

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata “*Cadastré*” dalam bahasa Belanda merupakan istilah teknis untuk suatu yang menunjukkan pada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata “*Cadastré*” berasal dari bahasa latin “*Capitastrum*” yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capotatio Terrens*) (A.P. Parlindungan, 1999 : 18).

Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap. Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap termasuk dalam hukum pertanahan dan bukan bagian dari hukum agraria. Hal ini dapat disimpulkan dari definisi Hukum Pertanahan menurut Herman Soesangobeng yaitu (Herman Soesangobeng, 2012 : 7) :

Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari pelbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi 3 (tiga) kegiatan sebagai berikut :

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan buku tanah;
- b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari ketentuan pasal tersebut, maka setiap kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan haruslah dimulai dari tahap pengukuran, perpetaan dan pembukuan buku tanah. Setelah tahap pertama tersebut selesai, maka diikuti dengan pendaftaran hak atas tanah tersebut termasuk peralihan hak tersebut di kemudian hari. Setelah proses pendaftaran hak maupun peralihan hak tersebut selesai, maka sebagai tahap akhir adalah pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak.

Pengertian pendaftaran tanah yang telah ditentukan Pasal 19 ayat (2) UUPA dilengkapi oleh Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yaitu sebagai berikut :

rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pengertian tersebut diatas menjelaskan bahwa ada berbagai macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang saling berurutan, berkaitan satu dengan yang lain, dan merupakan satu kesatuan rangkaian yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat.

Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration* menimbulkan kesan bahwa objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang, mengenai pengumpulan sampai penyajian

datafisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”. Kata *kadaster* yang menunjuk kepada kegiatan bidang fisik tersebut, berasal dari istilah latin “*capitastrum*” yang merupakan daftar berisikan data mengenai tanah (Boedi Harsono, 2008 : 74).

2. Asas Hukum Pendaftaran Tanah

Menurut Soedikno Mertokusumo sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah mengenal 2 (dua) macam asas yaitu (Urip Santoso, 2011 : 16 – 17):

a. Asas *Specialiteit*(Asas Spesialitas)

Asas *Specialiteit* memberikan data fisik mengenai letak tanah, letak batas-batasnya dan luas bidang tanahnya.

b. Asas *Openbaarheid* (asas Publisitas)

Asas *Openbaarheid* memberikan data yuridis mengenai orang-orang yang menjadi pemegang hak, apa nama hak atas tanah serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya.

Asas spesialitas dan asas publisitas ini dimuat dalam suatu daftar guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya, sehingga siapa saja yang ingin mengetahui data-data baik fisik maupun yuridis atas tanah itu tidak perlu lagi mengadakan penyelidikan langsung

ke lokasi tanah yang bersangkutan karena segala data-data tersebut dengan mudah dapat diperoleh di Kantor Pertanahan.

3. Asas-asas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (Boedi Harsono, 2008 : 471).

- a. Asas Sederhana, adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah harus diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kapastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, artinya dapat dijangkau oleh golongan ekonomi lemah memperhatikan kebutuhan dan kemampuannya, artinya pendaftaran tanah harus dapat dijangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan.
- d. Asas muktahir artinya data-data yang ada di dalam atau diperoleh dari penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dijaga eksistensinya, sehingga data terpelihara sesuai dengan kenyataan di lapangan.
- e. Asas terbuka, artinya melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, bagi masyarakat maupun pemerintah yang ingin memperoleh keterangan

data fisik dan data yuridis, akan dapat memperoleh data yang benar setiap saat di kantor pertanahan.

4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*), namun dalam perkembangannya, untuk menghadapi ketidakpastian yang dihadapi dalam perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah, maka lahirlah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (*recht kadaster*).

Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa :

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) diatas menginstruksikan kepada pemerintah Indonesia untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts-kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Hal ini kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

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

5. Manfaat Pendaftaran Tanah

Dengan pendaftaran tanah akan diperoleh manfaat-manfaat baik bagi pemegang hak, pemerintah maupun bagi calon pembeli atau kreditur. Menurut Urip Santoso, manfaat yang didapat bagi masing-masing pihak adalah sebagai berikut (Urip Santoso, 2011 : 21) :

- a. Bagi pemegang hak :
 - 1) Memberikan rasa aman
 - 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
 - 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - 4) Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
 - 6) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Bagi Pemerintah :
 - 1) Akan terwujud tertib administrasi pemerintahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
 - 2) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - 3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
- c. Bagi calon pembeli atau kreditur
 Bagi calon pembeli atau kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

6. Objek Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah negara.

Dari objek-objek pendaftaran tanah tersebut diatas, yang wajib dilakukan pendaftaran meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan. Objek pendaftaran tanah dalam Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 tersebut dibukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya kecuali tanah negara yang tidak perlu diterbitkan sertipikat.

7. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran mana yang digunakan dalam pendaftaran tanah menentukan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti-bukti haknya (Boedi Harsono, 2008 : 76).

Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) adalah akta. Dalam sistem pendaftaran akta, PPT bersikap pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar (Boedi Harsono, 2008 : 76). Sistem pendaftaran akta melakukan pendaftaran terhadap dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian (Urip Santoso, 2011 : 32).

Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya (Boedi Harsono, 2008 : 77). Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar (Urip Santoso, 2011 : 31-32).

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie* 1834-27. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan *Overschrijvings Ambtenaar* yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut, kepada penerima hak diberikan grosse akta sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut.

Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*) yaitu (Urip Santoso, 2011 : 361 – 362) :

- a. Tunai, artinya penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli).
- b. Riil/Nyata, artinya kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, misalnya dengan diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa.
- c. Terang, artinya untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan dihadapan kepala desa sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

8. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Pada garis besarnya, dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif (Boedi Harsono, 2008 : 80) :

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara (Boedi Harsono, 2008 : 80).

Dalam sistem publikasi positif berlaku asas itikad baik yang melindungi pihak yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak yang sah dalam *Register*. Pihak yang beritikad baik memperoleh suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam *Register* (Boedi

Harsono, 2008 : 81). Pihak yang dengan itikad baik ini dilindungi dan dijamin haknya atas tanah tersebut, meskipun orang yang mengalihkan ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Hermanses mengemukakan bahwa sistem publikasi pendaftaran yang positif initerdiri dari2 (dua) sistem yaitu sistem *Torrens* dan sistem *Grundbuch* (Hermanses, 1981 : 42).

1) Sistem *Torrens*

Sistem *Torrens* ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858. Menurut A.P. Parlindungan, cita dasar dari sistem *Torrens* yang diciptakan oleh Sir Robert *Torrens* adalah bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain, maka ia harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya (A.P.Parlindungan, 2009 : 25).

Pendaftaran suatu hak atas nama seseorang dalam sistem *Torrens* menjadikan seseorang (misalnya A) sebagai pemegang yang sah menurut hukum terhadap semua orang termasuk orang (misalnya B) dari siapa A memperoleh hak tersebut. Berhubung dengan itu, apabila pengalihan hak dari B kepada A menjadi batal, B sudah tidak dapat menuntut kembali hak itu dari A apabila hak atas tanah tersebut telah didaftarkan atas nama A (Hermanses, 1981 : 44).

Sertipikat tanah dalam sistem Torrens dengan demikian merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hak tersebut tidak lagi dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan (Bachtiar Effendie, 1993 : 48).

Kelebihan dari sistem Torrens dibandingkan dengan sistem negatif menurut penciptanya Sir Robert Torrens adalah sebagai berikut (Bachtiar Effendie, 1993 : 47 – 48) :

1. Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
2. Biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi shilling dan waktu dari bulan menjadi hari;
3. Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
4. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya;
5. Penipuan sangat dihalangi;
6. Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
7. Sejumlah proses-proses (prosedure) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

2) Sistem *Grundbuch*

Sistem *Grundbuch* (buku tanah) berasal dari Prusia, yaitu suatu negara bagian dari negara Jerman. Menurut sistem *Grundbuch*, pendaftaran sesuatu hak atas nama seseorang mempunyai kekuatan

bukti yang berlaku terhadap pihak ke-3. Pendaftaran akan menjadikan seseorang (misalnya A) sebagai pemegang hak yang sah terhadap semua orang kecuali terhadap orang (misalnya B) dari mana A memperoleh hak tersebut. Selama A masih terdaftar sebagai pemegang hak maka B dapat menuntut kembali hak atas tanahnya tersebut namun apabila hak sudah dialihkan kepada pihak lain (misalnya C) maka B tidak dapat menuntut kembali hak atas tanah tersebut (Hermanses, 1981 : 44).

Sertipikat tanah dalam sistem *Grunbuch* dengan demikian merupakan alat bukti yang lengkap bagi pemegang hak terhadap pihak ketiga. Pemegang sertipikat tanah mempunyai hak yang tidak dapat diganggu gugat siapapun lagi kecuali pihak dari mana pemegang hak memperoleh hak tersebut.

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah (Bachtiar Effendie, 1993 : 49). Hak dari seseorang yang namanya sudah terdaftar dalam buku tanah masih dimungkinkan untuk dibantah sepanjang bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat (Bachsar Mustafa, 1985 : 50).

Sistem publikasi negatif menganut asas hukum *nemo plus iuris* mana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum (*rechtswegenietig*). Oleh karena itu walaupun telah ada pendaftaran, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Asas *nemo plus iuris* bermaksud melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui pemegang hak yang sebenarnya (Bachtiar Effendie, 1993 : 50).

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu (Urip Santoso, 2011 : 266-267) :

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*);
- 2) Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain;
- 3) Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftar tanah adalah benar;
- 4) Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring* atau *adverse possessive*);
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
- 6) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

Menurut Tjahjo Arianto, sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah tidak selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikaji dari PP No. 10 Tahun 1961 yang kemudian diperbaharui dengan PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif dengan *registration of title* atau pendaftaran hak (Tjahjo Arianto, 2010 : 16).

Arie S. Hutagalung menyimpulkan kelebihan dan kelemahan dari sistem publikasi negatif ini sebagai berikut (Arie S. Hutagalung, 2005 : 87) :

Kelebihan dari sistem publikasi negatif adalah :

- 1) Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
- 2) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat;
- 3) Tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Sedangkan kelemahan sistem publikasi negatif :

- 1) Tidak ada kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat/mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
- 2) Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum di dalam sertifikat;
- 3) Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami oleh masyarakat awam.

Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif pada umumnya dengan

menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring*). Namun karena sistem hukum pertanahan kita yang bersumber dari hukum adat tidak mengenal lembaga kedaluwarsa (*acquistieve verjaring*), maka diberlakukanlah lembaga *rechtsverwerking*.

Rechtsverwerking dapat diartikan sebagai akibat yang timbul dari suatu pelepasan hak atau akibat yang timbul karena tidak melakukan suatu perbuatan hukum yang merupakan kewajiban yang harus dilakukan seseorang oleh hukum, sehingga sesuatu hak menjadi hilang (Soerodjo, 2003 : 188).

Prinsip *Rechtsverwerking* tersebut sebelum diundangkannya PP No. 24 Tahun 1997 telah mendapat pengukuhan dan penerapan dalam yurisprudensi Mahkamah Agung, antara lain sebagai berikut (Irawan Soerodjo, 2003 : 123-124) :

- 1) Putusan tertanggal 10 Januari 1957 Nomor 210/K/Sip/1955 yang intisari kasusnya adalah pembeli sawah dari seorang ahli waris almarhum pemilik sawah harus dilindungi oleh karena dianggap beritikad baik sehubungan dengan pembelian sawah tersebut.
- 2) Putusan tertanggal 24 September 1958 nomor 329/K/Sip/1957 yang intisarinya adalah di Tapanuli Selatan, apabila seseorang memperoleh sebidang tanah yang selama 5 (lima) tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh pemiliknya (yang berhak), maka hak atas tanah itu dapat dianggap telah dilepaskan dan tanah itu oleh kepala persekutuan kampung dapat diberikan kepada orang lain. Kalau yang berhak itu belum dewasa, maka dapat dikerjakan kepada ibunya dan ibu tersebut tidak boleh membiarkan tanahnya tidak dikerjakan.
- 3) Putusan tertanggal 26 Nopember 1958 Nomor 361/K/Sip/1958 yang intisarinya adalah pengadilan tinggi yang mempergunakan alat hukum pelepasan hak tanpa semua dari pihak tergugat adalah melanggar tata tertib dalam hukum acara, maka putusan yang berdasarkan atas pelepasan hak itu harus dibatalkan.
- 4) Putusan tertanggal 7 Maret 1959 Nomor 70/K/Sip/1959 yang intisarinya adalah suatu tangkisan kadaluwarsa dalam perkara

perdata tentang tanah ditolak dengan alasan bahwa penggugat telah berulang-ulang meminta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat.

7. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi :

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

Berdasarkan pasal tersebut, maka ada 3 (tiga) tahapan dalam kegiatan pendaftaran tanah yang dimulai dari pengukuran, perpetaan dan pembukuan suatu bidang tanah, diikuti dengan pendaftaran hak atas tanah maupun peralihan hak atas tanah tersebut dan terakhir adalah memberikan sertipikat tanah kepada pihak pendaftar.

Kegiatan pendaftaran tanah tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997 sebagai berikut :

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
 - a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c. Penerbitan sertipikat;
 - d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
 - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
 - b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan sama sekali baik menurut PP No. 10 Tahun 1961 maupun PP No. 24 Tahun 1997 sedangkan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan untuk menyesuaikan data

fisik dan data yuridis disebabkan adanya peralihan maupun pembebanan hak.

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dapat dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran secara sistematis dilakukan secara serentak terhadap semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran secara sistematis ini dilakukan berdasarkan inisiatif dari pemerintah. Pendaftaran secara sporadis dilakukan berdasarkan permintaan pihak yang berkepentingan terhadap satu atau beberapa objek pendaftaran tanah.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka akan diterbitkan sertipikat tanah kepada pihak pendaftar, sedangkan dalam kegiatan pemeliharaan data, sertipikat tanah yang sudah ada akan disesuaikan dengan data terbaru sebagai akibat dari adanya suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemegang hak.

B. Tinjauan tentang Sertipikat Tanah

1. Pengertian Sertipikat

Secara etimologi, sertipikat berasal dari bahasa Belanda "*Certificat*" yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Sertipikat Tanah dengan demikian adalah surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang untuk membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah (Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2010 : 204).

Pasal 19 ayat (2) UUPA menentukan bahwa kegiatan terakhir dari pendaftaran tanah adalah pemberian surat tanda bukti hak. Hal ini diatur dalam huruf c yang berbunyi :

pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) PP No. 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa :

- (3) salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak.
- (4) Sertipikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat-tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, maka yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit bersama-sama.

Pengertian sertipikat kemudian disederhanakan dalam PP No. 24 Tahun 1997 dimana bentuknya disederhanakan tidak sebagaimana diatur seperti dalam PP No. 10 Tahun 1961 sehingga bentuknya lebih luwes. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagai mana 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.

Menurut Herman Hermit, sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah atau satuan rumah susun. Suatu pengakuan dan penegasan dari

negara terhadap penguasaan tanah atau satuan rumah susun secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah atau satuan rumah susun tersebut (Herman Hermit, 2009 : 31).

Penerbitan sertipikat merupakan hasil akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah. Setelah sertipikat diterbitkan, maka sertipikat kemudian diberikan kepada pihak yang berwenang atas sertipikat tersebut. Pihak yang menerima penyerahan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, adalah (J. Andy Hartanto, 2012 : 22) :

- a. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- b. Untuk tanah wakaf, sertipikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertipikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
- c. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertipikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- d. Untuk Hak Tanggungan, sertipikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

2. Macam Sertipikat

Berdasarkan objek pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, maka dihasilkan bermacam-macam sertipikat sebagai berikut (J. Andy Hartanto, 2012 : 22)

:

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

Selain sertipikat-sertipikat tersebut di atas, dikenal juga adanya sertipikat Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik dan Sertipikat Hak Pakai di atas Tanah Hak Milik. Kedua sertipikat tersebut diterbitkan oleh Kantor Pertanahan apabila ada pendaftaran akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Manfaat Sertipikat

Penerbitan sertipikat sebagai hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kali bertujuan agar pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak. Dengan demikian, penerbitan sertipikat adalah untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan.

Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, sertipikat hak atas tanah berguna sebagai alat bukti dan jaminan akan eksistensi hak itu. Lebih lanjut, kedua pakar tersebut menyatakan bahwa sertipikat berfungsi dalam menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2010 : 204-205).

Adrian Sutedi menyatakan bahwa sertipikat sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, yang tidak tergantung oleh benda lain, yaitu (Adrian Sutedi, 2011 : 57-58) :

- a. Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu.
- b. Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, pemegang hak atas tanah akan lebih mudah mengembangkan usahanya karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.
- c. Bagi pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Data pendaftaran tanah ini biasanya nanti akan diperlukan oleh pemerintah untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan lain sebagainya.

4. Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menentukan bahwa kegiatan terakhir dari pendaftaran tanah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kata “kuat”

dalam hubungannya dengan sistem negatif adalah berarti tidak mutlak yang berarti bahwa sertipikat tanah tersebut masih mungkin digugurkan sepanjang ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertipikat tanah tersebut. Sertipikat tanah dengan demikian bukanlah satu-satunya surat bukti pemegangan hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada lagi bukti-bukti lain tentang pemegangan hak atas tanah antara lain zegel tanah (surat bukti jual beli tanah adat atau Surat Keterangan Hak Milik Adat) (Bachtiar Effendie, 1993 : 77).

Pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu (*past event*) sebagai suatu kebenaran (*truth*). Pembuktian merupakan suatu proses bagaimana alat-alat bukti dipergunakan, diajukan ataupun dipertahankan sesuai hukum acara yang berlaku (Irawan Soerodjo, 2003 : 129). Membuktikan berarti memberikan kepastian kepada hakim tentang adanya peristiwa-peristiwa tertentu (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 188).

Menurut Van Bummelen sebagaimana dikutip oleh Irawan Soerodjo, membuktikan adalah memberikan kepastian yang layak menurut akal (*redlijk*) tentang (Irawan Soerodjo, 2003 : 129) :

- a. Apakah hal yang tertentu itu sungguh-sungguh terjadi?
- b. Apa sebabnya demikian halnya?

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa tujuan pembuktian adalah putusan hakim yang didasarkan atas pembuktian tersebut. Lebih lanjut, menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan pembuktian yuridis berbeda dengan tujuan pembuktian ilmiah. Tujuan pembuktian ilmiah ialah bahwa

pembuktian ilmiah adalah suatu konstataasi peristiwa dan bukan semata-mata untuk mengambil kesimpulan atau putusan. Tujuan pembuktian yuridis adalah untuk mengambil putusan yang bersifat definitif, pasti dan tidak meragukan yang mempunyai akibat hukum. Putusan pengadilan harus objektif dalam arti mengandung unsur kesamaan dalam hukum; kesamaan perlakuan para pihak (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 188).

Sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak diatur lebih lanjut dalam PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 32 yang menentukan bahwa :

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUPA, ketentuan Pasal 32 ayat (2) UUPA dan ketentuan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang menentukan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan Pasal 31 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat (Urip Santoso, 2011 : 45).

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 memberikan penegasan mengenai kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Menurut ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan dan menurut ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu, dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapatkan persetujuannya.

C. LANDASAN TEORI

1. Teori Pembuktian Perdata

Pembuktian adalah perbuatan membuktikan. Membuktikan berarti memberi atau memperlihatkan bukti, melakukan sesuatu sebagai kebenaran, melaksanakan, menandakan, menyaksikan, dan meyakinkan. R. Subekti berpendapat bahwa membuktikan ialah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan (Eddy O.S. Hiariej, 2012 : 3).

R. Supomo berpendapat bahwa pembuktian mempunyai dua arti penting. Pertama, dalam arti yang luas, pembuktian membenarkan hubungan hukum. Kedua, dalam arti yang terbatas, pembuktian hanya diperlukan apabila hal yang dikemukakan oleh penggugat itu dibantah oleh tergugat. Sementara itu, hal yang tidak dibantah tidak perlu dibuktikan (Eddy O.S. Hiariej, 2012 : 6).

Tujuan pembuktian adalah putusan hakim yang didasarkan atas pembuktian tersebut (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 188). Pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu (*past event*) sebagai suatu kebenaran (Yahya Harahap, 2011 : 496). Dengan pembuktian, kejadian yang terjadi di masa lampau berusaha untuk dibuktikan kebenaran kejadian tersebut.

Sistem pembuktian yang dianut dalam hukum acara perdata berbeda dengan sistem pembuktian yang dianut dalam hukum acara pidana. Dalam hukum acara pidana, kebenaran yang ingin dicari adalah kebenaran

materiil. Kebenaran yang dicari dan diwujudkan, selain berdasarkan alat bukti yang sah dan mencapai batas minimal pembuktian yang sudah ditentukan, hakim juga dituntut untuk menyakini kebenaran tersebut. Oleh karena itu, pembuktian dalam perkara pidana menganut pembuktian bebas dimana hakim bebas untuk meyakini atau tidak meyakini alat-alat bukti yang sah dalam usahanya untuk mencari kebenaran materiil.

Hal ini berbeda dengan sistem pembuktian dalam hukum acara perdata. Dalam hukum acara perdata, kebenaran yang dicari cukup kebenaran formil. Dalam hukum acara perdata, hakim tidak dituntut keyakinannya. Hakim hanya terbatas menerima dan memeriksa perkara menurut hal-hal yang diajukan oleh penggugat dan tergugat. Oleh karena itu, menurut Yahya Harahap, fungsi dan peran hakim dalam proses perkara perdata, hanya terbatas (Yahya Harahap, 2011 : 499) :

- a. Mencari dan menemukan kebenaran formil
- b. Kebenaran itu diwujudkan sesuai dengan dasar alasan dan fakta-fakta yang diajukan oleh para pihak selama proses persidangan berlangsung.

Pembuktian adalah suatu proses bagaimana alat-alat bukti dapat dipergunakan, diajukan ataupun dipertahankan dalam hukum acara. Alat-alat bukti adalah suatu hal, barang dan non barang yang ditentukan oleh undang-undang dapat digunakan untuk memperkuat atau menolak sesuatu dakwaan, tuntutan, atau gugatan (S. Chandra, 2005 : 14).

Dalam sistem HIR, dalam acara perdata, yang ingin dicari adalah kebenaran formal. Oleh karena itu, hakim terikat pada alat-alat bukti yang sah, yang berarti bahwa hakim hanya boleh mengambil keputusan

berdasarkan alat-alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang saja. Alat-alat bukti dalam acara perdata yang disebutkan oleh undang-undang (Pasal 164 HIR. 284 RBG. 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) ialah :

a. Alat bukti tertulis

Alat bukti tertulis diatur dalam ketentuan Pasal 138, 165, 167 HIR, 164, 285-305 Rbg. S 1867 no. 29 dan Pasal 1867 – 1894 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPerdata). Alat bukti tertulis atau surat ialah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian.

Surat sebagai alat bukti tertulis dibagi dua yaitu surat yang merupakan akta dan surat-surat lainnya yang bukan akta, sedangkan akta sendiri dibagi lebih lanjut menjadi akta otentik dan akta dibawah tangan.

Akta adalah surat sebagai alat bukti yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 206). Berdasarkan ketentuan Pasal 1867 KUH Perdata, akta sebagai bukti dapat berwujud akta otentik dan akta di bawah tangan.

Pasal 1868 KUH Perdata menentukan bahwa :

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan

pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka suatu akta otentik harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Pasal 1870 KUHPerdara menentukan bahwa :

Suatu akta otentik memberikan diantara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna atas keterangan yang termuat di dalamnya.

Mengenai akta dibawah tangan diatur dalam Stb. 1867 No. 29 di Pulau Jawa dan Madura, 286-305 Rbg untuk di luar pulau Jawa dan Madura, dan Pasal 1874-1880 KUHPerdara. Pasal 1874 KUHPerdara menentukan bahwa :

Sebagai tulisan-tulisan di bawah tangan dianggap akta-akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah tangga dan lain-lain tulisan yang dibuat tanpa perantaraan seorang pegawai umum.

Akta di bawah tangan ialah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan dari seorang pejabat. Jadi semata-mata dibuat antara para pihak yang berkepentingan (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 218).

Kekuatan pembuktian akta-akta dibawah tangan ini diatur dalam

Pasal 1875 KUHPerdata yang menentukan bahwa :

Suatu tulisan di bawah tangan yang diakui oleh orang terhadap siapa tulisan itu hendak dipakai, atau yang dengan cara menurut undang-undang dianggap sebagai diakui, memberikan terhadap orang-orang yang menandatangani serta para ahli warisnya dan orang-orang yang mendapat hak dari pada mereka, bukti yang sempurna sebagai suatu akta otentik, dan demikian pula berlakulah ketentuan pasal 1871 untuk tulisan itu.

Menurut ketentuan pasal tersebut di atas, maka suatu akta dibawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna seperti halnya akta otentik adalah apabila para pihak mengakui isi akta serta tanda tangan dalam akta tersebut. Apabila terdapat penyangkalan oleh salah satu pihak, pihak yang menggunakan akta di bawah tangan tersebut yang harus membuktikan kebenaran dari akta di bawah tangan tersebut dan penilaiannya diserahkan kepada hakim. Ketentuan Pasal 1871 KUHPerdata menentukan bahwa akta di bawah tangan apabila disangkal oleh salah satu pihak maka akta tersebut hanya diterima sebagai suatu permulaan pembuktian dengan tulisan.

Surat-surat di bawah tangan yang bukan akta diatur dalam ketentuan Pasal 1881 dan Pasal 1883 KUHPerdata yaitu buku daftar, surat-surat rumah tangga dan catatan yang dibubuhkan oleh seorang kreditur pada suatu alas hak yang selamanya dipegangnya. Surat-surat di bawah tangan yang bukan akta ini dibuat tidak dengan tujuan untuk dijadikan sebagai alat bukti. Kekuatan pembuktian dari surat-surat di bawah tangan yang bukan akta diserahkan kepada pertimbangan hakim.

b. Alat Bukti Saksi

Kesaksian adalah kepastian yang diberikan kepada hakim di persidangan tentang peristiwa yang disengketakan dengan jalan pemberitahuan secara lisan dan pribadi oleh orang yang bukan salah satu pihak dalam perkara, yang dipanggil di persidangan (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 229).

Seorang saksi haruslah menerangkan apa yang dilihat atau dialaminya sendiri, dan bukan berdasarkan dugaan atau pendapatnya sendiri. Karena itulah tiap kesaksian harus disertai dengan alasan-alasan bagaimana saksi tersebut mengetahui hal-hal yang diterangkannya itu. Keterangan dari saksi harus diberikan secara lisan dan pribadi secara langsung di persidangan.

Kekuatan pembuktian saksi adalah diserahkan kepada hakim (kekuatan pembuktian bebas). Hakim dalam proses peradilan harus memberikan perhatian khusus mengenai persamaan kesaksian satu dengan yang lain, persamaan antara kesaksian-kesaksian itu dengan apa yang diketahui dari sumber lain tentang hal yang menjadi perkara, pada alasan-alasan yang sekiranya mempengaruhi seorang saksi untuk mengutarakan kesaksiannya.

Pasal 1905 KUHPerdara menentukan bahwa :

Keterangan seorang saksi saja, tanpa suatu alat bukti lain, di muka Pengadilan tidak boleh dipercaya.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka keterangan seorang saksi saja tidak dianggap sebagai pembuktian yang cukup (*unus testis nullus testis*). Keterangan tersebut harus didukung dengan alat bukti lainnya.

Keterangan seorang saksi saja, kalau dapat dipercaya oleh hakim, bersama dengan satu alat bukti lainnya misalnya persangkaan atau pengakuan tergugat baru dapat merupakan alat bukti yang sempurna. Hakim juga dapat membebani sumpah kepada salah satu pihak yang hanya mengajukan seorang saksi tanpa alat bukti lain (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 186).

c. Persangkaan-persangkaan

Persangkaan adalah alat bukti yang bersifat tidak langsung (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 243). Menurut ketentuan Pasal 1915 KUHPperdata, persangkaan adalah kesimpulan-kesimpulan yang oleh undang-undang atau hakim ditarik dari suatu peristiwa yang terang nyata ke arah peristiwa lain yang belum terang kenyataannya.

Persangkaan menurut ketentuan Pasal 1915 KUHPperdata ada 2 (dua) macam, yaitu yang didasarkan atas undang-undang (*praesumptiones juris*) dan yang merupakan kesimpulan-kesimpulan yang ditarik oleh hakim (*praesumptiones facti*).

d. Pengakuan

Pengakuan di muka hakim di persidangan (*gerechtelijke bekentenis*) merupakan keterangan sepihak, baik tertulis maupun lisan, yang tegas dan dinyatakan oleh salah satu pihak dalam perkara di

persidangan, yang membenarkan baik seluruhnya atau sebagian dari suatu peristiwa, hak atau hubungan hukum yang diajukan oleh lawannya, yang mengakibatkan pemeriksaan lebih lanjut oleh hakim tidak perlu lagi (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 248).

Pengakuan yang dilakukan di muka hakim memberikan suatu bukti yang sempurna mengenai siapa yang telah melakukannya, baik dilakukan sendiri maupun dengan perantaraan seorang yang khusus dikuasakan untuk itu.

e. Sumpah

Sumpah adalah suatu pernyataan yang khidmat yang diberikan atau diucapkan pada waktu memberi janji atau keterangan dengan mengingat akan sifat mahakuasa dari Tuhan, dan percaya bahwa siapa yang memberi keterangan atau janji yang tidak benar akan dihukum olehNya. Jadi pada hakikatnya sumpah merupakan tindakan yang bersifat religius yang digunakan dalam peradilan.

Dalam ilmu pengetahuan terdapat beberapa teori tentang beban pembuktian yang dapat merupakan pedoman bagi hakim tentang beban pembuktian (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 117 – 119) dan (Irawan Soerodjo, 2003 : 130).

a. Teori pembuktian yang bersifat menguatkan belaka (*bloot affirmatief*).

Menurut teori ini, maka siapa yang mengemukakan sesuatu harus membuktikannya dan bukan yang mengingkari atau menyangkalnya. Dasar hukum daripada teori ini ialah pendapat bahwa hal-hal yang negatif tidak mungkin dibuktikan (*negativa non sunt probanda*).

b. Teori hukum subyektif

Menurut teori ini, suatu proses perdata merupakan pelaksanaan hukum subyektif atau bertujuan mempertahankan hukum subyektif yang berarti bahwa siapa yang mengemukakan atau mengaku mempunyai hak harus membuktikan.

c. Teori hukum obyektif

Menurut teori ini mengajukan tuntutan hak atau gugatan berarti penggugat meminta pengadilan agar hakim menerapkan ketentuan-ketentuan hukum obyektif terhadap peristiwa-peristiwa yang diajukan. Penggugat harus membuktikan kebenaran daripada peristiwa tersebut dan hakim bertugas menerapkan hukum obyektif pada peristiwa tersebut.

d. Teori hukum publik

Teori ini memberikan kewenangan yang lebih luas pada hakim untuk mencari kebenaran dengan mengutamakan kepentingan publik.

e. Teori hukum acara

Menurut teori ini, hakim harus membagi beban pembuktian berdasarkan kesamaan kedudukan para pihak. *Azas audi et alteram partem* atau azas kedudukan prosesuil yang sama daripada para pihak di muka hakim membawa akibat bahwa para pihak mempunyai kemungkinan untuk menang yang sama.

Pembuktian untuk suatu peristiwa yang disengketakan masih harus dinilai. Dalam hal ini, yang berwenang untuk melakukan penilaian adalah hakim. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam hukum pembuktian, terdapat 3 (tiga) teori tentang penilaian pembuktian, antara lain yaitu (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 194 – 195) :

a. Teori pembuktian bebas

Teori ini tidak menghendaki adanya ketentuan-ketentuan yang mengikat hakim, sehingga penilaian pembuktian sedapat mungkin diserahkan kepadanya.

b. Teori pembuktian negatif

Menurut teori ini, harus ada ketentuan-ketentuan yang mengikat, yang bersifat negatif, yaitu bahwa ketentuan ini harus membatasi pada larangan kepada hakim untuk melakukan sesuatu yang berhubungan dengan pembuktian. Jadi hakim disini dilarang dengan pengecualian (Pasal 169 HIR. 306 Rbg. 1905 BW).

c. Teori Pembuktian Positif

Di samping adanya larangan, teori ini menghendaki adanya perintah kepada hakim. Di sini hakim diwajibkan, tetapi dengan syarat (Pasal 165 HIR. 285 Rbg. 1870 BW).

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian memiliki arti “ketentuan; ketetapan” sedangkan jika kata kepastian itu digabungkan dengan kata hukum menjadi Kepastian Hukum, memiliki arti “perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara” (E. Fernando M. Manullang, 2007 : 91-92).

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang (Fence. M. Wantu, 2011 : 58).Kepastian hukum sangat mempengaruhi pada ketertiban manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pada dasarnya, setiap norma hukum yang ada harus jelas dan mudah dipahami sehingga dapat menjadi pedoman perilaku baik bagi masyarakat maupun aparat pemerintahan dalam bertindak.

Kepastian (hukum) menurut Sudikno Mertokusumo, merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 208) :

Jaminan bahwa hukum akan dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya, bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

Kepastian hukum merupakan bentuk perlindungan kepada masyarakat. Dengan kepastian hukum, masyarakat dapat mengetahui bagaimana hukumnya terhadap suatu perbuatan.

Mengenai kepastian hukum, Radbruch memberi pendapat yang cukup mendasar mengenai makna kepastian hukum itu sendiri (Fence M. Wantu, 2011 : 59) yaitu :

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua bahwa hukum itu didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan itu pasti, artinya didasarkan pada kenyataan dan hakim tidak menggunakan penilaiannya sendiri, seperti melalui klausula umum “kesopanan” dan “kemauan baik”. Ketiga, bahwa kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah berubah.

Gustav Radbruch memandang hukum adalah sebagai apa yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, dimana apa yang tercantum dalam peraturan tersebut itulah hukumnya. Hakim dalam peradilan tidak boleh melihat faktor-faktor lain selain apa yang sudah dirumuskan dalam peraturan.

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Fence M. Wantu yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekwensi-konsekwensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang kongkret (Fence M. Wantu, 2011 : 600).

Lebih lanjut menurut Van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, kepastian hukum mempunyai dua segi yaitu (Peter Mahmud Marzuki, 2011 : 59 – 60) :

Pertama, kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang konkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang konkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam sengketa tersebut. Kedua, kepastian hukum berarti perlindungan hukum. Dalam hal ini para pihak yang bersengketa dapat dihindarkan dari kesewenangan penghakiman. Ini berarti, adanya kepastian hukum juga membatasi pihak-pihak yang mempunyai kewenangan yang berhubungan dengan kehidupan seseorang, yaitu hakim dan pembuat peraturan.

Pendapat mengenai kepastian hukum juga dikemukakan oleh Jan M. Otto. Menurut Jan M Otto sebagaimana dikutip oleh Shidarta, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis sehingga dapat dikatakan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu (Shidarta, 2009 : 85) :

- a. tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d. hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
- e. keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Bagir Manan sendiri berpendapat bahwa kepastian hukum hanya nampak pada saat hukum ditegakkan atau diterapkan, sedangkan ketentuan hukum hanyalah petunjuk menuju kepastian hukum. Kepastian hukum

tidak hanya mencakup hukum *in concreto* pada saat penegakan dan penerapan. Kepastian hukum ditentukan juga oleh tatanan *hukum in abstracto*. Begitu pula proses peradilan bukanlah satu-satunya tempat final menentukan kepastian hukum (Fence M. Wantu, 2011 : 65).

Kepastian hukum harus ternyata dalam aturan-aturannya dan juga pelaksanaannya oleh para penegak hukum. Apa yang dilaksanakan haruslah sesuai dengan apa yang telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Jika terjadi kejadian dimana apa yang dilaksanakan tidaklah sesuai dengan peraturannya maka kepastian hukum belum tercapai.

Penciptaan kepastian hukum melalui peraturan perundang-undangan, menurut Nurhasan Ismail, memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri (Nurhasan Ismail, 2007 : 24 - 25).

Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut : Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Kedua, kejelasan hirarkhi kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ketiga, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Secara vertikal, kepastian hukum dapat diwujudkan jika ketentuan dalam peraturan yang lebih rendah dengan lebih tinggi terdapat kesesuaian.

Kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum, sebab jaminan kepastian hukum akan timbul, apabila negara memiliki sarana-sarana yang memadai untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada (Irawan Soerodjo, 2003 : 178).

3. Teori Keadilan

Keadilan merupakan tujuan yang penting dari suatu penciptaan hukum namun keadilan merupakan sesuatu yang abstrak. Berbeda dengan kepastian yang lebih bersifat umum, nilai keadilan lebih bersifat personal atau individual dengan memandang pada persoalan yang konkret.

John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas, “bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki (E. Fernando M. Manullang, 2007 : 99).

Menurut Rawls sebagaimana dikutip oleh Darji Darmodiharjo dan Shidarta, perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagaimana ukuran dari keseimbangan itu harus diberikan, itulah yang disebut dengan keadilan (Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008 : 161). Keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan

pribadi dan tujuan bersama. Berkat keadilan, stabilitas hidup terjamin. Nilai ini tidak mengenal kompromi. Di dalam masyarakat yang adil, timbulnya ketidakadilan tidak akan diizinkan kecuali untuk menghindarkan suatu ketidakadilan yang lebih besar (Theo Huijbers, 2011 : 194).

Rawls mengemukakan 2 (dua) prinsip keadilan yang paling mendasar, yaitu (Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008 : 165) :

- a. Prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principles of greatest equal liberty*). Menurut prinsip ini, setiap orang mempunyai hak yang sama atas seluruh keuntungan masyarakat. Prinsip ini tidak menghalangi orang untuk mencari keuntungan pribadi asalkan kegiatan itu tetap menguntungkan semua pihak. Beberapa prinsip kebebasan dalam hal ini adalah kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan); kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers); kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama); kebebasan menjadi diri sendiri (*person*); hak untuk mempertahankan milik pribadi.
- b. Prinsip ketidaksamaan, yang menyatakan bahwa situasi perbedaan (sosial ekonomi) harus diberikan aturan sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah (paling tidak mendapat peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas). Rumusan prinsip kedua ini sesungguhnya merupakan gabungan dari dua prinsip, yaitu prinsip perbedaan (*difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principles of fair equality of opportunity*).

Secara keseluruhan, berarti ada 3 (tiga) prinsip keadilan yang dikemukakan oleh Rawls yaitu prinsip :

- a. Prinsip kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya (*principles of greatest equal liberty*);
- b. Prinsip perbedaan (*difference principle*);
- c. Prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principles of fair equality of opportunity*).

Prinsip-prinsip tersebut tidak dapat diwujudkan secara bersamaan. Oleh karena itu, Rawls memberikan prioritas. Prioritas pertama menetapkan bahwa prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya secara leksikal berlaku lebih dulu daripada prinsip pertama dan kedua. Selanjutnya, prioritas kedua menetapkan bahwa prinsip persamaan yang adil atas kesempatan secara leksikal berlaku lebih dulu daripada prinsip perbedaan (Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008 : 166).

Dalam teori keadilan menurut Aristoteles sebagaimana dikutip oleh Darji Darmodiharjo dan Shidarta, keadilan akan tercapai apabila seseorang diberikan apa yang menjadi miliknya.

Seseorang dikatakan berlaku tidak adil adalah apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga adalah orang yang tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil. Jadi keadilan adalah penilaian dengan memberikan kepada siapa pun sesuai dengan apa yang menjadi haknya, yakni dengan bertindak proporsional dan tidak melanggar hukum (Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008 : 167).

Keadilan menurut Aristoteles adalah bukan penyamarataan dimana setiap orang mendapat bagian yang sama. Aristoteles mengemukakan dua macam keadilan, yaitu keadilan korektif dan keadilan distributif. Keadilan korektif mempunyai pengertian yang sama dengan keadilan komutatif. Keadilan korektif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perorangan. Keadilan ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela maupun tidak. Keadilan ini terjadi di lapangan hukum perdata, misalnya dalam perjanjian tukar menukar.

Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Dalam keadilan distributif, apa yang diberikan kepada orang adalah sesuai dengan apa yang patut diperolehnya. Keadilan distributif ini diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum. Sebagai contoh, pengangkatan seseorang sebagai hakim karena orang tersebut memiliki kualitas untuk menjadi seorang hakim.

Keadilan menurut konsepsi bangsa Indonesia adalah keadilan sosial sebagaimana terdapat dalam sila kelima Pancasila yang berbunyi : Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Keadilan sosial menurut Sudjito berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual. Keadilan sosial bukanlah keadilan formal yang lahir karena perundang-undangan melainkan keadilan yang dikaitkan dengan habitat sosialnya yaitu masyarakat Indonesia dalam bingkai keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Sudjito, 2012 : 34 – 35).

Keadilan sosial menurut Notohamidjojo sebagaimana dikutip oleh Darji Darmodiharjo dan Shidartamenuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat dimana masing-masing diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* atau kepatutan kemanusiaan (Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008 : 167).

Keadilan sosial dapat dikembalikan kepada kodrat manusia yang monodualis atau kesatuan kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam suatu keseimbangan yang dinamis. Oleh karena itu,

maka konsekuensinya kepentingan individu dan kepentingan umum haruslah seimbang yang disesuaikan dengan keadaan, waktu dan perkembangan zaman (Kaelan, 1996 : 154 - 155).

Keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila ditempatkan sebagai sila yang terakhir dikarenakan merupakan tujuan daripada empat sila yang mendahuluinya, menjadi tujuan bangsa kita dengan bernegara (Notanogaro, 1983 : 156). Dengan demikian tujuan akhir daripada bangsa kita adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

