantor pendaftaran tanah untuk dilakukan registrasi peralihan hak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam konteks kehidupan manusia yang terus berkembang seiring berjalannya waktu, hubungan antar manusia berkembang dalam berbagai bentuk untuk memenuhi kebutuhan hidup yang beragam. Salah satu bentuk hubungan

tersebut adalah melalui perbuatan jual beli, yang merupakan perbuatan hukum yang paling umum terjadi di masyarakat. Dalam pengertian sehari-hari, jual beli dapat diartikan sebagai suatu tindakan di mana seseorang menukarkan uang dengan barang yang diinginkan. Jual beli tanah, yang mengakibatkan peralihan hak milik tanah dari penjual ke pembeli secara permanen, disebut sebagai “jual lepas”. Terdapat beberapa pandangan mengenai konsep jual lepas ini, diantaranya:

- Van Vollen Hoven mengatakan bahwa jual lepas dari sebidang tanah atau perairan ialah penyerahan dari benda itu di hadapan petugas Hukum Adat dengan pembayaran sejumlah uang pada saat itu atau kemudian;
- S.A. Hakim mengatakan bahwa penyerahan sebidang tanah (termasuk air) untuk selama-lamanya dengan penerimaan uang tunai (atau dibayar dulu Sebagian) uangnya disebut uang pembelian;
- Imam Sudiyat mengatakan bahwa jual beli lepas yaitu menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran uang secara tunai, tanpa hak menebus kembali. Jadi penyerahan itu untuk seterusnya dan selamanya.

Permintaan klarifikasi sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 mengenai hak-hak yang tidak dijelaskan dalam suatu hak tanah, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 2, harus diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan harus dilengkapi dengan:

1. Bukti kepemilikan hak, seperti surat pajak hasil bumi/verponding Indonesia atau dokumen yang menunjukkan pemberian hak oleh otoritas yang berwenang;

2. Surat keterangan dari Kepala Desa, yang harus mencakup:
 - a. Validasi surat atau dokumen-dokumen yang menjadi bukti kepemilikan hak;
 - b. Penjelasan apakah tanah tersebut berstatus sebagai tanah perumahan atau tanah pertanian;
 - c. Identifikasi pemilik hak, dan jika ada, disertai dengan Salinan dokumen-dokumen jual beli tanah yang terkait.

Jual beli yang dilaksanakan secara di bawah tangan, sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan suatu perbuatan hukum yang melibatkan penjual dan pembeli dengan niat untuk mengalihkan hak atas tanah. Hal ini dilakukan dengan pembuatan surat jual beli tanah yang telah dicapai dengan materai yang memadai dan telah disetujui oleh Kepala Adat, Kepala Desa, atau Lurah. Adapun objek dari transaksi jual beli tersebut adalah tanah yang sebelumnya merupakan hak milik adat, yaitu tanah yang dimiliki oleh masyarakat pribumi sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2960 dan diatur berdasarkan Hukum Adat. Meskipun tanah yang menjadi objek jual beli ini tidak memiliki bukti lain selain surat jual beli yang dibuat secara di bawah tangan, dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, tanah tersebut tetap dapat didaftarkan.

Akta pengikatan jual beli tanah sering kali dibuat dalam bentuk akta otentik dengan melibatkan seorang Notaris & PPAT dalam praktiknya. Sebagai akta otentik, akta Pengikatan Jual Beli memiliki kekuatan pembuktian yang optimal.

Penyusunan dalam bentuk ini dilakukan dengan tujuan memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang lebih baik lagi bagi para pihak yang terlibat. Proses ini memberikan jaminan obyektivitas karena peran notaris yang tidak memihak dan bertugas menjaga kepentingan para jual beli mendapatkan bimbingan dalam merumuskan detail perjanjian. Walaupun demikian, ada kemungkinan bahwa suatu perjanjian tidak selalu berjalan sesuai dengan kesepakatan para pihak. Dalam situasi tertentu, berbagai kendala dapat timbul, yang dapat mengakibatkan pembatalan perjanjian, baik itu atas keputusan para pihak sendiri maupun atas perintah pengadilan. Untuk memastikan kepastian hukum terkait hak atas tanah tersebut, pendaftaran tanah diadakan sesuai dengan amanat Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dan dilakukan di seluruh wilayah Indonesia.

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara berkelanjutan dan teratur, mencakup pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar terkait lahan dan unit-unit rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak untuk lahan yang telah memiliki haknya. Transaksi peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat di atas kuitansi yang ditempel materi atau kertas segel. Dokumen tersebut mencakup perjanjian yang mengikat kedua belah pihak dan harus ditandatangani oleh semua pihak yang terlibat serta saksi-saksi. Meskipun transaksi peralihan hak atas tanah dilakukan secara di bawah tangan,

keabsahannya diperkuat oleh saksi-saksi yang diakui sah menurut Hukum Adat.⁶³

C. Sertifikat Hak atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak atas Tanah

Dalam Pasal 28 D Ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 dijelaskan bahwa setiap individu memiliki hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di dalam sistem hukum. Di samping itu, dalam Pasal 3 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan pemerintah dalam mengatur sektor pertanahan ditegaskan, dengan menjelaskan bahwa tanah, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya merupakan kepemilikan Negara yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Prinsip ini tercermin dalam berbagai Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan Peraturan yang dikeluarkan oleh Pimpinan Instansi Teknis di Bidang Pertanahan. Meski sudah mendapatkan pengakuan dalam UUPA, sertifikat belum menjamin kepastian hukum pemiliknya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan ke Peradilan Umum, atau menggugat kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan, Camat, maupun Lurah yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang

⁶³ Harsono, B. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan. Hlm. 7.

menyangkut teknis administrasi penerbitannya.⁶⁴ PPAT melakukan perbuatan hukum terkait hak atas tanah sebagai berikut:

- a. Jual Beli;
- b. Tukar Menukar;
- c. Hibah;
- d. Pemasukan Modal dalam Perusahaan;
- e. Pembagian Hak Bersama;
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- g. Pemberian Hak Tanggungan;
- h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan;

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak dalam bentuk sertifikat. Kepemilikan hak atas tanah yang belum memiliki sertifikat dari Kantor Pertanahan, tetapi hanya berdasarkan bukti kepemilikan hak yang diberikan dari desa seperti Letter C, dapat segera mendaftar ke Kantor Pertanahan terkait agar segera mendapatkan sertifikat kepemilikan hak atas tanah. Dalam melakukan pengurusan tanah yang masih letter C, secara hati-hati PPAT memperhatikan pengurusan di Kelurahan/Desa, serta pengurusan di Kantor Pertanahan agar tidak mengalami masalah di kemudian hari. Selain itu, dalam pengurusan pendaftaran tanah mash Letter C, PPAT menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka menjaga harkat dan martabat jabatan PPAT, serta menerapkan hal-hal yang ditentukan oleh undang-undang. Prinsip kehati-hatian

⁶⁴ Murad, R. 1997. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Cetakan I, Jakarta: Mandar Maju. Hlm. 46.

PPAT sangat diperlukan karena mendukung kualitas pekerjaan dalam pembuatan akta dan pelayanan masyarakat.⁶⁵

Suatu akta yang disusun oleh seorang PPAT dianggap sah apabila memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Namun, jika syarat mengenai kesepakatan dan kecakapan tidak dipenuhi, maka akta tersebut dapat diminta untuk dibatalkan melalui proses pengadilan. Apabila syarat terkait objek khusus dan klausa halal tidak terpenuhi, maka akta yang telah dibuat akan dianggap batal secara hukum, yang berarti akta tersebut dianggap tidak berlaku.

Pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, memiliki salah satu tujuan utama yaitu memberikan jaminan hukum dan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah suatu area tanah, unit rumah susun, dan hak-hak terdaftar lainnya. Hal ini bertujuan memudahkan pemegang hak tersebut untuk secara jelas membuktikan statusnya sebagai pemilik hak yang bersangkutan. Sebagai langkah konkret dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan, pemberian sertifikat hak atas tanah diberikan kepada pemegang hak yang bersangkutan.

1. Pengertian Sertifikat Hak atas Tanah

Secara umum, akta hak atas tanah umumnya menjadi bukti kepemilikan suatu hak atas tanah. Kedalaman pembuktian validitas suatu sertifikat dijelaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

⁶⁵ Dwicahyo, H. 2018. Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pengurusan Tanah Letter C, *Jurnal*, Hlm. 459-462

Tanah. Data tersebut sesuai dengan isi sertifikat dan daftar tanah. Data fisik meliputi informasi terkait lokasi, batas, dan luasan harta benda, sedangkan data hukum meliputi status hukum harta, hak-hak pemilik dan pihak ketiga, dan lain-lain berisi informasi tentang beban. Informasi mengenai data fisik dan yuridis disajikan dalam bentuk daftar, sementara data fisik sertifikat pengukuran dijelaskan melalui peta dan deskripsi. Akta-akta yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan umumnya dapat diakses oleh publik, baik yang bersangkutan dengan tanah maupun subjek lainnya. Subjek dapat berupa individu, kelompok, atau badan hukum, sementara objeknya adalah tanah. Sertifikat berfungsi sebagai bukti kepemilikan yang kuat, memberikan kepastian hukum kepada pemilik hak atas properti, serta menyediakan informasi pasti mengenai lokasi, batas, dan ukuran properti. Oleh karena itu, sertifikat memberikan keyakinan hukum terkait hak milik atas harta benda, serta memberikan kejelasan mengenai aspek hukum, bukti, dan dimensi hak milik.⁶⁶

2. Sertifikat Hak atas Tanah Sebagai Tanda Bukti Kepemilikan Hak atas Tanah

Hubungan antara pembuktian sertifikat hak atas tanah dan kepastian hukum bersifat kausal. Sertifikat hak atas tanah sebagai penyerahan akhir dari pendaftaran tanah mengharuskan pihak BPN untuk menerbitkan sertifikat sebagai bukti kuat dari hak atas tanah. Sifat alat bukti sebagai alat bukti yang sah diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

⁶⁶ Haryati, 2007. "Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Menjamin Kepastian Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5, Nomor 1. 2007. Hlm. 69.

Tanah. Tujuan diterbitkannya sertifikat untuk pertama kali dalam usaha pendaftaran tanah adalah untuk membuktikan bahwa pemegang hak adalah pemilik yang sah dari barang yang dimiliki. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan.⁶⁷ Dengan demikian, kecuali ada bukti sebaliknya, informasi yang terdapat dalam sertifikat harus dianggap sebagai informasi yang akurat, baik dalam konteks pelaksanaan tindakan hukum maupun untuk penggunaan sehari-hari. Ini berarti bahwa data fisik dan data hukum yang tercantum memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dan seharusnya diakui sebagai keterangan yang sah oleh hakim, kecuali jika ada bukti lain yang menentanginya.

Produk dari proses pendaftaran tanah adalah sertifikat hak dasar, yang memiliki berbagai manfaat bagi pemiliknya dan tidak dapat digantikan oleh fungsi lainnya. Sertifikat ini pertama-tama berlaku untuk informasi fisik dan hukum yang terdapat di dalamnya, selama data tersebut sejalan dengan isi dan data yang terdokumentasi dalam laporan survei dan daftar tanah, didukung oleh bukti yang memiliki kekuatan yang signifikan. Oleh karena itu, jika suatu sertifikat hak atas tanah telah disahkan oleh hakim, tidak ada hak untuk menggugat informasi yang terdapat dalam sertifikat tersebut, kecuali terdapat bukti konkret yang menunjukkan bahwa keterangan dalam sertifikat tersebut adalah palsu. Sebagai tambahan, sertifikat hak atas tanah memberikan keuntungan positif kepada Bank atau Lembaga Penerbit, yang memfasilitasi pemberian pinjaman kepada pemiliknya. Selain itu, keberadaan sertifikat hak atas tanah juga memiliki manfaat bagi pemerintah, meskipun dampaknya tidak dirasakan secara langsung, Keberadaan

⁶⁷ Santoso, U. *Op.cit.* Hlm. 92.

sertifikat hak dasar membuktikan bahwa properti terkait telah dicatat secara rinci dalam Daftar Tanah.

Bukti tertulis diutamakan sebagai alat pembuktian untuk menunjukkan keberadaan suatu peristiwa atau hak. Alat bukti saksi digunakan ketika bukti tertulis tidak tersedia atau tidak mencukupi, sedangkan alat bukti spekulatif diterapkan apabila bukti dari saksi mata tidak memadai. Dalam situasi di mana alat bukti saksi mata tidak mencukupi, bukti tertulis dapat ditambahkan sebagai tambahan. Jika seluruh alat bukti, baik tertulis maupun spekulatif, tidak mencukupi, maka pengakuan dapat dijadikan alat bukti. Bukti yang dianggap tidak memadai dapat dilengkapi dengan bukti tersumpah. Oleh karena itu, kewenangan pengadilan melibatkan penilaian terhadap kebenaran alat bukti, dan jika sertifikat ditemukan tidak benar, tindakan koreksi dan perubahan akan dilakukan.

3. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertifikat

Penyempurnaan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini dijelaskan dalam Pasal 1 dengan tegas memberikan jaminan teknis dan hukum terhadap hak tanah. Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah mencakup tugas teknis seperti pengukuran, penentuan letak tanah, penetapan batas bidang tanah, ketentuan fisik tanah, dan kondisi bangunan di atasnya. Selain itu, tugas administrasi juga mencakup penelitian keabsahan bukti serta yang paling penting, pemeliharaan rekaman data pendaftaran dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan kepada siapa pun. Pendaftaran tanah yang dilaksanakan dalam masyarakat dianggap sebagai tugas administrasi negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat, dengan tujuan

memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia.⁶⁸ Dibandingkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang memiliki 66 Pasal dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya dengan terdiri dari 46 Pasal. Perbandingan ini mengindikasikan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 lebih memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:⁶⁹

- a. Dengan dikeluarkannya sertifikat hak atas tanah, pemiliknya akan memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. Para era informasi ini, Kantor Pertanahan sebagai institusi utama, harus menjaga sistem informasi yang diperlukan untuk bidang tanah. Informasi tersebut tidak hanya penting bagi pemerintah dalam perencanaan pembangunan negara, tetapi juga vital bagi masyarakat untuk membuat keputusan terkait tanah, termasuk data fisik dan yuridisnya. Untuk satuan rumah susun, informasi ini tersedia secara terbuka untuk umum, yang berarti bahwa informasi apa pun terkait tanah atau bangunan dapat diberikan kepada siapa pun yang memerlukannya;
- c. Oleh karena itu, penting untuk menjadikan keteraturan administrasi pertanahan sebagai hal yang biasa atau wajar.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, peranan tanah sangat vital bagi kehidupan masyarakat. Meskipun peraturan terkait tanah semakin sempurna, pertumbuhan pembangunan dan populasi yang meningkat menyebabkan peningkatan kompleksitas dan sengketa dalam hal pertanahan. Masalah semakin

⁶⁸ Lubis, M. Y dan Abd. Rahim Lubis. 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju. Hlm. 107.

⁶⁹ Parlindungan, A.P., *Op.cit.* Hlm. 2

bertambah karena sebagian besar tanah yang dimiliki oleh individu belum terdaftar dan tidak memiliki bukti kepemilikan berupa sertifikat. Padahal, pendaftaran tanah memiliki peran penting yang sangat krusial, diantaranya:⁷⁰

- a. Memungkinkan pemilik tanah dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai dan dimilikinya dengan menerima surat tanda bukti hak dari Pemerintah;
- b. Membantu calon pembeli dan calon kreditur yang membutuhkan informasi terkait tanah sebagai jaminan, karena data yang terkait disimpan di Kantor Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah. Informasi ini terbuka untuk umum, memungkinkan mereka untuk melihat daftar dan dokumen terkait atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang dibutuhkan dari kantor tersebut.

Sesuai sistem pelayanan Kantor Pertanahan yang sudah dipadukan di seluruh Indonesia, Langkah-langkah yang harus ditempuh dalam prosedur penerbitan sertifikat tanah menurut UUPA Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mekanisme pendaftaran tanah meliputi proses:

- 1) Pengajuan permohonan/pendaftaran hak atas tanah melalui loket II;
- 2) Pemeriksaan kelengkapan berkas permohonan/pendaftaran oleh petugas loket II;
- 3) Penerbitan TTBP (Tanda Terima Berkas Permohonan/Pendaftaran) oleh petugas Loker II, yang biasanya berisi tentang:

⁷⁰ *Ibid*, Hlm. 153.

- a. Penerimaan berkas permohonan dan kelengkapan surat permohonan;
 - b. Rincian biaya;
 - c. Perintah pembayaran dan pengambilan tanda bukti pendaftaran di loket III;
- 4) Pembayaran oleh pemohon/pendaftar di loket III;
 - 5) Penerbitan kuitansi pembayaran dan surat tanda bukti pendaftaran dan pembayaran oleh petugas loket III, yang diserahkan kepada pemohon/pendaftar;
 - 6) Proses pendaftaran tanah dari pengukuran, pengumuman, pembukuan serta penerbitan sertifikat;
 - 7) Pengambilan sertifikat di loket IV oleh pemohon/pendaftar, dengan menunjukkan keterangan pendaftaran tanah;

Sedangkan cara memperoleh hak kepemilikan atas tanah, meliputi:

a. Konversi hak atas tanah

Konversi dalam konteks ini mengacu pada perubahan status hak atas tanah berdasarkan hukum agrarian sebelum berlakunya UUPA, menjadi hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UUPA. Hak atas tanah yang berasal dari hak adat, seperti hak yasan, hak druwe desa, hak gogolan dan sejenisnya dengan berbagai nama (tergantung pada adat istiadat atau hukum adat setempat), yang bersifat permanen, dapat mengalami konversi (perubahan status) menjadi hak milik sesuai dengan aturan yang terdapat dalam UUPA.

Terhadap kepemilikan hak atas tanah yang belum mempunyai sertifikat dari BPN berdasarkan ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997, maka pemilik terkait dapat menempuh mekanisme konversi, untuk kemudian mendapatkan sertifikat atas nama pemilik terkait itu sendiri.

Syarat-syarat pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan konversi adalah:

1. Surat permohonan yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya;
2. Fotokopi KTP pemohon yang telah dilegalisasi oleh pejabat berwenang;
3. Surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan, tentang penguasaan dan pemilikan hak atas tanah;
4. Bukti kepemilikan hak atas tanah sebelum bersertifikat, dapat berupa Salinan *Letter C* yang diketahui oleh Kepala Desa, model D asli, model E asli, serta fotokopi pemeriksaan desa yang diketahui oleh Kepala Desa terkait;
5. Fotokopi buku C, memuat tentang identitas tanah yang dimohon/didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Hal ini disebabkan, di *Letter C* dasar pencatatan adalah pada subjek pemilik hak atas tanah, bukan pada bidang tanahnya. Ini tentunya menjadi berbeda dengan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan, yang merupakan administrasi kepemilikan hak per bidang tanah;
6. Surat pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Kelurahan, yang menjelaskan tentang perihal status Yuridis tanah belum bersertifikat, tidak dijaminkan utang, serta tidak dalam sengketa;

7. surat pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Kelurahan tentang pemasangan batas-batas permanen;
8. Surat pernyataan persetujuan dari dan ditandatangani pemilik tanah yang berbatasan langsung, dengan diketahui oleh Kepala Desa. Memuat tentang perihal luas tanah yang didaftarkan, dan disetujui oleh pemilik tanah yang bersebelahan/berbatasan langsung tersebut;
9. Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas tanah yang dibuat per bidang tanah;
10. Bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan atau SPPT PBB tahun berjalan.

b. Konversi Peralihan Hak

Peralihan hak, dalam konteks ini mengacu pada perolehan hak atas tanah yang didaftarkan atau dimohonkan sertifikatnya, yang bukanlah kepemilikan dari pihak yang mengajukan permohonan, melainkan berasal dari pemilik hak atas tanah sebelumnya yang telah mentransfer hak tersebut karena adanya hubungan hukum tertentu yang sah dan diakui oleh hukum kepada pemohon. Beberapa bentuk pemindahan hak atas tanah yang umum dikenal di masyarakat termasuk warisan, hibah, jual beli, sewa-menyewa, wakaf, dan sejenisnya, yang didasarkan pada kesepakatan damai. Namun, dalam situasi tertentu, terdapat juga pemindahan hak di mana pihak-pihaknya tidak mencapai kesepakatan damai, melainkan didasarkan pada perjanjian yang bersifat memaksa sebelumnya atau karena adanya perselisihan yang telah diputuskan oleh pengadilan.

Berdasarkan UUPA sehubungan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, pada kondisi normal, transaksi seharusnya dilaksanakan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini dilakukan dengan maksud agar pelaporan peralihan hak atas tanah dapat segera diambil tindakan oleh Kantor Pertanahan dan kemudian didaftarkan. Adapun syarat yang harus dipenuhi dalam Pendaftaran Tanah Konversi Hak berdasarkan perolehan hak karena wakaf atau peralihan hak atas tanah, adalah:

1. Surat permohonan yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya;
2. Bukti tertulis yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan, yaitu:
 - a) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan; atau
 - b) Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan PMA Nomor 9 Tahun 1959; atau
 - c) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat berwenang, baik sebelum atau pun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah memenuhi semua kewajiban yang disebutkan di dalamnya; atau
 - d) Petuk Pajak Bumi dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961; atau
 - e) Akta peralihan hak di bawah tangan, yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adar/Kepala Desa/Kelurahan setempat,

yang dibuat sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997, dengan disertai dasar hak yang dialihkan; atau

- f) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai dasar hak yang dialihkan; atau
- g) Akta ikrar wakaf/ surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak dilaksanakannya PP Nomor 28 Tahun 1977, dengan disertai dasar hak yang diwakafkan; atau
- h) Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti atas tanah yang diambil oleh pemerintah daerah; atau
- i) Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai dasar hak yang dialihkan;
- j) Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan PBB, dengan disertai dasar hak yang dialihkan; atau
- k) Bentuk lain dari alat pembuktian tertulis, dengan nama apa pun juga, sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA);
- l) Surat bukti kepemilikan lainnya, yang terbit dan berlaku sebelum diberlakukannya UUPA.

3. Surat pernyataan tidak dalam sengketa, yang diketahui Kepala Desa/ Lurah dan 2 saksi dari tetua adat/ penduduk setempat;

4. Bukti dasar perolehan hak karena waris (keterangan pembagian waris), atau peralihan hak (perjanjian jual-beli, hibah, dan sebagainya);
5. Identitas diri pemohon dan atau kuasanya (fotokopi KTP dan KK yang masih berlaku), serta identitas pemilik hak sebelumnya, atau KTP seluruh ahli waris dalam hal peralihan hak karena pembagian waris;
6. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan;
7. Bukti SSBPHTB (Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan), meskipun nihil namun tetap dilampirkan;

BAB III

**KEABSAHAN AKTA NOTARIS DAN SERTIFIKAT TANAH SEBAGAI
DASAR PENDAFTARAN TANAH YANG BERKEPASTIAN HUKUM DI
KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**

A. Gambaran Umum Kasus

Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang memiliki hak dan telah terdaftar di Kantor Pertanahan setempat sedangkan tanah yang belum bersertifikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan statusnya masih merupakan tanah negara. Sebagian besar masyarakat di Kabupaten Indragiri Hilir telah menempuh berbagai upaya dalam mempertahankan haknya untuk mendapatkan bukti hak atas tanah salah satunya dengan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR). Dalam hal ini, tanah dengan Surat Keterangan Ganti Rugi termasuk tanah yang belum bersertifikat.⁷¹

SKGR merupakan surat keterangan yang dibuat oleh Kelurahan atau Desa seringkali tidak terdeteksi oleh Kantor Pertanahan karena kurangnya koordinasi antara Pemerintah daerah dengan Kantor Pertanahan. Atas hal tersebut, tidak menutup kemungkinan akan terjadi tumpang tindih antara SKGR dengan Sertifikat Hak Milik dengan subjek pemilik berbeda namun objek yang sama. Salah satu contoh kasus tumpang tindih SKGR dan Sertifikat terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir.

⁷¹ Helena, 2007. "Eksistensi dan Kekuatan Alat Bukti Atas Hak Berupa Akta Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi yang Dibuat Dihadapan Notaris atau Camat Studi di Kabupaten Deli Serdang". *Tesis Magister Kenotariatan*. Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara. hlm. 23.

Kasus yang terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir ialah SKGR dikeluarkan oleh Camat setempat di atas tanah yang sudah bersertifikat. Terdapat aduan oleh seseorang yang menduga lahan miliknya diambil dan dikuasai oleh pihak lain tanpa izin. Kasus ini bermula pada lahan atau objek yang disengketakan tersebut diakui oleh pihak lain atas dasar Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR).

Awalnya, terdapat sebuah pelelangan tanah yang terjadi sekitar beberapa tahun lalu oleh Bank. Dari lelang tersebut, didapatkan pemenang lelang yang bersedia membayar harga sesuai dengan harga yang sudah ditetapkan. Setelah melakukan pelunasan, pemenang lelang tersebut melakukan balik nama sertifikat. Merasa belum ada kepentingan untuk mengunjungi dan melakukan sesuatu terhadap tanah tersebut, pemenang lelang atau pemilik sertifikat yang sedang bekerja di luar kota lama belum mengecek lokasi tanah itu kembali. Hal ini berlangsung selama beberapa tahun hingga suatu saat pemilik tanah berniat untuk mengecek tanah dan memanfaatkan tanah tersebut.

Namun, sesampainya di lokasi, pemilik tanah merasa kaget karena tanah yang dimilikinya tersebut sudah digunakan sebagai lahan yang sudah dikotak-kotakan. Setelah mencari informasi dari beberapa sumber, diketahui bahwa tanah miliknya sudah dikuasai dan dimanfaatkan oleh pihak lain. Adapun dasar dari pihak lain memanfaatkan tanah tersebut adalah SKGR yang dimintakan kepada Camat setempat.

Akibat dari dikeluarkannya SKGR ini, mengakibatkan tumpang tindih kepemilikan tanah di Kabupaten Indragiri Hilir. Hal ini erat kaitannya dengan kekuatan hukum SKGR yang dibuat di atas tanah yang memiliki sertifikat.

B. Analisis Keabsahan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang dikeluarkan oleh Lurah atau Camat terhadap Peralihan Tanah Garapan yang Belum Bersertifikat pada Obyek yang Sama di Kabupaten Indragiri Hilir

SKGR pada awalnya digunakan untuk membuktikan bahwa pemilik SKGR dapat mengakui tanah tersebut sehingga dikeluarkan izin berupa Surat Kepemilikan Tanah (SKT).⁷² SKT merupakan alat bukti tertulis di bawah tangan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan namun kekuatan pembuktiannya tidak sekuat akta otentik. SKT dikategorikan sebagai alas hak atau data yuridis atas tanah yang dijadikan syarat kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷³ Penggarap kemudian hendak menjual tanah tersebut dan oleh pihak desa akan diberikan bukti ganti rugi atas segala sesuatu yang telah dikeluarkan oleh penggarap dalam bentuk Surat Keterangan Ganti Rugi.

Meskipun sertifikat hak atas tanah memiliki fungsi utama sebagai alat bukti, namun sertifikat hak atas tanah bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Kepemilikan hak atas tanah masih dapat dibuktikan dengan bukti-bukti lain seperti saksi, akta jual beli, surat keputusan pemberian hak, serta alat bukti lain. Bila kepada hakim diperlihatkan sertifikat hak atas tanah, maka hakim harus menerima

⁷² Wasono, D.D. 2017. "Kekuatan Hukum Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) Sebagai Bukti Hukum Penguasaan Atas Sebidang Tanah (Studi Di Kota Pontianak), <https://media.neliti.com/media/publications/209799-kekuatan-hukum-surat-keterangan-penguasa.pdf>. hlm. 30.

⁷³ Fachriza, M.D. 2020. "Kekuatan SKT sebagai Bukti Kepemilikan Sebidang Tanah dalam Perjanjian Sewa-Menyewa Berdasarkan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah". *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 3. Nomor 2. 2020. hlm. 328.

keterangan dalam sertifikat tersebut adalah benar adanya selama tidak dibuktikan dengan alat bukti lain yang menerangkan bahwa apa yang tercantum dalam sertifikat tersebut salah.

Namun, kalau kepada hakim diajukan seperti akta jual beli sebagai tanda bukti hak atas tanah, maka hakim harus diyakinkan oleh alat bukti lain seperti kwitansi atau lain sebagainya bahwa seseorang tersebut berhak atas tanah tersebut.⁷⁴ Seperti yang dikatakan oleh Drajat Imam Bhakti;

“Kepastian hak sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah stelsil negatif yang masih bisa dibantah dengan bukti lain yang lebih kuat namun kembali kepada UUPA terkait penguasaan 5 tahun tanpa gugatan. Pasal 32 sebenarnya masih diperdebatkan, kekuatan pembuktian sebenarnya tergantung dari keyakinan hakim berdasarkan bukti-butki yang disampaikan. Bukan berarti sertifikat lemah ya, tapi dalam proses administrasi terjadi cacat administrasi yang disebabkan oleh dokumen-dokumen yang tidak sah atau cacat administrasi dari desa jadi sertifikatnya gugur.”

Pada dasarnya, SKGR memiliki kemiripan dengan Akta Jual Beli atau AJB yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT sebagai bukti peralihan Hak Atas Tanah. Adapun yang membedakan antara SKGR dan AJB adalah AJB dibuat sebagai peralihan Hak Atas Tanah yang status hak tanahnya sudah memiliki sertifikat sedangkan SKGR adalah bentuk peralihan dan penguasaan fisik suatu tanah yang masih milik tanah negara.⁷⁵

AJB merupakan bukti suatu perbuatan hukum atas terjadinya peralihan hak dari penjual kepada pembeli yang mana untuk memperoleh kekuatan pembuktian yang lebih kuat, pemindahan haknya harus didaftarkan kepada Kantor Pertanahan

⁷⁴ Rezeki, T. 2018. “Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah”. *Varia Hukum*, Volume 39. Nomor 30. 2018. hlm. 1541.

⁷⁵ Dethia, N.S. 2020. “Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Sebagai Jaminan dalam Perjanjian Utang Piutang”. *Indonesian Notary*, Volume 2. Nomor 20. 2020. hlm. 428.

Kabupaten atau Kota setempat.⁷⁶ SKGR adalah bukti bahwa seseorang membuka tanah, karena membutuhkan tanah untuk membuka hutan baru, ataupun pembukaan tanah adat yang tidak mempunyai keterangan apapun.⁷⁷

SKGR bukan merupakan bukti kepemilikan suatu tanah sehingga SKGR sudah seharusnya ditingkatkan menjadi sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat. Terhadap SKGR seharusnya dilakukan permohonan hak baru sesuai dengan penguasaannya baik berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Guna Usaha untuk mengubah kedudukan pemegang SKGR yang semula hanya berupa bukti penguasaan fisik atas tanah menjadi pemilik atau penguasa yuridis atas tanah.⁷⁸

SKGR muncul untuk pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberikan kerugian (pembeli). Adapun proses dari pembuatan SKGR sangatlah sederhana yaitu adanya kesaksian Ketua RT, Ketua RW, dan kemudian diketahui oleh Kepala Dusun dan disetujui oleh Kepala Desa atau Lurah dan seterusnya dikuatkan oleh camat serta saksi-saksi terkait.⁷⁹ Pada beberapa kasus, tindakan camat dalam mengeluarkan SKGR ini hanyalah bertindak sebagai Kepala Kecamatan saja tidak sebagai PPAT Sementara

⁷⁶ Harsono, B. 2013. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Universitas Trisakti. hlm. 331.

⁷⁷ Nofitri, D.K. 2011. "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor 97-98/Pdt/2009/PN-PBR". *Tesis Magister Kenotariatan*. Depok: Universitas Indonesia. hlm. 32.

⁷⁸ Kristian, N. 2007. "Tinjauan Yuridis tentang Diterimanya Tanah-tanah yang Belum Bersertifikat sebagai Jaminan Fidusia (Studi Kasus Surat Keterangan Ganti Rugi di Pekanbaru)". *Tesis Magister Kenotariatan*. Depok: Universitas Indonesia. hlm. 69.

⁷⁹ Br Ginting, M.M. 2016. "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Berdasarkan perkara Perdata Nomor 56/PDT/G/2009/PN.PBR". *JOM Fakultas Hukum*, Volume 3. Nomor 2. 2016. hlm. 2.

mengingat di beberapa daerah telah banyak PPAT maka kewenangan Camat sebagai PPAT Sementara tidak berlaku.

Keterangan dari Camat setempat berkaitan dengan SKGR merupakan surat dasar untuk meningkatkan status tanah menjadi sertifikat di BPN.⁸⁰ SKGR merupakan surat di bawah tangan yang dibuat oleh pemilik tanah yang diketahui oleh kepala desa, kelurahan dan camat dikarenakan ini merupakan surat yang ditandatangani oleh aparat pemerintah terendah yang diakui oleh pemerintah dan dapat dijadikan sebagai alas hak maka SKGR ini merupakan surat resmi dari aparat pemerintah terbawah sebagai kelengkapan untuk mendapatkan hak.⁸¹ Atas dasar surat tanah di bawah tangan tersebut tidak jarang menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

Hal ini diakibatkan dari masih banyaknya masyarakat yang menganggap bahwa SKGR merupakan bukti kepemilikan yang sah, selaras seperti yang disampaikan oleh Drajat Imam Bhakti;

“Permasalahan tumpang tindih sertifikat dengan SKGR antara lain karena tidak adanya tindak lanjut dari SKGR menjadi sertifikat salah satunya karena pajak SKGR dengan pajak sertifikat jauh lebih murah. Selain itu tidak ada pelaporan terkait SKGR oleh masyarakat pada zaman dahulu. Di Indragiri Hilir ini kadang banyak yang jual beli cepat tanpa AJB, akhirnya pakai gugatan sederhana sebagai pengganti AJB gugatan sederhana peralihan hak jual beli dan hakim menjadikan pembeli sebagai penjual.”

Hak milik mengacu pada Pasal 20 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dijelaskan bahwa hak milik tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah. Atas dasar hal tersebut menjadikan Sertifikat Hak

⁸⁰ Helena, *Op.Cit.* hlm. 23.

⁸¹ Br Ginting, M.M. *Op.Cit.* hlm. 3.

Milik menjadi bukti kepemilikan tertinggi dan terkuat atas suatu tanah yang berlaku untuk selamanya dan dapat diwariskan.

Mengacu pada definisi SKGR sendiri yang mana bentuk dari SKGR bukan merupakan bukti kepemilikan secara yuridis, maka Sertifikat Hak Milik memiliki kedudukan yang lebih tinggi. Hal ini seperti yang, dijelaskan oleh Indri Suryati S.H., M.Kn Notaris di Tembilahan mengatakan bahwa;

“SKGR itu ya Surat Keterangan Ganti Rugi. SKGR ini dipakai untuk tanah-tanah yang belum bersertifikat atau belum beralas hak jadi SKGR digunakan untuk dimohonkan sertifikat. SKGR yang mengeluarkan lurah atau camat. Di Riau ini SKGR masih digunakan karena di Riau masih banyak tanah yang belum bersertifikat. Penyebabnya karena masih banyak yang belum tahu masyarakatnya. Kelemahan dari SKGR ya karena bentuknya yang belum hak, jadi lebih tinggi Hak Milik daripada SKGR.”

Namun pada praktiknya, meskipun pendaftaran tanah merupakan perwujudan dari kepastian hukum dalam bentuk Sertifikat Hak Milik, jika terdapat sengketa, kedudukan dari SKGR dan Sertifikat Hak Milik berada pada keputusan dan pertimbangan hakim. Pembuktian ada di pengadilan pada keyakinan hakim berdasarkan bukti yang disampaikan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Rendy Depalma S.H bahwa:

“Meskipun HM adalah hak terkuat bisa jadi SKGR yang dimenangkan karena ada bukti lain yg mendukung. Kewenangan menentukan mana-mana yang lebih tinggi ada pada kuasa pertimbangan hakim jadi belum tentu SKGR yang lebih tinggi dan belum tentu Sertifikat yang lebih tinggi.”

Hal ini seperti pada Putusan Pengadilan Negeri Nomor 56/Pdt/G/2009/Pn.Pbr yang mana memutuskan bahwa Sertifikat Hak Milik cacat hukum dan membuat kedudukan SKGR lebih kuat berdasarkan bukti-bukti dan fakta hukum yang ditemukan. Dalam putusan ini terjadi sengketa tanah yaitu adanya tumpang tindih antara SKGR dan Sertifikat Hak Milik. Pada awalnya

penggugat memiliki sebidang tanah berdasarkan alas hak jual beli Ganti Rugi yang dituangkan dalam Sertifikat Keterangan Ganti Rugi yang dikeluarkan oleh Camat Bukitraya dengan Nomor 3717/BR/1966 pada tanggal 26 November 1996 di Kota Pekanbaru. Atas sebidang tanah tersebut, sebagian dari itu adalah milik tergugat seperti yang tertuang pada SKGR yang dimilikinya. Pihak tergugat kemudian meneruskan SKGR tanahnya tersebut menjadi Sertifikat Tanah dengan pihak penggugat masih dengan objek tanahnya sendiri berdasarkan SKGR.

Penggugat merasa bahwa sertifikat yang muncul berdasarkan SKGR milik tergugat mengambil sebagian batas tanah yang dimilikinya sehingga penggugat mengajukan gugatan atas sertifikat tersebut. Berdasarkan fakta dan bukti yang ditemukan di persidangan, Sertifikat yang diterbitkan atas nama tergugat melebihi batas sebagaimana mestinya.⁸² Hakim dalam perkara ini mempertimbangkan bahwa terdapat ketidakhati-hatian dari turut tergugat yaitu BPN dalam menerbitkan sertifikat tanah suatu wilayah, sehingga terjadi tumpang tindih alas hak.⁸³

Adapun pendaftaran tanah berdasarkan SKGR di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dilakukan berdasarkan pernyataan dari pemilik tanah terkait kesanggupan dalam memberikan informasi sebenar-benarnya. Kepastian hukum dalam proses pendaftaran tanah berdasarkan SKGR dilakukan atas konfirmasi dari pihak yang menerbitkan SKGR kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri hilir untuk menghindari adanya tumpang tindih terkait objek yang sama.

⁸² Putusan Pengadilan Negeri Nomor 56/PDT/G/2009/PN.PBR.

⁸³ *Ibid.*

SKGR secara harfiah dimaknai sebagai produk kepala desa atau lurah yang berisi informasi pemilik tanah yang berkekuatan hukum karena dilegalisasi oleh desa. Kewenangan SKGR multak berada pada Pemerintah Daerah dalam hal ini yang paling dekat dengan masyarakat adalah Kelurahan atau Desa. Pada pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir belum terdapat sistem yang memberikan informasi secara langsung antara Desa/Kelurahan terkait penerbitan SKGR dan Kantor Pertanahan Indragiri Hilir, namun terdapat koordinasi penyuluhan hukum oleh Pemda dengan Kantor Pertanahan melalui desa-desa.

Hal ini selaras dengan apa yang dijelaskan oleh Rendy Depalma S.H bahwa;

“Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir seringkali mengadakan sosialisasi terkait penerbitan SKGR, jadi diundang jadi narasumber untuk memberikan masukan. Dalam penyuluhan kami menghimbau untuk menerbitkan SKGR dengan mencantumkan koordinat SKGR karena program pemerintah terkait PTSL setiap bidang tanah terpetakan, jadi peta ini dapat diakses secara umum melalui sentuh tanahku untuk melihat pemetaan terkait bidang yang belum bersertifikat.”

Keberadaan SKGR sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak Milik diakui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai surat bukti tertulis pada Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi;

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.”

Berdasarkan pasal ini, dapat diartikan bahwa SKGR merupakan surat di bawah tangan dan tidak memiliki kekuatan hukum seperti akta otentik lainnya. Lebih lanjut dalam ayat (2) menyebutkan bahwa SKGR dapat dijadikan alas hak dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik dengan memenuhi ketentuan sebagai berikut:

“Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang tidak dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.”

Pendaftaran tanah berdasarkan SKGR yang telah memenuhi syarat formil, akan ditindak lanjuti oleh BPN/Kantor Pertanahan sebagai alas hak pembuatan Sertifikat Hak Milik. Adapun pendaftaran tanah bagi tanah yang berdasarkan SKGR sama halnya seperti pada umumnya yaitu mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah berdasarkan SKGR termasuk pada pendaftaran hak baru yakni Pendaftaran Tanah untuk pertama kali. Mengacu pada Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa;

- (1) “Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi;
 - a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c. Penerbitan sertifikat;
 - d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.”

SKGR yang dibuat oleh camat pada dasarnya tidaklah mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi pada kenyataannya SKGR dapat menjadi dasar pembuktian atas tanah apabila terjadi sengketa.

Kekuatan pembuktian SKGR dilihat dari macam-macam alat bukti telah memenuhi syarat sebagai alat bukti yang mana adanya keterangan secara tertulis, adanya saksi, adanya pengakuan dari para pihak dan unsur-unsur lain dalam alat bukti. Meski begitu, SKGR tidak memiliki kekuatan pembuktian selayaknya akta otentik.⁸⁴ Berbeda halnya dengan sertifikat tanah yang tergolong sebagai akta otentik dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Pasal 1868 KUHPerdara mengatur mengenai pengertian akta otentik yang berbunyi:

“Akta autentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh/atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk maksud itu, ditempat dimana akta dibuat.”

Akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna karena memiliki kekuatan pembuktian lahiriah, formal dan material. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut;

- a. Kekuatan pembuktian lahiriah akta otentik memiliki arti bahwa kekuatan pembuktian didasarkan pada keadaan lahir, apa yang tampak pada lahirnya.
- b. Kekuatan pembuktian formil memberikan kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat di dalam akta.
- c. Kekuatan pembuktian materiil dari akta otentik adalah memberikan kepastian tentang materi suatu akta.⁸⁵

⁸⁴ Rifie, D.R.A.H. 2024. “Tanggung-Gugat Camat atas Penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Dasar Pengalihan Kepemilikan Tanah”. *Jotika Research in Business Law*, Volume 3, Nomor 1. 2024. hlm. 13.

⁸⁵ Satyagraha, O. 2016. “Aspek Hukum Kekuatan Pembuktian Akta Otentik Di Pengadilan (Studi Kasus Putusan Pengadilan Nomor: 158/Pdt.G/2015/Pn.Smn)”. *Tesis Magister Kenotariatan*. Yogyakarta: Universtas Islam Indonesia. hlm. 2.

Pada praktiknya, SKGR di Kabupaten Indragiri Hilir dikeluarkan oleh Camat. Camat dapat mengeluarkan SKGR ataupun mengesahkan SKT yang telah diketahui lurah. Camat bertanggungjawab terhadap produk hukum, SKGR, yang dibuatnya sebagai perbuatan hukum. Namun, sanksi-sanksi yang diakibatkan dari kelalaian dan kesalahan Camat dalam pembuatan SKGR dapat menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

Camat adalah pejabat yang paling dekat dengan masyarakat dan dianggap mengetahui sisi bidang tanah milik masyarakat. Tidak adanya perlindungan hukum dari peraturan perundang-undangan berdampak Camat dapat diseret pada setiap persengketaan pertanahan jika berkaitan dengan SKGR. Di dalam Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah hanya mengatur sepintas tentang SKGR tanpa mengatur lebih lanjut bagaimana standar operasional ataupun format dalam pembuatan SKGR. Hal ini memberikan ketidakjelasan pada kewenangan dari Camat dalam membuat SKGR.⁸⁶

Perbuatan Camat dalam mengeluarkan SKGR yang merugikan bagi orang lain dapat dikatakan sebagai Perbuatan Melawan Hukum. Pasal 1365 KUHPdata menjelaskan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

⁸⁶ Rachmat, D. *Op.Cit.* hlm.17.

Camat yang menerbitkan SKGR di atas tanah yang sudah bersertifikat dengan pemilik yang berbeda dan merugikan orang lain dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum. Adapun unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum terdiri dari:

1. Adanya suatu perbuatan
2. Perbuatan tersebut melawan hukum
3. Perbuatan sebagaimana dimaksud di atas mengandung kesalahan.
4. Mengakibatkan kerugian, dan
5. Terdapat hubungan sebab akibat antara kesalahan dengan kerugian.⁸⁷

Pertama, seseorang dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum apabila ia melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Namun, Ia juga dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum ketika ia mengabaikan kewajiban hukumnya dengan tidak berbuat sesuatu.⁸⁸ Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari pelaku. Perbuatan dalam hal ini meliputi perbuatan aktif atau berbuat sesuatu maupun pasif atau tidak berbuat sesuatu. Secara hukum, seseorang diwajibkan untuk patuh terhadap perintah undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan.

Kedua, perbuatan yang dilakukan harus melawan hukum dalam arti;

- a. Melanggar hak subjektif orang lain yang artinya ketika perbuatan tersebut dilakukan akan menimbulkan pelanggaran hak-hak orang lain yang dijamin oleh hukum.

⁸⁷ Fuady, M. 1999. *Hukum Perbankan*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 10

⁸⁸ Khairandy, R. *Op.cit.* Hlm. 303

- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku yang artinya kewajiban hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk hukum publik.
- c. Bertentangan dengan kaidah kesusilaan yang berkaitan dengan kaidah moral.
- d. Bertentangan dengan kepatutan yang artinya perbuatan tersebut bertentangan dengan sikap yang baik atau kepatutan dalam masyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

Menurut Pasal 1366 KUHPerdata menentukan bahwa:

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya.”

Seorang camat dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum pada saat Camat yang mengeluarkan SKGR atas tanah yang diakui orang lain berdasarkan sertifikat yang sudah ada sebelumnya dan orang tersebut merasa dirugikan. Hal ini sering dianggap bahwa camat telah mengeluarkan dokumen yang dianggap palsu.

Ketiga, Menurut J. Satrio kesalahan dalam Pasal 1365 adalah sesuatu yang tercela yang dapat dipersalahkan dan berkaitan dengan perilaku serta akibat perilaku si pelaku yaitu kerugian, perilaku dan kerugian mana dapat dipersalahkan dan karenanya dapat dipertanggungjawabkan. Kesalahan dapat diakibatkan oleh kesengajaan atau kealpaan. Kesengajaan memiliki arti bahwa ada kesadaran yang dimiliki oleh seseorang atas konsekuensi dari perbuatannya yang akan merugikan orang lain. Kealpaan memiliki arti bahwa terdapat perbuatan pengabaian sesuatu yang semestinya dilakukan atau tidak hati-hati sehingga menimbulkan kerugian

bagi orang lain.⁸⁹ Atas tumpang tindihnya SKGR dan sertifikat tanah diakibatkan dari kesalahan ataupun kelalaian Camat dalam mengetahui informasi dan sejarah terkait tanah tersebut. Kelalaian dan kesalahan Camat tersebut dapat menimbulkan kerugian baik bagi pemegang SKGR maupun pemilik sertifikat.

Keempat, akibat dari perbuatan yang menimbulkan kerugian dapat berupa kerugian materiil dan imateril. Kerugian materiil adalah kerugian yang nyata-nyata ada yang diderita oleh seseorang yang biasanya diukur dalam uang (*monetary*). Kerugian immaterial adalah kerugian atas manfaat yang akan diterima atau dari kehilangan keuntungan yang mungkin diterima oleh seseorang di kemudian hari atau bisa disebut juga *opportunity cost*.⁹⁰

Adapun bentuk dari ganti rugi terhadap perbuatan melawan hukum yang dikenal hukum adalah sebagai berikut:

1. Ganti rugi nominal, ganti rugi nominal terjadi jika adanya perbuatan melawan hukum yang serius atau yang mengandung perbuatan yang mengandung unsur kesengajaan, tetapi tidak menimbulkan kerugian yang nyata bagi korban.
2. Ganti rugi kompensasi, ganti rugi ini merupakan pembayaran kepada korban atas dan sebesar kerugian yang benar-benar telah dialami oleh pihak korban dari suatu perbuatan melawan hukum.
3. Ganti rugi pengukuman, ganti rugi ini dalam jumlah besar yang melebihi dari jumlah kerugian yang sebenarnya.

⁸⁹ Fuady, M. 2002. *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. hlm. 73.

⁹⁰ Rahman, H. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--menghitung-kerugian-publik>. "Menghitung Kerugian Publik". diakses pada tanggal 20 Februari 2024.

Kelima, adanya hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum. Hubungan sebab akibat secara faktual hanyalah merupakan masalah fakta atau apa yang secara faktual terjadi. Setiap penyebab yang menimbulkan kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual asalkan kerugian tidak akan pernah terdapat tanpa penyebabnya.⁹¹

Permasalahan yang timbul dari tumpang tindihnya SKGR dan sertifikat akan mempengaruhi kepastian hukum bagi pihak yang bersengketa. Permasalahan hukum yang timbul dari tumpang tindihnya SKGR dan sertifikat akibat dari kelalaian atau kesalahan Camat menghambat tujuan dari pemenuhan asas kepastian hukum. Tujuan dari didaftarkannya tanah untuk mendapatkan sertifikat merupakan suatu bentuk dari perwujudan kepastian hukum yang ditawarkan oleh pemerintah. Meskipun sertifikat hak atas tanah merupakan bentuk klaim dari hak kebendaan yang kuat, ketika terdapat alas hak terhadap objek yang sama, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kepemilikan dari tanah tersebut.

Tumpang tindih SKGR dengan Sertifikat Hak Milik tentu mempengaruhi keabsahan dari kedua alat bukti tersebut. Keabsahan menjadi penting dalam menentukan validitas atas suatu bukti atau fakta hukum yang diajukan dalam persidangan. Atas hal tersebut, keabsahan dari SKGR melibatkan pemastian bahwa bukti atau fakta yang diajukan adalah benar. Keabsahan dari SKGR berkaitan pula dengan tidak dipalsukan dan dapat dipertanggungjawabkannya SKGR serta tidak mengandung unsur kesalahan atau kelalaian yang dapat membawa kerugian bagi

⁹¹ Fuady, M. *Op.Cit.* hlm 14.

seseorang. Dalam sistem hukum, keabsahan digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan yang objektif yang biasanya akan kembali pada keputusan hakim dalam persidangan.

C. Analisis Kepastian Hukum pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA secara eksplisit menyatakan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah merupakan alat bukti yang kuat, maksud dari pernyataan kalimat ini adalah bahwa semua keterangan yang ada dalam sertifikat memiliki kekuatan hukum atau yuridis yang benar sepanjang tidak ada hal lain yang membuktikan sebaliknya.

Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mendefinisikan sertifikat sebagai 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.

Hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat, terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah. Adapun yang dimaksud dengan turun temurun adalah bahwa matinya seorang pemilik hak atas tanah dapat mengalihkan hak milik tersebut melalui pewarisan. Terkuat memiliki arti bahwa hak milik tersebut merupakan hak yang terkuat dari hak-hak atas tanah lainnya. Selain itu, hak milik

memiliki ciri terpenuh yaitu hak atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.

Hak milik atas tanah memiliki dua unsur yaitu;

- a. Hak milik adalah suatu hak tertinggi bagi seseorang atas suatu benda.
- b. Tanah merupakan benda yang karena sifat dan pentingnya diatur oleh berbagai peraturan untuk benda-benda lain.

Tanah untuk dapat dikatakan sah menurut hukum haruslah memiliki sertifikat. Adapun sertifikat tanah berfungsi sebagai tanda bukti yang sah di hadapan hukum dan untuk menghindari permasalahan yang dapat timbul di kemudian hari. Sertifikat hak milik atas tanah dapat memberikan perlindungan hukum serta mencegah terjadinya sengketa tanah dan pemilik sertifikat hak milik atas tanah akan merasa terlindungi dari tindakan kesewenang-wenangan. Selain itu, sertifikat hak milik atas tanah juga berfungsi untuk mencegah kepemilikan tanah dengan luas melebihi batas yang sudah ditentukan oleh undang-undang.

Sertifikat tanah yang diberikan oleh pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional merupakan bukti kepemilikan tanah. Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharanaannya.

Pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.⁹² Adapun kewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah bagi pemegang hak atas tanah demi terciptanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat secara eksplisit diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indoneisa menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”

Kepastian hukum adalah *sicherheit des rechts selbst* atau kepastian hukum itu sendiri. Ada empat hal yang berkaitan dengan makna kepastian hukum yaitu;

- a. Bahwa hukum itu positif pastinya bahwa ia adalah perundangan-undangan.
- b. Didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim; kemauan baik, kesopanan.
- c. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan dan juga mudah dijalankan.
- d. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.⁹³

Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa dalam menegakkan hukum terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.⁹⁴

Selanjutnya Ia menjelaskan:

“Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat

⁹² Ayu, I.K. 2019. “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu”. *Mimbar Hukum*, Volume 31. Nomor 3. 2019. hlm. 341.

⁹³ Rajasa, A. dan Suhartono, S. 2023. “Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Madiun”. *Jurnal Yustisia Merdeka*, Volume 9. Nomor 1. 2023. hlm. 42.

⁹⁴ Mertokusumo, S. 1999. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty. hlm. 145.

mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.”

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi kepastian hukum sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Roscoe Pound mendefinisikan kepastian hukum seperti yang dikutip oleh Peter Marzuki bahwa terdapat dua makna kepastian hukum yaitu;

1. Sebagai aturan yang bersifat umum guna membuat individu mengerti tentang perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.
2. Sebagai keamanan hukum untuk setiap orang dari perbuatan kesewenangan pemerintah. Kepastian hukum memunculkan konsistensi dan ketetapan dalam peraturan yang ada yang tidak hanya berupa pasal dalam UU.⁹⁵

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mendefinisikan kepastian hukum sebagai jaminan bagi anggota masyarakat bahwa hukum akan diterapkan secara benar dan adil.⁹⁶ Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah meliputi kepastian hukum status hak yang didaftar, kepastian subyek hak dan kepastian obyek hak.

Reinhold Zippelius seperti yang dikutip oleh Franz Magnis Suseni membedakan kepastian hukum menjadi dua pengertian, yaitu:

⁹⁵ Marzuki, P.M. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hlm. 137.

⁹⁶ BPHN, 1997-1998. *Penyusunan Kamus Hukum Umum Bhasa Belanda-Bahasa Indonesia*. Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI. hlm. 122.

- a. Kepastian dalam pelaksanaannya bahwa hukum yang resmi diundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan atas tuntutan itu pasti dipenuhi. Setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum.
- b. Kepastian orientasi bahwa hukum harus jelas sehingga masyarakat dan hakim dapat mengacu atau berpedoman kepada hukum tersebut.

M. Soebagio dan Slamet Supriatna mengatakan bahwa sehubungan dengan upaya untuk memastikan hukum maka hendaknya hukum harus selaras dengan nilai dan cita-cita masyarakat karena hukum memiliki potensi mengarahkan gerak masyarakat dalam mencapai cita-cita dan tujuan hidupnya.⁹⁷

Kepastian hukum berkaitan erat dengan penegakan hukum. Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu;

- a. Ditinjau dari subyeknya, dalam arti luas berarti penegakkan hukum ditinjau dari siapa yang menjalankan aturan normatif atau yang melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan pada hukum yang diatur dan berlaku. Dalam arti sempit, penegakkan hukum merupakan upaya aparat penegak hukum dalam menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana mestinya.
- b. Ditinjau dari obyeknya, dalam arti luas penegakkan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terdapat bunyi aturan formal atau

⁹⁷ Soebagio, M. dan Supriatna, S. 1987. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Bandung: Akademika Pressindo. hlm. 13.

nilai keadilan dalam kehidupan masyarakat. Dalam arti sempit, penegakkan hukum berkaitan dengan penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

Kepastian hukum apabila dikaitkan dengan pendaftaran tanah secara umum diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Kepastian hukum sertifikat tanah yang sudah terbit secara sah oleh pemerintah kemudian akan menjadi alat pembuktian yang mutlak. Hal ini menyebabkan sertifikat tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain ketika dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada keberatan dari pihak lain atas penguasaan penerbitan sertifikat tersebut.⁹⁸ Jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah meliputi;

- a. kepastian status hak;
- b. kepastian subjek hak;
- c. kepastian objek hak.

Pendaftaran tanah adalah suatu keharusan dalam perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Penerbitan sertifikat memerlukan suatu proses yang melibatkan beberapa pihak yaitu pemohon, pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa atau pihak dari instansi terkait seperti BPN dan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT. Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasai namun dalam praktiknya masih ditemukan beberapa permasalahan seperti;

- a. sertifikat aspal (asli tapi palsu) yang mana surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan sertifikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan; dan

⁹⁸ Sahono, L. 2012. "Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya". *Jurnal Perspektif*, Volume 17. Nomor 2. 2012. hlm. 94.

- b. sertifikat ganda yang mana atas sebidang tanah yang sama diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagian.⁹⁹

Pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai upaya perwujudan dari kepastian hukum di Kabupaten Indragiri Hilir sudah menerapkan asas dalam pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam buku milik Soedikno Mertokusumo yaitu asas *specialiteit* dan asas *openbaarheid*. Pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu yang berkaitan dengan proses pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihan atau yang berkaitan dengan informasi yang memberikan data fisik objek tanah secara jelas. Selain itu, pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir diselenggarakan dengan menerapkan asas publisitas yang mana berkaitan dengan data yuridis kepemilikan yaitu subjek haknya, alas hak dalam sertifikat, asal peralihan dan pembebanannya.

Salah satu bentuk perwujudan kepastian hukum pendaftaran tanah yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir adalah pendaftaran tanah melalui program pemerintah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). PTSL adalah suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan, atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis

⁹⁹ Chomzah, A.A. 2022. *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka. hlm. 21.

mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.¹⁰⁰

Hal ini sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri ATR /BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Adapun dalam melaksanakan program PTSL, dasar hukum yang digunakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir adalah Peraturan Menteri ATR /BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pada Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri ATR /BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menyatakan bahwa Pelaksanaan 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. pembukuan hak;
- j. penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- k. pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;
- l. pelaporan.

¹⁰⁰ Ayu, I.K. *Op.Cit.* hlm. 342.

Pendaftaran PTSL pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Rendy Depalma tidak ditemui hambatan selama informasi yang dibutuhkan terpenuhi. Terhadap bidang tanah yang menjadi objek PTSL yang sedang bersengketa pada saat PTSL berlangsung, maka pembuatan sertifikat akan ditunda dan akan dilakukan penyelesaian sengketa terlebih dahulu. Pada saat bidang tanah masih dijaminakan pada bank, maka oleh Kantor Pertanahan akan dibuatkan surat pernyataan yang ditandatangani pemohon yang menyatakan bahwa ketika sertifikat tanah sudah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan akan diserahkan kepada bank terkait.¹⁰¹

Terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah melalui PTSL dengan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu terdapat pada pembayaran pajak peralihan tanah dan bangunan dan jangka waktu pengumuman. Sesuai dengan Pasal 103 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jika ada pemindahan hak tanah maka para pihak wajib melampirkan bukti pelunasan pembayaran BPHTB dan PPh.¹⁰²

Jangka waktu pengumuman pengukuran yang dilakukan oleh panitia Ajudikasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah 30 hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 103.

Berbeda dengan pendaftaran tanah melalui PTSL, yang mana pada saat peserta PTSL masih belum melakukan pembayaran BPHTB dan PPh, akan tetap diterbitkan sertifikat dengan catatan peserta PTSL membuat surat pernyataan BPHTB dan/atau PPh terhutang.¹⁰³

Pada pendaftaran tanah secara PTSL, jangka waktu pengumuman hanya dilakukan selama 14 hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan. Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir juga memberikan akses secara terbuka terkait data-data pertanahan sehingga setiap orang dapat melihat atau mengakses informasi yang berkaitan dengan data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir didukung oleh pelaksanaan tugas oleh petugas Kantor Pertanahan dalam melakukan penelitian, pemeriksaan, dan memonitoring mengenai batas tanah, letak tanah, luas tanah, status tanah, dan keadaan tanah apakah sedang dalam sengketa atau tidak sesuai dengan prosedur. Selain itu, petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir turut melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam memberikan waktu sesuai peraturan tersebut untuk memberi kesempatan pada semua pihak apabila ada yang merasa keberatan.

¹⁰³ Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 33.

Berdasarkan hasil penelitian pada wilayah Kabupaten Indragiri Hilir, proses pelaksanaan pendaftaran tanah sudah dapat dikatakan cukup maksimal dan berkepastian hukum. Adapun beberapa hambatan yang muncul selama proses pendaftaran tanah pada Kabupaten Indragiri Hilir antara lain disebabkan oleh beberapa faktor yaitu faktor internal dan eksternal.

Menurut Drajat Imam Bhakti sebagai narasumber dari Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir menjelaskan bahwa hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Indragiri Hilir berdasarkan hasil wawancara diantaranya;

- a. Kendala internal yaitu berasal dari internal Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir yaitu:
 - 1) Pergantian Kepala BPN.
 - 2) Pendataan tanah jaman dulu yang masih masih belum tercatat secara baik.
- b. Kendala eksternal yang dipengaruhi dari luar Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam melaksanakan program pemerintah yaitu:
 - 1) Benturan ketentuan peraturan UU sektoral yang membatasi pelaksanaan pendaftaran tanah antara lain;
 - kawasan hutan
 - gambut

Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Drajat Imam Bhakti;

“...karena hal ini, seluruh bidang tanah yang menjadi lokasi pendaftaran tanah sebagaimana tadi yang ditetapkan pemerintah tidak tercapai, jadi menjadi hambatan karena bidang tanahnya masuk ke kawasan tadi.”

- 2) Kondisi Geografis wilayah pada Indragiri Hilir yang mayoritas berupa pesisir sehingga wilayah-wilayah yang dibatasi oleh sungai-sungai dan wilayah pelosok menyulitkan proses pendaftaran tanah. Selain itu, wilayah Indragiri Hilir sangat luas karena belum pernah dilakukan pemekaran sehingga menyebabkan operasional Kantor Pertanahan sangat luas.
- 3) Adapun sistem administrasi SKGR di desa yang belum semuanya rapi dan tersusun dengan baik sehingga pada saat ada proses tindak lanjut dari SKGR ke Sertifikat menjadi terhambat.
- 4) Regulasi yang berkaitan dengan Undang-Undang 41 Tahun 1999, banyak bidang tanah yang sudah digarap dan sudah dimanfaatkan masyarakat secara turun temurun atau bertahun-tahun ditetapkan kembali melalui Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.903/MENLHK/SETJEN/PLA.2/12/2016 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau yang sebagian bidang tanah belum terdaftar yang mana dahulu masuk pada wilayah APL (Area Penggunaan Lain) dimasukkan menjadi Hutan Produksi Konversi (HPK) sehingga berdasarkan peraturan itu belum bisa didaftarkan walaupun melalui PTSL.

Faktor lain penghambat proses pendaftaran tanah yaitu adanya tumpang tindih atas tanah sebagaimana dijelaskan oleh Drajat Imam Bhakti;

“ .. di Kabupaten Indragiri Hilir terindikasi masih terdapat tumpang tindih kepemilikan atas tanah diakibatkan pendaftaran tanah pada masa dahulu belum berbasis elektronik dan peta pendaftaran tanah masih analog.”

Dalam menangani hal ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sudah mengatasi permasalahan tersebut seperti yang dijelaskan;

“... Persoalan ini telah diatasi Kementerian ATR/BPN Kantah BPN Kabupaten Indragiri Hilir dengan sistem koordinat geo reference. Jadi semua bidang tanah yang sudah disertifikatkan produk-produk lama diploting kembali.”

Tumpang tindih tanah pada umumnya tidak secara keseluruhan namun biasanya hanya terdapat lebih sebanyak beberapa meter atau bergesernya patok karena adanya perubahan tanah. Persoalan tumpang tindih kepemilikan tanah pada umumnya juga disebabkan karena pemilik tanah tidak menguasai secara langsung sebagaimana pemilik tanah wajib menguasai langsung dan memasang tanda batas.

Selain itu, hal-hal yang menghambat proses pendaftaran tanah adalah adanya kekeliruan informasi serta tidak lengkapnya data-data atau surat-surat yang menjadi alas hak sebagai kelengkapan yuridis yang diberikan oleh pemohon. Dalam beberapa kasus, banyak masyarakat yang belum memiliki Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan belum melakukan pelaporan pajak sehingga menghambat proses pendaftaran tanah.

Keberatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atau merasa objek pendaftaran tersebut masih dalam sengketa selama proses pendaftaran tanah berlangsung juga turut menjadi faktor penghambat proses pendaftaran tanah. Selanjutnya, kurangnya kesadaran hukum masyarakat terkait pentingnya pendaftaran tanah, faktor ekonomi yang terkendala untuk membayar biaya pendaftaran tanah seperti pembayaran BPHTB yang dirasa memberatkan.

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam mewujudkan kepastian hukum jika terdapat sengketa seperti adanya sertifikat ganda pada saat proses pendaftaran tanah akan mengacu pada hasil dari proses mediasi maupun keputusan pengadilan. Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tetap memperhatikan keadilan dan menghormati hak serta kewajiban dari para pihak.

Dalam kasus sertifikat ganda, Kantor Pertanahan berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan menjadi fasilitator terhadap pihak-pihak yang bersengketa. Untuk menjamin kepastian hukum bagi para pemegang hak tanah jika terdapat tumpang tindih atau sertifikat ganda, Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir;

- a. Menelaah dan mengelola data permasalahan yang timbul pada proses pendaftaran tanah.
- b. Menampung aduan maupun gugatan dari para pihak yang bersengketa dan menelaah apakah unsur permasalahan atau sengketa yang diajukan merupakan kewenangan BPN atau bukan.
- c. Melakukan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis dari objek tanah yang disengketakan.
- d. Menelaah dan menyiapkan tindak lanjut dari penyelesaian sengketa atas tanah.

Sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir saat ini diselesaikan melalui dua acara yaitu;

1. Non litigasi melalui musyawarah atau mediasi, pada proses ini dilakukan diluar pengadilan baik tanpa maupun dengan mediator seperti Kepala Desa/Lurah, ketua adat, BPN, maupun pihak lain yang berkompeten menjadi mediator.
2. Litigasi atau melalui badan peradilan yang mana pada umumnya sengketa pertanahan terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum dan terhadap sengketa keputusan BPN melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Pengadilan Agama.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Rendy Depalma dalam wawancara:

“Tergantung proses dari penyelesaiannya sendiri ada non litigasi yaitu mediasi, *nah* bisa langsung ke BPN. Kalau litigasi ya keputusan pengadilan. Putusannya juga harus berdasarkan putusan *incracht* dan berkekuatan hukum tetap yang memuat titel eksekutorial yang memerintahkan kepala BPN karena terkadang itu amar putusannya tidak mencantumkan eksekutorial.”

Adapun perpanjangan dari hasil mediasi maupun keputusan pengadilan dapat berupa pembatalan sertifikat.¹⁰⁴ Di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, lalu lintas sertifikat peralihannya sudah jelas dan terbantu dengan aplikasi Sentuh Tanahku untuk mencari informasi biaya, syarat, dan informasi lainnya.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam menjamin adanya kepastian hukum akan menindaklanjuti penyelesaian sengketa tersebut dengan pembatalan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan

¹⁰⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 17.

hukum tetap yang diajukan oleh pihak pemenang perkara. Hal ini selaras dengan apa yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan berbunyi;

“Permohonan pembatalan produk hukum untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap diajukan oleh pihak pemenang perkara melalui Kepala Kantor Pertanahan.”

Penanganan kasus sengketa akan dinyatakan selesai dengan kriteria sesuai pada Pasal 17 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menjelaskan bahwa terdapat tiga jenis kriteria; K1,K2,dan K3.

- a. Kriteria Satu (K1) yang mana penyelesaian bersifat final yang dapat berupa keputusan pembatalan, persamaian, atau surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan.
- b. Kriteria Dua (2) yang mana berupa surat petunjuk penyelesaian kasu atau penetapan pihak yang berhak namun belum bisa ditindaklanjuti keputusan penyelesaiannya karena ada syarat yang harus terpenuhi yang berupa kewenangan dari instansi lain. Selain itu juga berupa surat rekomendasi penyelesaian kasus dari Kementrian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan Penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri.
- c. Kriteria Tiga (K3) berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementrian.

Proses pendaftaran tanah yang dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir sudah dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku atau sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kesesuaian proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir telah memberikan kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjadi terlaksana.

Kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Dengan adanya kepastian hukum atas pendaftaran tanah, maka Kantor Pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir turut serta membantu upaya mewujudkan keadilan bagi masyarakat. Kepastian hukum dalam proses pendaftaran tanah meletakkan masyarakat dengan sejajar dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi.

Kepastian hukum dalam proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir memenuhi tujuan hukum dalam menciptakan tatanan masyarakat tertib dan seimbang sehingga kepentingan masyarakat berkaitan dengan pendaftaran tanah akan terlindungi.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan pada hasil penelitian dan pembahasan bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa;

1. Sertifikat hak atas tanah bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah karena kepemilikan hak atas tanah masih dapat dibuktikan dengan bukti lain salah satunya Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR). Di Kabupaten Indragiri Hilir masih terdapat beberapa kasus tumpang tindih Sertifikat Hak Milik (SHM) dan SKGR. Tumpang tindih ini seringkali terjadi pada saat SKGR sebagai bukti fisik penguasaan objek tanah seseorang kemudian muncul SHM atas nama subjek atau orang yang berbeda. Hal ini mempengaruhi keabsahan dari kedua alat bukti tersebut terkait dengan kekuatan sebagai alat bukti yang sah. Pada praktiknya, meskipun pendaftaran tanah merupakan perwujudan dari kepastian hukum dalam bentuk Sertifikat Hak Milik, jika terdapat sengketa, kedudukan dan keabsahan dari SKGR dan Sertifikat Hak Milik berada pada keputusan dan pertimbangan hakim. Pembuktian ada di pengadilan pada keyakinan hakim berdasarkan bukti lain yang disampaikan pada saat persidangan.
2. Pendaftaran tanah merupakan suatu keharusan dalam mewujudkan tertib administrasi dan penjaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga telah memberikan kepastian hukum.

Meskipun dalam praktiknya terdapat beberapa kendala seperti adanya tumpang tindih sertifikat, cakupan wilayah kerja yang terlalu luas, belum tersusunnya beberapa data tanah yang dilakukan tidak berbasis elektronik, dan lain sebagainya sudah ditangani dengan baik. Proses pendaftaran, penanganan hambatan dan penyelesaian sengketa sesuai dengan peraturan merupakan bentuk pemenuhan tujuan hukum dalam menciptakan tatanan masyarakat yang tertib dan seimbang sebagai upaya perlindungan kepentingan masyarakat dalam bidang pertanahan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian di atas, penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut;

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir ada baiknya memberikan penyuluhan maupun sosialisasi lebih sering terkait SKRG. Sosialisasi tersebut bertujuan untuk memberikan pemahaman bahwa SKGR hanyalah bukti penguasaan fisik bukan administrasi yang masih harus ada tindak lanjut berupa pembuatan sertifikat. Hal ini akan membantu masyarakat memahami lebih jauh pentingnya melakukan pendaftaran tanah.
2. Sebaiknya dilakukan konfirmasi ulang terkait catatan SKGR antara kelurahan maupun kecamatan dengan Kantor Pertanahan untuk menghindari adanya tumpang tindih pada saat akan dilakukan proses pendaftaran tanah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Apeldoorn, L.J V. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Chomzah, A. A. 2004. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*. Jilid 2. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Chomzah, A.A. 2022. *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Daliyo, J.B dkk. 2001. *Hukum Agraria I*. Cetakan 5. Jakarta: Prehallindo.
- Erwin, M. 2012. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Fuady, M. 1999. *Hukum Perbankan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fuady, M. 2002. *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- George, R. 1994. *Natural Law Theory: Contemporary Essay*. Oxford: Oxford University Press.
- Harsono, B. 1999, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. 2000. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. 2005. *Hukum Agraria Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. 2013. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Hartono, S. 2006. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Cetakan Kedua. Bandung: Penerbit Alumni.
- Hutagalung, A. S., 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Kelsen, H. 2011. *General Theory Of Law and State*. diterjemahkan oleh Rasissul Muttaqien. Bandung: Nusa Media.
- Keraf, S. 1998. *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Lubis, M. Y dan Abd. Rahim Lubis. 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Edisi Revisi. Bandung: Mandar Maju.

- Mangunhardjana, A, 1999. *Isme-Isme Dalam Etika dari A sampai Z*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mansyur, K. 1985. *Membina Moral dan Akhlak*. Jakarta: Katam Mulia.
- Marzuki, P. M. 2016. *Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua belas. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Marzuki, P.M. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, S. 1988. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, S. 1999. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Meuwissen, S. A. 2007. *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT.Refika Aditama.
- Syamsudin, M. 2021. *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mujiono. 1992. *Hukum Agraria*. Yogyakarta: Liberty.
- Mulgan, T. 2020. *Utilitarianism*. New York; Cambridge University Press.
- Murad, R. 1997. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*. Cetakan I. Jakarta: Mandar Maju.
- Ngani, N. 2002. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Nugroho, H. 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Nurlinda, I. 2009. *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Parlindungan, A.P. 1994. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cet. 2. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P., 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998)*. Cet. 2. Bandung: Mandar Maju.
- Perangin, E. 1991. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali.

- Salman, H.R O. S. 2010. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*. Bandung: Pt. Refika Aditama.
- Santoso, U. 2014. *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenamedia Group.
- Kartodirjo, S. 1983. *Metodologi Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Soebagio, M. dan Supriatna, S. 1987. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Bandung: Akademika Pressindo.
- Soerodjo, I. 2014. *Hukum Pertanahan hak Pengelolaan Hak Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Soeromiharjo, S. 2009. *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Cerdas Pustaka.
- Sulchan, A. 2016. *Perkara Pidana Pemilihan Umum yang Bernilai Keadilan*. Semarang: SINT Publishing.
- Sutedi, A. 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Pena Grafika.
- Sutedi, A. 2017. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Supriyadi, 2015. *Dasar-dasar Hukum Perdata Indonesia*. Kudus: Kiara Science.
- Syahrani, R. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya.
- Utomo, St. L. 2014. *Hukum Adat*. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada.
- Wahjono, P. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Waskito, 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Prenamedia.

JURNAL

- Ayu, I.K. 2019. “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu”. *Mimbar Hukum*, Volume 31. Nomor 3. 2019.
- Br Ginting, M.M. 2016. “Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Berdasarkan perkara Perdata Nomor 56/PDT/G/2009/PN.PBR”. *JOM Fakultas Huku*, Volume 3. Nomor 2. 2016.

- Dethia, N.S. 2020. “Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Sebagai Jaminan dalam Perjanjian Utang Piutang”. *Indonesian Notary*. Volume 2. Nomor 20. 2020.
- Djatkiko, B. 2015. “Pengakuan Penguasaan dan Pendudukan Tanpa Alas Hak Kepemilikan Yang Berakibat Sengketa; Studi Kasus Putusan MA No. 2511/K/PDT/1995 Tanggal 09 September 1997”. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*. Volume VIII. 2015.
- DwicaHYo, H. 2018. Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pengurusan Tanah Letter C, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*. Volume 46. Nomor 2. 2018.
- Fachriza, M.D. 2020. “Kekuatan SKT sebagai Bukti Kepemilikan Sebidang Tanah dalam Perjanjian Sewa-Menyewa Berdasarkan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah”. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 3. Nomor 2. 2020.
- Faiz, P. M. 2009. “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6. Nomor 1. 2009.
- Fanani, A.Z. 2011. *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim, Varia Peradilan*, Nomor 304. 2011.
- Haryati, 2007. “Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Menjamin Kepastian Hukum”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5, Nomor 1. 2007.
- Pattingi, F. 2011 “Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun Temurun Dalam Praktik Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Volume 19. Nomor 4. 2011.
- Permadi, A.A N. W. 2021. “Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Jurnal Kertha Negara*, Volume 5. Nomor 2. 2021.
- Purnomo, D. 2006. *Kedudukan dan Fungsi Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Surabaya: Penerbit Djambatan.
- Rajasa, A. dan Suhartono, S. 2023. “Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Madiun”. *Jurnal Yustisia Merdeka*, Volume 9. Nomor 1. Juni 2023.
- Rezeki, T. 2018. “Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah”. *Varia Hukum*, Volume 39. Nomor 30. September 2018.

- Rifie, D.R.A.H. 2024. “Tanggung-Gugat Camat atas Penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Dasar Pengalihan Kepemilikan Tanah”. *Jotika Research in Business Law*, Volume 3. Nomor 1. 2024.
- Sahono, L. 2012. “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”. *Jurnal Perspektif*, Volume 17. Nomor 2. Mei 2012.
- Sibuea, H. Y. P. 2011. “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali”, *Jurnal Negara Hukum*, Volume 2, Nomor 2, November 2011.

TESIS

- Chamid, N. 2019. “Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Tesis*, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.
- Habibi. 2019. “Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, *Tesis*, Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
- Handoko, A. 2010. “Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Tesis*, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Helena, 2007. “Eksistensi dan Kekuatan Alat Bukti Atas Hak Berupa Akta Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi yang Dibuat Dihadapan Notaris atau Camat Studi di Kabupaten Deli Serdang”. *Tesis* Magister Kenotariatan. Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara.
- Kristian, N. 2007. “Tinjauan Yuridis tentang Diterimanya Tanah-tanah yang Belum Bersertifikat sebagai Jaminan Fidusia (Studi Kasus Surat Keterangan Ganti Rugi di Pekanbaru)”. *Tesis* Magister Kenotariatan. Depok: Universitas Indonesia.
- La’bi, J. M. A. 2021. “Analisis Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan DI Kabupaten Toraja Utara”, *Tesis*, Makasar: Universitas Hasanuddin.
- Nofitri, D.K. 2011. “Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan

- Negeri Pekanbaru Nomor 97-98/Pdt/2009/PN-PBR”. *Tesis* Magister Kenotariatan. Depok: Universitas Indonesia.
- Satyagraha, O. 2016. “Aspek Hukum Kekuatan Pembuktian Akta Otentik Di Pengadilan (Studi Kasus Putusan Pengadilan Nomor: 158/Pdt.G/2015/Pn.Smn). *Tesis* Magister Kenotariatan. Yogyakarta: Universtas Islam Indonesia.
- Supriati, Y. 2018. “Perlindungan Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Deli Serdang (Study Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang), *Tesis* Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Surya, N. T. 2022. “Implementasi Program Percepatan Legalisasi Aset Untuk Terwujudnya Tertib Administrasi Pertanahan”, *Jurnal*, Pekanbaru: Universitas Terbuka.
- Susanti, N. 2017. “Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan Di Kabupaten Padang Pariaman”, *Tesis* Padang: Universitas Andalas.
- Syariffuddin dan Slamet Sutrisno, 2014. “Fungsi dan Wewenang Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik atas Tanah di Kecamatan Tembilahan Kabupaten Indragiri Hilir”, *Jurnal*, Tembilahan: Universitas Islam Indragiri

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Putusan Pengadilan Negeri Nomor 56/PDT/G/2009/PN.PBR.

INTERNET

<http://www.jurnalhukum.com/pendaftaran-tanah/>

Rahman, H. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--menghitung-kerugian-publik>. “Menghitung Kerugian Publik”.

Wasono, D.D. 2017. “Kekuatan Hukum Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) Sebagai Bukti Hukum Penguasaan Atas Sebidang Tanah (Studi Di Kota Pontianak), <https://media.neliti.com/media/publications/209799-kekuatan-hukum-surat-keterangan-penguasa.pdf>.”