

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pendaftaran Tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah**

##### **1. Dasar Hukum dan Asas Pendaftaran Hak Atas Tanah**

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, pemeliharaan data fisik, data yuridis dalam bentuk peta, daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak yang sudah haknya, hak milik atas satuan rumah susun dan hak-hak tertentu yang membebaninya (Chandra, 2005 : 117).

Dasar hukum pendaftaran hak atas tanah terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria. Pendaftaran tanah sangat penting bagi para pemegang hak atas tanah, yaitu untuk terjaminnya kepastian hukum. Pendaftaran tanah tersebut meliputi 2 (dua) hal, yaitu :

- a. Pengukuran tanah dan pemetaan-pemetaan tanah serta penyelenggaraan tata usahanya.
- b. Pendaftaran hak serta peralihannya dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah bagian dari pelaksanaan hukum agraria, maka sebaiknya asas yang mendasari pendaftaran tanah tidak jauh dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat yang bersifat komunalistik religius, yaitu mempunyai pengertian bahwa setiap kepemilikan perorangan merupakan bagian dari dan untuk kepentingan bersama yang diyakini oleh setiap pribadi Bangsa Indonesia sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam pendaftaran tanah terdapat asas-asas sebagai berikut (Chandra, 2005 : 118-220) :

- a. Asas sederhana  
Mengisyaratkan agar prosedur peraturan perundang-undangan bidang pendaftaran tanah mudah dipahami, sehingga masyarakat tidak merasa kesulitan mendaftarkan pemilikan hak atas tanah
- b. Asas aman  
Mengisyaratkan agar penelitian data fisik serta data yuridis dalam prosedur perolehan pemilikan hak atas tanah dilaksanakan dengan teliti dan cermat yang dimungkinkan menggunakan peralatan berteknologi modern, sehingga kepastian hukum pemilikan hak atas tanah dapat tercapai.
- c. Asas terjangkau  
Mengisyaratkan agar biaya perolehan pemilikan hak atas tanah disesuaikan dengan kemampuan masyarakat terutama diprioritaskan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah.
- d. Asas mutakhir  
Mengisyaratkan agar mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah yang berhak untuk mendaftarkan atau mencatatkan setiap perubahan karena sesuatu perbuatan atau peristiwa hukum sehingga data pendaftaran tanah senantiasa sesuai keadaan sebenarnya secara berkesinambungan.
- e. Asas terbuka  
Mengisyaratkan agar data pendaftaran tanah yang tersedia dapat diinformasikan kepada pemegang haknya atau kepada pihak lain yang membutuhkan untuk digunakan sesuai prosedur yang berlaku.
- f. Asas kepastian hukum

Mengisyaratkan agar sertipikat hak milik atas tanah yang sudah diterbitkan Badan Pertanahan Nasional dapat dijadikan alat bukti kepemilikan hak atas tanah sepanjang tidak terbukti sebaliknya.

g. *Asas contradiktur delimitatie*

Mengisyaratkan agar penentuan batas bidang tanah yang sedang didaftar dalam penelitian data fisik di lapangan harus disaksikan kebenarannya oleh para pihak pemilik hak atas tanah yang bersebelahan melalui pemasangan atau penetapan tanda batas bersama.

h. *Asas musyawarah*

Mengisyaratkan agar setiap sengketa atau perselisihan yang berhubungan dengan pemilikan hak atas tanah dianjurkan untuk terlebih dahulu melalui jalur perdamaian sehingga para pihak yang bersengketa bisa menerima hasilnya.

## 2. Tujuan Pendaftaran Tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah

Pendaftaran hak atas tanah mempunyai tujuan untuk tercapainya kepastian hukum hak atas tanah yaitu dengan diterbitkannya surat tanda bukti hak yaitu Sertipikat. Menurut Pasal 3 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, pendaftaran tanah bertujuan pula untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Secara konkrit penyajian data yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dikenal sebagai daftar umum, yaitu terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Peta pendaftaran tanah adalah peta yang menggambarkan bidang atau biang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Surat ukur adalah dokumen yang

memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil dari peta pendaftaran. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah oleh perseorangan atau badan hukum tertentu.

Kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah terletak pada kekuatan Sertipikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan. Kepastian hukum hak atas tanah sistem negatif pada hakekatnya merupakan kepastian hukum yang relatif dengan pengertian bahwa oleh peraturan perundang-undangan Sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah akan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan sebaliknya.

Seringkali penggarap dan penguasa secara fisik suatu bidang tanah adalah bukan pemilik hak atas tanah yang sebenarnya karena namanya tidak terdaftar di dalam buku tanah. Pemegang Sertipikat hak atas tanah yang namanya sudah terdaftar di buku tanah sepanjang tidak terbukti sebaliknya masih tetap dianggap sebagai pemegang hak atas tanah sebenarnya.

### **3. Hak Atas Tanah**

Pembatalan pada dasarnya adalah perbuatan yang bermaksud memutuskan, menghentikan atau menghapuskan sesuatu hubungan hukum (Murad, 1991 : 28). Menurut ketentuan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9

Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Hak adalah suatu kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu benda maupun orang, sehingga di antaranya menimbulkan hubungan hukum. Jadi apabila seseorang memperoleh Hak Atas Tanah, maka terhadap orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah tersebut dengan dibatasi kewajiban yang diperintahkan oleh hak (Murad, 1991 : 28). Dalam teori peralihan hak menegaskan bahwa dengan diberikannya hak atau diperolehnya hak (atas tanah) kepada seseorang, maka terjalinlah hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya (Murad, 1991 : 30).

Perolehan hak dapat dibedakan dalam hal :

- a. Orang tersebut memperoleh haknya secara *originair*, misalnya okupasi, membuka hutan, pemberian hak dari pemerintah.
- b. Pemberian dengan cara *derivatief*, yaitu yang memperoleh haknya karena peralihan hak, misalnya dengan jual beli, tukar menukar, hibah dan lain-lain.

Hak tersebut memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan

dan beban, sehingga yang menonjol ialah segi aktif dalam hubungan hukum itu, yaitu hak (Mertokusumo, 2005 : 40)

Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi.

Penguasaan atas tanah dapat dipakai dalam arti fisik juga dalam arti yuridis, dapat beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, maka pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut

diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepada pemiliknya (Harsono, 2003 : 23).

Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Dalam Pasal 20 ayat (2) ketentuan yang sama menentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut, yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.

Pendaftaran hak dilakukan baik terhadap kepemilikan tanah untuk pendaftaran hak baru maupun pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud Pasal 23 dan pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pendaftaran hak terhadap hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku atau dengan asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memuat pemberian hak oleh pemegang hak milik, sedangkan terhadap hak-hak lama menurut Pasal 24 dibuktikan dengan bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan atas

penilaian Panitia, atau penguasaan fisik bidang tanah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut.

Secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 tahun 1960) atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebutan sertipikat tidak ada. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c hanya menyebutkan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Sertipikat adalah salinan Buku Tanah dan Surat Ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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 Boedi Harsono (2003 : 503) sertipikat adalah sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam Surat Ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam

Buku Tanah. Menurut Irawan Soerodjo (2003 : 43) Sertipikat adalah alat bukti sebagai hasil dari proses pendaftaran tanah.

Tujuan diterbitkannya sertipikat bagi pemegang hak yaitu 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 (Harsono, 2003 : 475), selain itu Sertipikat juga diperlukan oleh para pihak yang bersengketa di pengadilan (Soerodjo, 2003 : 43).

#### **B. Sertipikat hak atas tanah sebagai suatu Keputusan Pemerintah**

Menurut Philipus M Hadjon, et al (2005 : 65), Keputusan merupakan perbuatan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh administrasi (aparatur pemerintah) berdasarkan kekuasaannya yang istimewa. Dengan Surat Keputusan berarti ada pejabat administrasi negara yang berwenang untuk mengatur masyarakat. Wewenang pejabat administrasi negara itu mempunyai landasan hukum dari peraturan perundang-undangan. Di samping berfungsi untuk melaksanakan pemerintahan dari penguasa dalam melakukan berbagai macam tindakan pemerintahan. Keputusan tersebut bersifat konkret dan khusus, artinya dibuat untuk menyelesaikan suatu hal konkret yang telah diketahui lebih dulu oleh administrasi negara dan ditujukan kepada orang tertentu (Koentjoro, 2004 : 5, 23 dan 58). Peraturan Menteri dapat diartikan sebagai suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya, sedangkan Surat Keputusan

Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya (Hadjon, et al, 2005 : 59). Sertipikat hak atas tanah merupakan sebuah Keputusan Pemerintah yang memenuhi kualifikasi seperti tersebut di atas.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara penetapan Pemerintah memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak. Perpanjangan jangka waktu hak adalah penetapan Pemerintah yang memberikan penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah, sedangkan pembaharuan hak adalah penetapan Pemerintah yang memberikan hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar) dan untuk tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi).

### **C. Syarat Sahnya Keputusan Pemerintah**

Pemerintah sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk mengatur warga negara mempunyai hak untuk mengambil kebijakan dengan

mengeluarkan Keputusan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan perbedaan wewenang dari pemerintah maka sifat Keputusan Pemerintah tersebut akan berdampak secara publik dan perdata. Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat hukum (Hadjon, et al, 2005 : 70).

Administrasi negara untuk melaksanakan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah adalah termasuk perbuatan Tata Usaha Negara, sedangkan yang dimaksud urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif (Pasal 1 angka 1 Undang\_undang Nomor 5 Tahun 1986 Junto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan penjelasannya). Syarat sahnya suatu Keputusan Pemerintah yaitu Keputusan Pemerintah dimaksud tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Pasal 53 angka 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004). Keputusan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik dari isi, prosedur dan kewenangan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah dimaksud.

#### **D. Keputusan Yang Tidak Memenuhi Syarat**

Keputusan Pemerintah secara hukum tidak sah apabila tidak memenuhi syarat-syarat, seperti kompetensi kewenangan suatu instansi dalam membuat keputusan yang mempunyai akibat hukum. Kewenangan membuat keputusan

hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang ada pada badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Delegasi diperoleh dengan pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada pada suatu instansi (Hadjon, et al, 2005 : 130). Apabila kewenangan yang mendasari penerbitan Keputusan Pemerintah kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan pada kewenangan itu tidak sah menurut hukum. Keputusan Pemerintah tidak sah apabila bertentangan peraturan perundangan yang berlaku dan asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum yang dapat menjadi pedoman masyarakat dalam menuntut hak-hak dan mencari keadilan.

#### **E. Pembatalan Sertipikat hak milik atas tanah**

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, yang dimaksud sebagai pembatalan adalah pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 menentukan bahwa dengan peraturan ini kewenangan pemberian hak atas tanah secara individual dan secara kolektif, dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Sementara Pasal 16 angka 1 pada

intinya mengatur ketentuan-ketentuan lain yang menjelaskan bahwa pemegang pelimpahan kewenangan pemberian atau pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah, menerbitkan keputusan yang memuat penetapan pemberian hak atas tanah atau pembatalan keputusan hak atas tanah, atas nama Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Lebih lanjut tentang kewenangan dan pembatalan hak, dalam ketentuan lainnya Pasal 3 angka 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 menentukan Menteri dapat melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan Pejabat yang ditunjuk.

Berdasarkan Pasal 104 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang intinya mengatur mengenai pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah, keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Pembatalan hak atas tanah dimaksud diterbitkan di antaranya untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sementara Pasal 124 intinya mengatur mengenai keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan.