

TESIS

KEKUATAN HUKUM DARI SERTIPIKAT PENGGANTI



Disusun Oleh:

ANANTA TRIYATMOJO

NIM : 12216025

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NAROTAMA
SURABAYA**

2018

TESIS

KEKUATAN HUKUM DARI SERTIPIKAT PENGGANTI

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum
Universitas Narotama Surabaya**

Disusun Oleh :

ANANTA TRIYATMOJO

NIM : 12216025

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

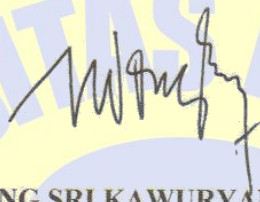
UNIVERSITAS NAROTAMA

SURABAYA

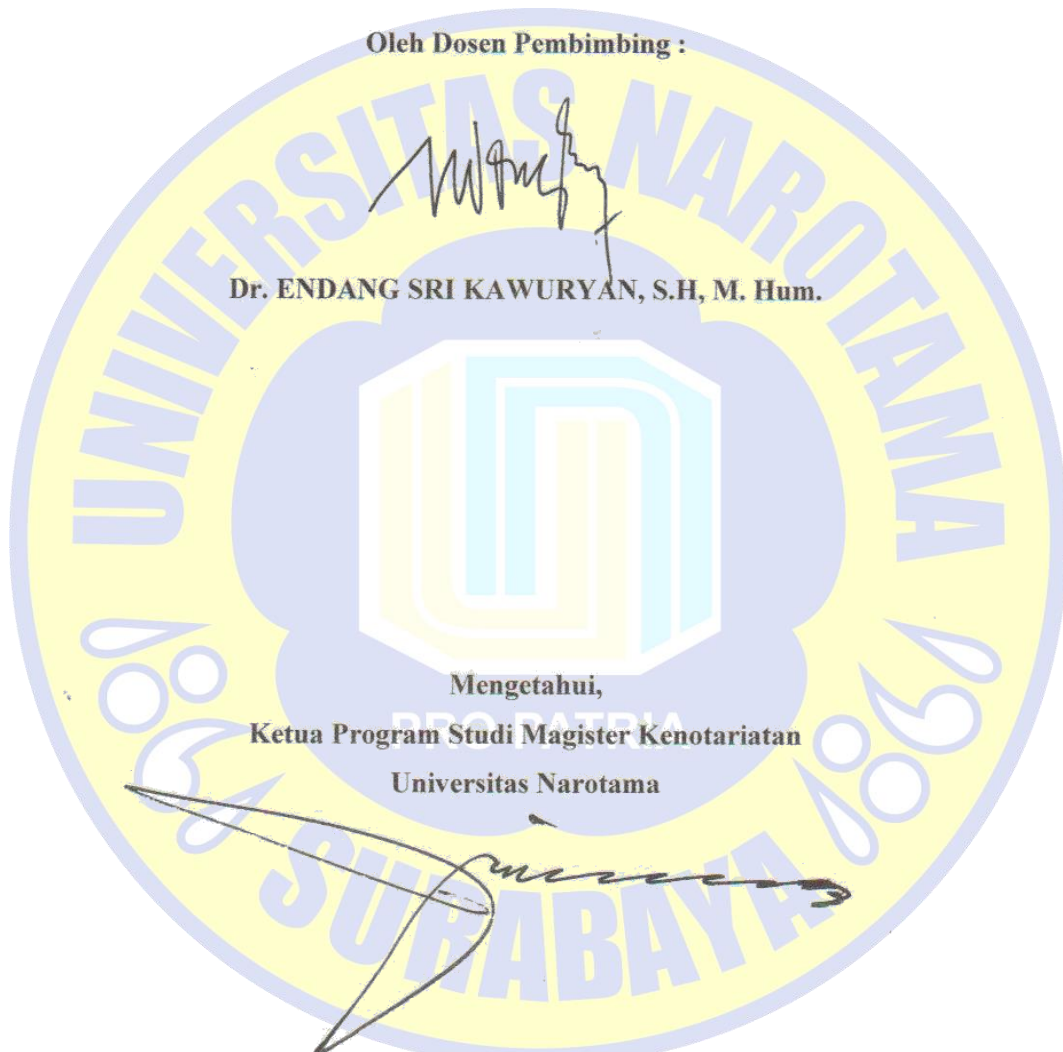
2018

**LEMBAR PENGESAHAN
TESIS INI TELAH DI UJI
PADA TANGGAL 27 Agustus 2018**


Oleh Dosen Pembimbing :



Dr. ENDANG SRI KAWURYAN, S.H, M. Hum.



**Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan
Universitas Narotama**



Dr. HABIB ADJIE, S.H., M. Hum.

**LEMBAR PENGESAHAN
TESIS INI TELAH DIREVISI
PADA TANGGAL 27 Agustus 2018**

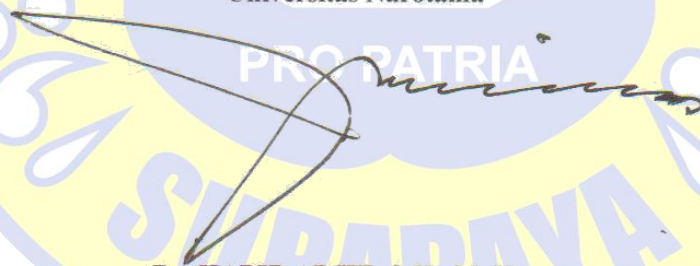
Oleh Dosen Pembimbing :



Dr. ENDANG SRI KAWURYAN, S.H, M. Hum.

Mengetahui,

**Ketua Program Studi Magister Kenotariatan
Universitas Narotama**



Dr. HABIB ADJIE, S.H., M. Hum.

TESIS
KEKUATAN HUKUM DARI SERTIPIKAT PENGGANTI

PADA TANGGAL 27 Agustus 2018



SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Bersama ini saya menyatakan bahwa Tesis ini bukan merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar S2 kenotariatan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya/pendapat yang pernah ditulis oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Acuan/Daftar Pustaka.

Apabila ditemukan sebaliknya, maka saya bersedia menerima akibat berupa sanksi akademis dan sanksi lain yang diberikan oleh pihak yang berwenang dan pihak universitas, sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 27 Agustus 2018

Yang membuat pernyataan,



ANANTA TRIYATMOJO
NIM : 12216025

RINGKASAN

Penelitian ini berjudul “**KEKUATAN HUKUM DARI SERTIPIKAT PENGGANTI**”. Isu Hukum dalam Penelitian ini adalah :

1. Kedudukan hukum sertipikat pengganti hak atas tanah
2. Perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat pengganti hak atas tanah

Sebagaimana dengan isu hukum yang dikaji, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif dengan menggunakan diskripsi komparatif dari ketentuan-ketentuan perundangan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tersier. langkah penelitian tesis ini adalah pertama-tama peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis dan disimpulkan.

Maka dari itu berdasarkan hasil penelitian atas isu hukum diatas maka saran dari penulis yaitu :

1. Menyikapi permasalahan yang mungkin timbul dengan diterbitkannya sertipikat pengganti karena hilang disarankan Kepala Kantor Pertanahan berani tegas, untuk menolak pengaduan-pengaduan yang dilakukan pihak-pihak setelah jangka waktu pengumuman berakhir, karena berdasarkan Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, pengaduan-pengaduan tersebut telah daluwarsa.

2. Hendaknya para penegak hukum, dalam hal ini Kepolisian Negara, Kejaksaan Agung, maupun Mahkamah Agung, beserta jajarannya memahami mengenai kewenangan penanganan masalah-masalah pertanahan, terutama penegakan hukum pertanahan instansi mana yang berwenang menyelesaikannya, harus menolak bila ada laporan pidana mengenai masalah yang menyangkut kasus pertanahan



ABSTRAK

Pada akhir-akhir ini, untuk bertransaksi atas hak atas tanah yang tanda bukti haknya berupa sertipikat pengganti karena hilang, banyak pihak yang meragukan kekuatan hukum dan kepastian hukum dari sertipikat pengganti karena hilang tersebut, maka perlu dilakukan analisis dengan cara diskripsi komparatif, yakni dengan menyetengahkan prosedur penerbitan sertipikat pengganti karena hilang, dengan segala karakteristiknya. Bagaimana kekuatan hukum dari sertipikat pengganti dan pembuktiannya baik Pertada, Pidana, maupun Tata Usaha Negara. Dari hasil analisis dengan metode diskripsi komparatif dari ketentuan-ketentuan perundangan yang terkait nampak bahwa kedudukan hukum sertipikat pengganti karena hilang sama halnya sertipikat originer, dan mempunyai kekuatan hukum yang sama pula, serta bagi pihak-pihak yang mengadakan transaksi terhadap hak atas tanah yang tanda bukti haknya berupa sertipikat pengganti karena hilang tidak perlu ragu-ragu, karena ia memperoleh perlindungan hukum baik perdata, pidana maupun tata usaha negara.

Kata Kunci: Sertipikat, Sertipikat Pengganti, Kekuatan Hukum, Perlindungan Hukum



ABSTRACT

In recent years, to transact land rights whose proof of rights is in the form of a replacement certificate due to disappearance, there are many who doubt the legal power and legal certainty of the successor's replacement because it is missing, it is necessary to conduct an analysis by means of a comparative description, the procedure of issuance of the replacement certificate because it is lost, with all its characteristics. What is the legal strength of the substitute certificate and verification of both Civil, Criminal and State Administration. From the results of the analysis with the comparative description method of the relevant provisions of the law it appears that the status of the substitute law as a lost due to the originer certificate, and has the same legal force, as well as for the parties who entered into the transaction of land rights which the evidence his right in the form of a substitute certificate because of missing need not hesitate, because he obtained legal protection both civil, criminal and state administration

Keywords: Certificate, Alternative certificate, legal force, legal protection



KATA PENGANTAR

Salam sejahterah, terima kasih kepada Tuhan, YME, yang telah menyertai dan memberi kekuatan kepada peneliti, sehingga dapat menyelesaikan Penelitian yang berjudul **“KEKUATAN HUKUM DARI SERTIPIKAT PENGGANTI”**

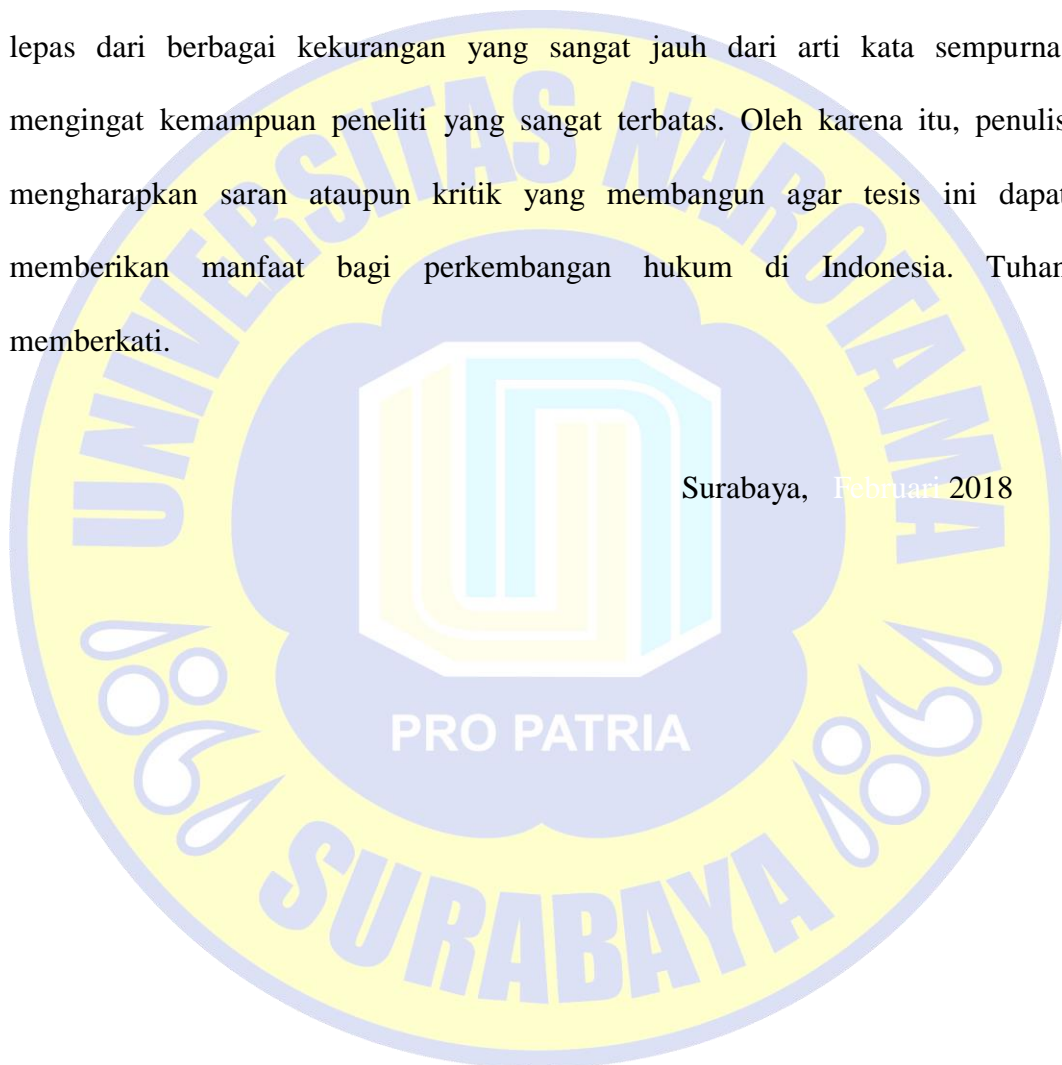
Dalam proses penelitian tesis ini, penulis banyak sekali mengalami hambatan dan tantangan. Namun atas bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara moril maupun materiil. Maka dengan ini penulis ingin memberikan penghargaan berupa ucapan terima kasih atas bantuan yang telah diterima penulis dimulai dari awal dilaksanakan hingga diselesaikannya tesis ini. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Hj. Rr. Iswachyu Dhaniati, DS, S.T., M.HP., Selaku Rektor Universitas Narotama
2. Dr. Rusdianto Sesung, S.H., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Narotama.
3. Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Narotama.
4. Dr. Endang Sri Kawuryan, S.H., M.Hum., selaku pembimbing yang telah banyak membantu dan memberikan bimbingan baik dari segi waktu dan dukungan moril, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
5. Seluruh Bapak, Ibu Dosen, beserta staf Fakultas Hukum Universitas Narotama atas segala bimbingannya saat menempuh studi di Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Narotama.
6. Untuk, kedua orang tua saya, terimakasih telah menyebut nama saya dalam setiap doa-doamu, kasih sayang, motivasi, maafkan telah banyak merepotkan.

7. Teman-teman kuliah seperjuanganku Bu Fetty, Rey, Rina, Dimas, Brian, Ferry, Komang, Bagas, serta Iqbal yang telah membantuku selama kuliah semoga kita semua menjadi orang-orang berguna dalam segala aspek dikemudian hari.

Dengan segala kerendahan hati, peneliti menyadari bahwa tesis ini tidak lepas dari berbagai kekurangan yang sangat jauh dari arti kata sempurna, mengingat kemampuan peneliti yang sangat terbatas. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran ataupun kritik yang membangun agar tesis ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum di Indonesia. Tuhan memberkati.

Surabaya, Februari 2018



DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan Pembimbing dan Kaprodi	iii
Lembar Pengesahan Panitia Penguji	iv
Surat Pernyataan.....	v
Ringkasan.....	vi
Abstrak	viii
Kata Pengantar	x
Daftar Isi.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Rumusan Masalah	7
1.3. Tujuan Penelitian dan manfaat penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian	9
1.5. Tinjauan Pustaka	10
1.6. Metode Penelitian.....	14
1.7. Sistematika Penulisan	18
BAB II KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT PENGGANTI KARENA HILANG	
2.1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	18
2.2. Hasil Akhir dari Proses Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali	38

BAB 3 PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH SERTIPIKAT PENGGANTI KARENA HILANG	
3.1. Pemegang Hak Atas Tanah Sertipikat Pengganti Karena Hilang.....	46
3.2. Jaminan Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah.....	47
3.3 Perlindungan Hukum Dalam Hukum Pidana	50
3.4 Perlindungan Hukum menurut Hukum Tata Usaha Negara.....	59
3.5 Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti	61
3.6 Lembaga <i>Rechtsverwerking</i> Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	64
3.7 Perlindungan Hukum Menurut Hukum Perdata	67
BAB IV PENUTUP	
4.1. Kesimpulan	73
4.2 Saran	74
DAFTAR PUSTAKA	75

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai suatu Negara Hukum yang bersifat agraris, dimana tanah memegang peranan penting dalam pembangunan. Masalah tanah merupakan masalah yang vital dalam pelaksanaan pembangunan bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu sistem terhadap politik hukum pertanahan sangat diperlukan.

Mengingat semakin meningkatnya kebutuhan atas tanah bagi kepentingan masyarakat, sedangkan tanah yang ada di Indonesia tidak bertambah, maka diperlukan suatu aturan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria atau selanjutnya disebut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah dapat dilakukan oleh pemerintah ataupun pemegang hak, untuk mendaftarkan haknya guna memperoleh bukti kepemilikan hak yang berupa Sertipikat Hak Atas Tanah. Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan suatu bukti kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki pemegang hak atas tanah, pemilikan sertipikat sangat berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi kepastian hukum mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak (subjek hak), kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah (objek hak) dan kepastian hukum mengenai hak atas tanahnya. Jadi apabila terjadi perubahan tentang data dalam sertipikat maka pemilik hak wajib melaporkannya ke Kantor Pertanahan guna dilakukan penyesuaian data sehingga selalu menghasilkan data pertanahan yang akurat.

Bachtiar Effendi berpendapat tentang UUPA dan perwujudan kepastian hukum kepemilikan tanah bahwa :

“Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dengan perangkat peraturan pelaksanaannya yang bertujuan untuk mewujudkan dan menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah diseluruh wilayah Indonesia. Jika kita hubungkan dengan usaha-usaha pemerintah dalam rangka penataan kembali penggunaan penguasaan dan pemilikan atas tanah, maka pendaftaran tanah adalah suatu sarana penting untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1961 hingga saat ini, telah banyak membawa hasil positif dal rangka penataan kembali penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah disamping adanya hal-hal yang sifatnya negatif.”¹

Lebih lanjut Bachtiar Effendi berpendapat bahwa:

“Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan sebuah undang-undang yang memusat dasar-dasar pokok dibidang Agraria yang diharapkan untuk lebih menjamin kepastian hukum bagi masyarakat untuk dapat memanfaatkan fungsi bumi, air, ruang angkasa serta keakyaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.”²

Menurut Boedi Harsono UUPA tidak mengenal sifat kebendaan, oleh karena itu hukum adat sebagai dasr UUPA tidak membedakan hak perseorangan

¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumini, Bandung, 1993, hal 5.

² *Ibid.*

dan hak kebendaan. Namun demikian sifat kebendaan tersebut dapat diberikan kepada hak-hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA.³

Jaminan kepastian hukum dalam UUPA tercantum dalam pasal 19 UUPA yang isinya :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tanah dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Dari Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria tersebut bisa dilihat bahwa pendaftaran tanah itu sangat penting untuk dilaksanakan bagi seluruh rakyat Indonesia serta bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik perorangan maupun badan hukum di seluruh wilayah Republik Indonesia demi terjaminnya kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah bagi pemegang hak atas tanah itu sendiri antara lain :

1. Bagi pihak pemilik tanah dimana dalam hal ini pemilik tanah diberikan sertipikat tanah sebagai alat bukti yang kuat tentang data fisik dan data yuridis, sehingga pemilik tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanahnya.
2. Bagi pihak ketiga terhadap tanah yang bersangkutan, biasanya kreditur atau pembeli dengan mudah dapat diperoleh data atau keterangan yang dapat dipercaya baik data fisik maupun data data yuridis.
3. Bagi Pemerintah atau Negara lebih mudah untuk mengadakan perencanaan pembangunan atau pengawasan terhadap hak atas tanah tersebut.

Dengan adanya kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah seperti yang diatur dalam Pasal 19 UUPA, maka terhadap tanah yang di atasnya berlaku hak-

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hal 219.

hak tertentu juga diwajibkan untuk didaftarkan agar diperoleh sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Pasal-pasal yang mengatur tentang dasar hukum pendaftaran hak atas tanah terdapat pada Pasal 23 ayat (1), Pasal 32 ayat (1), dan Pasal 38 ayat (1) UUPA. Sedangkan untuk ketentuan selanjutnya atau peraturan pelaksanaannya tentang pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Secara normatif kepastian hukum tersebut memerlukan tersedianya seperangkat peraturan perundang-undangan yang secara optimal mampu mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah dan mampu melindungi kepentingan dan kepemilikan hak atas tanah pemegang hak dan mampu menyediakan solusi apabila suatu saat timbul suatu masalah yang berkaitan dengan tanahnya. Secara empiris keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia yang baik dalam kaitannya dengan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Maka perlulah diperhtikan segala hal yang berkaitan dengan pembuktian hak atas tanah agar tidak menimbulkan persengketaan antar pemilik hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuktian kepemilikan hak atas tanah. Sehingga perlu diperhatikan segala

pengaturan hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak dan bagaimana penyelesaiannya apabila suatu saat hal tersebut menimbulkan sengketa. Karena tanah mempunyai nilai ekonomis yang tentunya tidak sedikit kerugian apabila timbul sengketa.

Adapun jenis hak atas tanah yang harus didaftar adalah

1. Hak Milik,
2. Hak Guna Usaha,
3. Hak Guna Bangunan,
4. Hak Pakai
5. Hak Milik Satuan Rumah Susun.

Sertipikat merupakan salinan dari buku tanah dan surat ukur, yang diberikan kepada pemegang hak dan apabila tidak tertib dalam penyimpanannya, tidak menutup kemungkinan sertipikat yang bersangkutan, hilang atau rusak, atau sebab lain sehingga secara fisik tidak dapat diketemukan lagi. Sehubungan dengan hal tersebut maka dalam hal ini Pemerintah memberikan jalan keluar bagi masyarakat yang mengalami kerusakan ataupun kehilangan sertipikat hak atas tanah, yaitu dengan adanya suatu sertipikat pengganti. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 57 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang isinya “Atas permohonan pemegang hak diberikan sertipikat baru sebagai pengganti sertipikat yang rusak, hilang, masih menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.”

Fenomena yang berkembang saat ini justru pihak-pihak yang dengan sengaja mengaku-ngaku kehilangan sertifikat padahal kenyataannya sertifikat tersebut tidak hilang tetapi digadaikan kepada bank gelap, atau hak atas tanahnya sudah dijual tapi belum didaftarkan peralihan haknya kepada Kantor Pertanahan, sehingga dengan diterbitkannya sertifikat pengganti akan menimbulkan sertifikat ganda. Dan hal yang demikian ini banyak menimbulkan sengketa dan atau perkara pertanahan.

Dengan berjalannya waktu kepemilikan pemegang hak atas tanah terhadap sertifikat tanah sering terjadi permasalahan-permasalahan tentang sertifikat yang dimilikinya padahal sertifikat tanah merupakan suatu alat bukti yang kuat terhadap kepemilikan hak atas tanah. Permasalahan tersebut misalnya rusaknya sertifikat hak atas tanah yang disebabkan karena kerusakan tidak di sengaja akibat bencana alam ataupun kerusakan karena kertas yang termakan usia maupun tersobeknya sertifikat karena kecerobohan pemegangnya, yang menyebabkan tidak bisa terpakainya sertifikat tersebut. Selain rusaknya sertifikat masalah lain yang dihadapi pemegang sertifikat hak atas tanah adalah hilang yang tidak diketahui keberadaanya, sehingga hal tersebut sangat merugikan pemilik hak atas tanah.

Terdapat keragu-raguan pada masyarakat dalam memaknai sertifikat pengganti terutama sertifikat pengganti karena hilang dari pada sertifikat pengganti yang lain, dikarenakan apabila sertifikat yang telah dinyatakan hilang itu ditemukan kembali, atau sebenarnya tidak hilang akan tetapi digadaikan pada perorangan atau lembaga keuangan non resmi

Dengan diterbitkannya sertipikat Pengganti karena hilang, sering menimbulkan sengketa baik perdata, pidana maupun tata usaha negara, yang kadang-kadang pejabat-pejabat, maupun pihak-pihak yang berkaitan dengan sertipikat Pengganti karena hilang, takut untuk mengadakan transaksi, maupun untuk membuat akta peralihannya, hal ini dilakukan untuk menghindari jeratan hukum yang bakal dikenakan manakala sertipikat pengganti tersebut menjadi permasalahan hukum, terutama masalah pidana dengan dalil ia membantu atau turut serta.

Bertindak berdasarkan etiket baikpun tidak lepas menjadi tergugat ataupun terlapor, sehingga daripada dikelak kemudian hari tersangkut perkara, maka untuk mencari amannya secara ramai-ramai menolak apabila ada permohonan perbuatan hukum hak atas tanah yang tanda buktinya adalah sertipikat pengganti karena hilang

I.2. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang permasalahan yang telah diuraika, adapapun permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini dibatas pada 2 (dua) hal yaitu

1. Bagaimanakah kekuatan hukum sertipikat pengganti hak atas tanah karena hilang?
2. Dapatkah pihak-pihak dan pemegang hak baru dari sertipikat pengganti hak atas tanah dituntut secara hukum?

I.3. Tujuan Penelitian

I.3.1. Tujuan Umum

Adapun tujuan penulisan ini adalah mengembangkan kemampuan dalam menyampaikan dan menuliskan pikiran dalam suatu karya ilmiah serta memahami mengenai aturan-aturan hukum yang berlaku terutama terkait dengan pengaturan tentang penerbitan sertipikat hak atas tanah Pengganti karena hilang dan kekuatan dan kepastian hukumnya, dan secara umum penelitian ini untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya bidang hukum pertanahan, sehingga pihak-pihak yang terkait dengan peralihan atau pembebanan hak atas tanah yang tanda bukti haknya berupa sertipikat Pengganti karena hilang, mendapatkan kepastian hukum dan memberikan pemahaman kepada seluruh masyarakat berkaitan dengan penerbitan sertipikat Pengganti karena hilang.

I.3.2. Tujuan Khusus

Berdasarkan pada tujuan umum diatas adapun tujuan khusus dari penelitian ini sesuai permasalahan yang dibahas yakni :

1. Menganalisis bagaimana kekuatan hukum sertipikat pengganti hak atas tanah, karena sertipikat yang pertama hilang
- 2 Menganalisis apa saja perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat pengganti hak atas tanah dan pihak-pihak yang terkait dengan perbuatan hukum terhadap hak atas tanah yang tanda buktinya sertipikat Pengganti karena hilang, serta bagaimana kekuatan hukum sertipikat yang telah dinyatakan hilang, apabila suatu waktu ditemukan kembali.

I.4. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian dalam penulisan karya ilmiah diharapkan akan adanya manfaat dari penelitian tersebut yaitu :

I.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tanah Nasional yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam hal obyek perbuatan hukumnya hak atas tanah yang bukti haknya sertipikat pengganti karena hilang, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan dan manfaat sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka analisis khasanah ilmu hukum terutama hukum pertanahan.

I.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan ini bermanfaat untuk mengetahui lebih dalam mengenai Kekuatan hukum atau Kepastian Hukum, sertipikat hak atas tanah Pengganti karena hilang dan Perlindungan Hukum bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan penerbitan sertipikat Pengganti karena hilang, dan akibatnya terhadap sertipikat yang dilaporkan hilang yang sudah diganti tersebut bilamana dikemudian hari ditemukan kembali. Dari segi manfaat praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Bagi Praktisi, yaitu para aparat kepolisian, pengacara, notaries, pejabat pembuat akta tanah, dunia perbankan, ataupun pejabat kantor pertanahan, hasil penelitian ini nantinya dapat membantu atau memberikan masukan bagaimana seharusnya bila menghadapi permasalahan atau ada transaksi terhadap hak atas tanah yang tanda buktinya Sertipikat Pengganti karena hilang.
- b. Bagi Perguruan Tinggi, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat memberi sumbangan pemikiran agar dapat dikembangkannya ilmu hukum khususnya Hukum Pertanahan yang berkenaan dengan kekuatan hukum sertipikat pengganti hak atas tanah.

I.5. Tinjauan Pustaka

Adanya perbedaan pandangan dari berbagai pihak terhadap suatu objek, akan melahirkan teori-teori yang berbeda oleh karena itu dalam suatu penelitian termasuk penelitian hukum, pembatasan-pembatasan (kerangka) baik teori maupun konsepsi merupakan hal yang penting agar tidak terjebak dalam polemik yang tidak terarah.

Pentingnya kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis dalam penelitian hukum dikemukakan juga oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahkan menurut mereka kedua kerangka tersebut merupakan unsur yang sangat penting⁴ “Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 7.

metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori” sedangkan menurut pendapat Ashofa Burhan:⁵

“Teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, defenisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial serta sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”

Adapun dalam teori-teori dan konsep yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah Teori Kepastian Hukum, Teori Perlindungan Hukum.

I.5.1. Teori Kepastian Hukum

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifat yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁶

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku

⁵ Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal. 19.

⁶ Achmad ali, *Menguak Takbir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal 82-83

dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batas bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁷

Menurut Utecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁸

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang kerat dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan tujuan hukum satu-satunya akan menjadi tujuan hukum yang paling substansif adalah keadilan.⁹

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal.158.

⁸ Riduan Syahrami. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal.23.

⁹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal.59.

I.5.2. Teori Perlindungan Hukum

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Dalam merumuskan prinsi-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.¹⁰

Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan

¹⁰ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, 1987, hal.38.

tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.¹¹

Lebih lanjut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.¹²

I.6. Metode Penelitian

I.6.1. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*). Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹³

¹¹ Soetjipto Rahardjo, *Ibid hal 121 Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, 1983, hal.121.

¹² Setiono, *Rule of Law (Sepremasi Hukum)*, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hal.42.

I.6.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua metode pendekatan masalah yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), yaitu pendekatan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan masalah (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹⁴ Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan melihat konsistensi/kesesuaian antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan peraturan lain yang mendasarinya.
- b. Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.¹⁵
- c. Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah ditangani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo dan Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah Suyatno,SH,MH, dimana karena Kantor Pertanahan tidak tegas, maka apabila ada pemblokiran dari pihak yang merasa dirugikan

¹⁴ Ibid., hal.95.

¹⁵ Ibid, hal 97

akhirnya mengambil keputusan untuk menunda pelayanan kepada orang yang beretiked baik. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan untuk sampai kepada suatu putusan.¹⁶

I.6.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian yuridis normatif ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari kepustakaan. Alat pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Adapun bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dari undang-undang terkait dengan pokok permasalahan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2. Bahan Hukum Sekunder

¹⁶ *Ibid*, hal 94

Penelitian ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian berupa buku-buku, artikel-artikel ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, hasil seminar, tesis dan disertasi.

I.6.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah pertama-tama peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklafikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis dan disimpulkan.

I.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis hukum dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi atau bahan-bahan hukum tersebut sesuai dengan permasalahan yang diajukan, kemudian disistematisasi, diinterpretasi, dianalisis dan disimpulkan isu hukum yang sudah dikemukakan.

I.7. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan dalam tesis ini diawali dengan Bab I Pendahuluan yang mengemukakan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini merupakan bab yang berisi latar belakang mengenai permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan judul yang dipilih yaitu Kekuatan Hukum Sertipikat Pengganti karena hilang.

Pada Bab II, akan menganalisis dan membahas rumusan masalah pertama yaitu Kekuatan Hukum Sertipikat Pengganti karena hilang.

Pada Bab III, akan menganalisis dan membahas Kedudukan Pihak Ketiga atau Pemegang Hak Atas Tanah, yang tanda bukti haknya berupa Sertipikat Pengganti karena hilang.

Pada Bab IV, Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari rumusan masalah.

BAB II

KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT PENGANTI KARENA HILANG

2.1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia dari masa penjajahan Belanda sampai sekarang dapat dibagi dalam 2 (dua) periode yaitu :

- a) Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu dari masa penjajahan oleh *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (Perusahaan Hindia Timur Belanda) dari tahun 1620 sampai dengan tahun 1960.
- b) Sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu dari tahun 1960 sampai sekarang.

2.1.1. Pendaftaran Tanah Sebelum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, berlaku Hukum Agraria yang disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan yang dilandasi antara lain :

1. *Agrarische Wet (Staatsblad 1870-55)*.
2. *Domeinverklaring* sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870-118)*
3. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 Nomor 29 (*Staatsblad 1872 – 117*) dan peraturan pelaksanaannya.¹⁷

Pada masa itu, Hakim Ketua Pada Pengadilan Negeri bertindak sebagai Pegawai Balik Nama (*Overschrijvings Ambtenaar*) diberi kewenangan untuk mendaftarkan hak atas tanah serta peralihannya dan menerbitkan tanda bukti hak yang diatur dalam *overschrijvingsordonnantie (Staatsblad 1834-27)*. Bentuk tanda bukti hak atas tanah yang diterbitkan oleh pegawai balik nama tersebut diatas

¹⁷Himpunan Peraturan PerUndang-undang Peratanahan Bidang Pendafran Tanah, Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1981, Bab I, Jilid 1, hal. 39.

berupa Akta (Akta Eigendom, Akta Erfpacht, Akta Opstal) untuk peralihan hak akibat dari adanya suatu perjanjian, misalnya jual beli, maka akta tersebut mengandung *yuridische levering* hak atas tanah dari pemilik lama ke pemilik baru.

Hukum Agraria yang berlaku pada waktu itu membagi hak-hak atas tanah dalam dua golongan yaitu :

1. Hak-hak barat, yang tunduk pada hukum yang berlaku bagi golongan Eropa misalnya Hak Eigendom, Hak Erfpacht dan Hak Ostal atau lebih sering disebut sebagai tanah-tanah Eropa.
2. Hak-hak adat, yang tunduk pada hukum yang berlaku bagi golongan Indonesia yang disebut Hukum Adat misalnya dari hak adat adalah hak milik, hak andarbeni, hak yasan, hak gogolan, pekulen, sanggan dan agrarisch eigendom sering disebut sebagai tanah-tanah Indonesia.¹⁸

Pendaftaran Tanah di jaman penjajahan hanya diselenggarakan oleh pemerintah sebatas mengenai tanah-tanah yang tunduk pada hukum Eropa saja, jumlah bidang dan luasnya relatif kecil sekali. Terhadap tanah-tanah Indonesia belum diselenggarakan pendaftaran karena menyangkut biaya.

Di samping pendaftaran tanah untuk tanah-tanah yang tunduk pada hukum Eropa yang diselenggarakan oleh pemerintah di seluruh Indonesia, di beberapa daerah diselenggarakan pula pendaftaran tanah untuk tanah-tanah Indonesia berdasarkan hukum adat setempat atau peraturan penguasa setempat antara lain :

1. Pendaftaran tanah untuk tanah-tanah Subak di Bali yang diselenggarakan oleh pengurus Subak berdasarkan hukum adat setempat.
2. Pendaftaran Tanah di Kepulauan Lingga oleh Sultan Sulaeman.
3. Pendaftaran tanah untuk tanah-tanah dengan Hak Grant di Medan yang diselenggarakan berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Kota praja (*Gemeente*) Medan.

¹⁸ Harmanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Akademi Pertanahan Nasional, Jogjakarta, hal. 7

4. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di daerah Yogyakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan Yogyakarta yang diumumkan dalam *Rijksblad* Kasultanan tahun 1926 Nomor 13.
5. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di daerah Surakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sunan Solo yang diumumkan dalam *Rijksblad* Kasunanan tahun 1938 Nomor 14.¹⁹

Diawali kedatangan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (Perusahaan Hindia Timur Belanda) selanjutnya disebut VOC, datang ke Indonesia VOC berdasarkan hak kedaulatannya menganggap dirinya sebagai pemilik dari tanah-tanah dalam daerah kekuasaannya dan dapat diberikan kepada bekas pegawai-pegawainya yang menetap di daerah tersebut dan kedatangan orang-orang Belanda sebagai transmigran. Untuk mengatur tanah-tanah tersebut, oleh VOC dikeluarkan suatu maklumat pada tanggal 18 Agustus 1629 meletakkan dasar pertama untuk pelaksanaan kadaster dan bagi penyelenggaraan pendaftaran hak di Indonesia. Dalam maklumat itu ditetapkan bahwa harus diselenggarakan daftar –daftar -untuk mencatat semua pekarangan-pekarangan serta pohon buah-buahan pemberian VOC serta nama-nama dari pemiliknya.²⁰

Pendaftaran Tanah Masa Penjajahan Belanda lahir pada tahun 1620, bentuknya masih sederhana tanpa mempergunakan sistim pengukuran dan pemetaan, sehingga tidak terjamin kepastian hukum mengenai letak tanahnya. Dengan sistim pendaftaran tidak memadai, dan terutama tidak adanya peta-peta yang menggambarkan kedudukan bidang-bidang tanah satu sama lain, maka lama

¹⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999, hal.23-24.

²⁰Harmanses, *op.cit.*, hal. 12

kelamaan timbul kekacauan, sengketa berlarut – larut dan bagi pemerintah sendiri mendapat kesulitan untuk memungut pajak.²¹

Penyelenggaraan pendaftaran hak di Indonesia yang diawali dengan maklumat VOC tanggal 18 Agustus 1620 tersebut menganut sistim peralihan hak di depan pengadilan menurut hukum Belanda kuno yang pada waktu itu berlaku di Belanda sebagai asas konkordansi²². Perkembangan pendaftaran hak di Indonesia sebelum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dapat dibagi dalam dua periode sebagai berikut :

2.1.1.1. Periode Sebelum Ordonansi Baliknama (*Overschrijving Ordonnantie*)

Tahun 1620 – 1834.

Tahun-tahun pertama VOC, pendaftaran hak dengan tujuan menjamin kepastian hukum hak atas tanah masih kurang diperhatikan, oleh karena tanah-tanah yang diberikan kepada perorangan masih sedikit jumlahnya, sehingga bagi pembeli Hak atas suatu bidang tanah masih mudah untuk mengetahui siapa pemegang hak atas bidang tanah itu. Oleh karena itu, tujuan dari pendaftaran hak untuk menjamin kepastian hukum belum mendapat perumusan tegas.

Timbulnya pendudukan-pendudukan tanah secara liar, dan semakin bertambah besarnya jumlah tanah yang dikeluarkan oleh VOC, Maka tujuan pendaftaran hak untuk menjamin kepastian hukum makin mendapat perumusan yang lebih tegas dalam maklumat yang berturut-turut dikeluarkan oleh VOC.

²¹ Sutardja Sudradjat, *Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1998, hal. 11

²² Harmanses, *op.cit.*, hlm. 27

Dalam maklumat VOC tanggal 18 Agustus 1620 penyelenggaraan pendaftaran hak diserahkan kepada *Baljuw* dan *Scheepen*.²³

Maklumat berikutnya tanggal 28 Agustus 1620 (sepuluh hari kemudian) ditegaskan bahwa pemberitahuan kepada *Baljuw* dan *Scheepen* dimaksud dalam maklumat 18 Agustus 1620 harus dilakukan di depan dua orang *Scheepen*. Selanjutnya maklumat tanggal 2 Juni 1623 selain pajak peralihan hak sebesar 10% dari harga tanah harus dibayar melalui Sekretaris *Scheepen*, kedua orang *Scheepen* harus mencatat peralihan hak yang diberitahukan kepada mereka dalam *stadsboeken* (daftar – daftar tanah).²⁴

2.1.1.2. Periode Ordonansi Baliknama (Setelah Tahun 1834)

Tanggal 21 April 1834 dikeluarkan *Overschrijvings-ordonnantie Staatsblad* 1834 Nomor 27. Tujuan dari dikeluarkannya Ordonansi Balik Nama untuk mengatur kembali ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran hak dan mengenai balik nama. Ketentuan mengenai bea balik nama diatur kembali pada tahun 1924 secara tersendiri dalam *Staatsblad* 1934 Nomor 291, selanjutnya Ordonansi Balik nama hanya mengatur pendaftaran hak saja. Sistem pendaftaran hak dengan demikian telah memperoleh bentuk tetap, peraturan yang dikeluarkan setelah

²³ Sheepen (ejaan sebelum tahun 1934) sesudah 1934 menjadi Schepen menurut Kamus Belanda – Indonesia W. Van Hoeve, Jakarta : Penerbit Ichtiar baru Van Hoeve, 1986, halaman 434 diartikan sebagai anggota pemerintah kota sedangkan kata Baljuw tidak ditemukan dalam kamus tersebut. Menurut buku Mr. R. Tresna berjudul Peradilan di Indonesia dari abad ke abad hlm. 26 dan seterusnya, VOC di masa Jan Pieterszoon Coen pada tanggal 24 Juni 1620 membentuk majelis pengadilan di bawah pimpinan Baljuw yang dinamakan College van Schepenen. Menurut Kamus Belanda - Indonesia susunan Prof. Drs. S. Wodjowasito, Jakarta : Penerbit Ichtiar Baru Van Hoeve, 1990, halaman 54 Baljuw diartikan “pegawai pengadilan jaman dahulu” sedangkan Schepen diartikan sebagai “pemerintahan kota”, hakim” dan “anggota pemerintah harian”

²⁴ Harmanses, *op.cit.*, hal. 28

Ordonansi Balik Nama ini tidak lagi membawa perubahan Pendaftaran hak diatur dalam Ordonansi Balik Nama sebagai berikut :

- a. Setelah peralihan hak harus didaftar pada pejabat baliknama (*overshrijvings-ambtenaar*) ;
- b. Setiap pendaftaran sesuatu peralihan hak oleh pejabat balik nama dibuat akta pendaftaran peralihan atau akta baliknama (*akte van overschrijving*).²⁵

Ordonansi Balik Nama ini berlaku terus sampai saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, bahkan pada tahun 1959 dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1959 tentang Pedoman Tata-Kerja tentang Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah, peraturan ini belum merubah sebagaimana yang diatur dalam Ordonansi Baliknama.

2.1.1.3. Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak Atas Tanah

Sejak keluarnya *ordonasi perponding* pada tahun 1823 (S.1823 Nomor 5) pada hak-hak yang diberikan oleh pemerintah Hindia Belanda kepada orang pribadi atau badan hukum, diberikan nomor perponding setelah hak-hak itu didaftarkan, jadi setelah setelah surat hak tanah yang dibuat padaperalihan hak yang bersangkutan, sehingga dengan demikian untuk satu hak tanah hanya ada satu nomor perponding²⁶

Karena untuk satu hak hanya ada satu surat hak tanah, dan tiap bidang tanah hanya ada satu surat ukur, maka lahirlah suatu sistem kesatuan dalam pendaftaran tanah, yaitu untuk tiap-tiap nomor surat hak tanah ada satu nomor satu perponding.

²⁵ Harmanses, ibid.

²⁶Hermanses op cit, hal 40

Sebagai bukti hak atas tanah yang dapat dipunyai seseorang atau badan hukum atas suatu bidang tanah kepadanya diberikan surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat) yang terdiri dari grose (Salinan) Surat Hak Tanah dan Salinan Surat ukur yang dijahit menjadi satu dan diberi sampul.

Bagi pemegang hak atau orang atau badan hukum yang namanya tercantum dalam Surat Hak Tanah, bila kehilangan sertipikat atas namanya dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang, untuk diterbitkan sertipikat pengganti dari yang dinyatakan hilang tersebut yaitu dengan cara membuat Salinan Surat Hak Tanah dan Salinan Surat ukur, dan dijahit menjadi satu, diberikan kepada pemohon sebagai Sertipikat Pengganti, yang kekuatan hukumnya sama sertipikat yang sebelumnya.²⁷

2.1.2. Pendaftaran Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan hukum agraria pada waktu itu mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan didasarkan atas hukum barat. Hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan menjadi serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.²⁸

²⁷Hermanses op cit, hal.41.

²⁸Boedi Harsono *op.cit*, hal.247.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, telah mengakhiri dualisme di bidang Hukum Agraria di Indonesia khususnya juga di bidang pendaftaran Tanah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 mencabut peraturan-perundang-undangan yang berlaku saat itu yaitu :

1. *Agrarische Wet (Staatblad 1870-55)* sebagai yang termuat dalam Pasal 51 *Wet op deStaatsinrichting van Nederlands Indie (Staatblad 1925-447)* dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu ;
 - a. *Domeinverklaring* tersebut dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit*
 - b. (*Staatblad 1870-118*)
 - c. *Algemene Domeinverklaring* tersebut dalam *Staatblad 1875-119a*;
 - d. *Domeinverklaring* untuk Sumatera tersebut dalam Pasal 1 dari *Staatblad 1874-55*;
 - e. *Domeinverklaring* Karesidenan Menado tersebut dalam Pasal 1 dari *Staatblad 1877-55* ;
 - f. *Domeinverklaring* untuk *residentie zuider on Oosterafdeling van Borneo* tersebut dalam pasal 1 dari *Staatblad 1888-58*;
2. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (*Staatblad 1872-117*) dan peraturan pelaksanaannya ;
3. Buku ke – II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik²⁹ yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-undang ini ;

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara 104 yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria disingkat UUPA mengatur pendaftaran tanah sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut meliputi ;
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah ;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;
 - c. pemberian surat-surat tanda-bukti-hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

²⁹Sekarang telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1986 tentang Hak Tanggungan.

Pasal 19 UUPA diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman-Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana Diatur Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 selanjutnya telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 pada waktu itu memutuskan mencabut semua peraturan pendaftaran tanah yang masih berlaku, peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 terbagi dalam delapan bab yang terdiri dari 46 pasal dengan kerangka pengaturan sebagai berikut ;

- a. Bab I Mengatur tentang Ketentuan Umum,
- b. Bab II mengatur pengukuran, pemetaan dan penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah.
- c. Bab III Mengatur tentang pendaftaran hak, peralihan dan penghapusannya serta pencatatan beban-beban atas hak dalam Buku Tanah
- d. Bab IV mengatur tentang pemberian Sertifikat baru.
- e. Bab V mengatur tentang biaya pendaftaran dan biaya pembuatan akta, Bab VI mengatur kewajiban-kewajiban Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dan Pejabat Pembuatan Akta Tanah.
- f. Bab VII Mengatur sanksi terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah ini,
- g. Bab VIII tentang ketentuan-ketentuan lain.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur dengan jelas tujuan dari pendaftaran tanah yaitu menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah meliputi :

- a. Kepastian hukum objek bidang tanahnya, yaitu letak bidang tanahnya, letak batas-batasnya dan luasnya ;
- b. Kepastian hukum atas subyek haknya, yaitu siapa menjadi pemiliknya dan;
- c. Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya.

2.1.2.1. Pendaftaran Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dalam Bab III mengatur pendaftaran hak-hak atas nama pemegang haknya untuk pertama kalinya dalam daftar- daftar Buku Tanah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menentukan bahwa daftar umum terdiri dari : daftar tanah, daftar nama, daftar Buku Tanah dan daftar Surat Ukur untuk lebih jelasnya uraian masing-masing sebagai berikut :

- a. Daftar tanah merupakan daftar dari seluruh bidang tanah yang ada pada satu desa, terdiri dari tanah-tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh orang atau badan hukum yang disebut sebagai tanah-tanah hak dan tanah-tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh orang atau badan hukum dan tanah-tanah negara.
- b. Daftar nama merupakan daftar dari nama-nama orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas bidang tanah pada desa tersebut.
- c. Daftar Buku Tanah merupakan Buku Tanah yang dijilid. Di dalam Buku Tanah dicantumkan nama orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, macam hak, luas tanah, asal hak tanah tersebut serta peralihan, pembebanan, penghapusan pembebanan yang terjadi. Satu Buku Tanah hanya dipergunakan

untuk mendaftarkan satu hak atas tanah, tiap-tiap Buku Tanah dibubuhi tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan dan Cap Kantor Pertanahan bersangkutan.

- d. Daftar Surat Ukur merupakan kumpulan Surat Ukur yang dijilid. Surat Ukur merupakan kutipan dari peta pendaftaran, Surat Ukur menguraikan keadaan, letak serta luas sesuatu bidang tanah objek sesuatu hak yang telah didaftarkan dalam daftar Buku Tanah. Setiap Surat Ukur dibuat rangkap dua, satu diberikan kepada yang berhak sebagai bagian sertifikat, sedangkan lainnya disimpan di Kantor Pertanahan. Surat Ukur ini ditanda tangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah. Semua Surat Ukur disimpan, tiap-tiap tahun dijilid dan merupakan daftar Surat Ukur,

Selanjutnya hal tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1961 tentang Pedoman-pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana diatur Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 telah mengatur dua cara penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap meliputi penyelenggaraan kadaster dan pendaftaran hak, tanda bukti hak diterbitkan berupa "Sertipikat". Pendaftaran tanah secara lengkap diatur Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) diselenggarakan desa demi desa atau daerah setingkat dengan itu. Menteri agraria menetapkan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah secara lengkap di suatu daerah, selanjutnya disebut daerah lengkap. Walaupun tidak dijelaskan secara rinci dalam Peraturan Pemerintah ini, pendaftaran tanah secara lengkap dimaksud dalam Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan pendaftaran tanah yang meliputi kadaster dan pendaftaran hak. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan-ketentuan dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 14 Bab III sub A, mengatur pembukuan hak-hak untuk pertama kalinya dalam daftar-daftar umum di desa-desa yang pendaftarannya telah diselenggarakan secara lengkap.

Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menetapkan bahwa pembukuan hak dalam buku-tanah (daftar umum) dilakukan setelah bidang-bidang tanah objek hak-hak itu diukur dan dipetakan pada peta-peta pendaftaran. Kepada pemegang hak yang haknya telah didaftarkan dalam daftar buku-tanah diberikan sertifikat, yaitu surat tanda bukti hak terdiri atas salinan buku-tanah dan Surat Ukur dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul, bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.³⁰

- b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara tidak lengkap hanya meliputi penyelenggaraan pendaftaran hak, tanda bukti hak diterbitkan berupa "Sertifikat Sementara".

Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut mengatur pendaftaran tanah secara lengkap merupakan pendaftaran tanah yang meliputi kadaster dan pendaftaran hak. Sehubungan dengan hal tersebut, Menteri Agraria telah menetapkan suatu cara penetapan suatu daerah menjadi daerah lengkap dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Sebelum suatu daerah diusulkan kepada Menteri Agraria untuk dinyatakan sebagai daerah lengkap, oleh Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah daerah itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebagai daerah persiapan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap, selanjutnya disebut sebagai daerah persiapan.³¹

Apabila terdapat permohonan pendaftaran hak atas tanah di desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan secara lengkap dapat pula dibukukan dalam daftar Buku Tanah. Untuk membukukan hak tersebut kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah harus disampaikan surat atau surat-surat bukti

³⁰Soedargo, *Himpunan Perundang-Undangan Agraria*, Uresco, Bandung, 1962, hal.659

³¹Boedi Harsono, *op.cit*, hal 319.

hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan Camat, membenarkan surat atau surat bukti hak itu.³²

2.1.2.2 Pendaftaran Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menetapkan bahwa untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Pasal 25 mengatur setelah data fisik maupun data yuridis tersebut melalui tahapan-tahap penelitian pembuktian dengan meneliti kebenaran alat bukti, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam Pendaftaran tanah secara sporadis maka dilakukan pendaftaran pada buku tanah. Selanjutnya Pasal 30 dan Pasal 31 menegaskan sertifikat hak atas tanah diberikan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Sebagaimana Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan pendaftaran tanah meliputi kadaster dan walaupun tidak dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

³² Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Pasal 18 ayat (1).

Pasal 23 sampai dengan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur pembukuan hak dalam buku-tanah (daftar umum) dilakukan setelah bidang-bidang tanah objek hak-hak itu diukur dan dipetakan pada peta-peta pendaftaran. Kepada pemegang hak yang haknya telah didaftarkan dalam buku-tanah diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak.

Sertifikat merupakan surat tanda-bukti-hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertifikat merupakan tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) UUPA. “alat pembuktian yang kuat” berarti, bahwa daftar-daftar buku tanah tidak merupakan satu-satunya alat pembuktian, sehingga pemegang hak sebenarnya masih dapat menggugat hak terhadap orang terdaftar dengan mengemukakan bukti-bukti lain.

Kantor Pertanahan dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum. Sebelum dilaksanakan pendaftaran, data fisik dan data yuridis diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk memperoleh informasi bila terdapat pihak-pihak yang keberatan terhadap data tersebut. Pasal 33 ayat (1) mengatur daftar-umum terdiri dari : peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa buku tanah dalam rangka pendaftaran hak dari padanya diterbitkan sertifikat merupakan daftar-umum yang mempunyai kekuatan bukti.

2.1.2.3. Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, secara tegas dibedakan antara penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, namun demikian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dibedakan lagi antara Sertifikat dan Sertifikat Sementara antara Surat Ukur dan Gambar Situasi.

Pendaftaran tanah secara sporadis meliputi bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang hak atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau secara masal. Pendaftaran tanah secara sistematis akan meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagian dari desa / kelurahan atau sebagian dari desa/kelurahan yang lokasinya ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur pendaftaran tanah secara sporadis maupun pendaftaran tanah secara sistematis terhadap pengukuran bidang tanahnya dengan cara menerbitkan Surat Ukur tidak ada istilah lagi Gambar Situasi. Pengukuran bidang tanah baik sporadis maupun sistematis harus tetap memenuhi kaidah-kaidah teknik pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak dan batas-batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Pada pendaftaran

tanah secara sistematis maupun sporadis hanya ada satu istilah Sertifikat tidak ada lagi istilah Sertifikat Sementara.

Kriteria daerah untuk pendaftaran tanah secara sistematis.³³

- a. Sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis ;
- b. Jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan 30% dari jumlah perkiraan jumlah bidang tanah yang ada ;
- c. Merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi ;
- d. Merupakan daerah pertanian produktif ;
- e. Tersedia titik kerangka dasar teknik nasional ;

Pendaftaran tanah secara sistematis dibiayai dengan anggaran pemerintah Pusat atau Daerah, atau secara swadaya masyarakat dengan persetujuan Menteri.

Dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.

Panitia Ajudikasi terdiri atas ;

- a. Ketua merangkap anggota dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah atau hak-hak tanah pangkatnya tertinggi di antara para anggota.
- b. Wakil Ketua I dan Wakil Ketua II masing –masing merangkap anggota dijabat oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah dan hak-hak tanah.
- c. Kepala Desa / Kepala Kelurahan yang bersangkutan dan atau pamong desa yang ditunjuk sebagai anggota.
- d. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah satu orang Tetua adat, Kepala Dusun atau Kepala Lingkungan yang mengetahui dengan benar riwayat pemilikan / data yuridis bidang-bidang tanah di lokasi pendaftaran tanah secara sistematis.
- e. Panitia Ajudikasi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan terdiri dari beberapa petugas ukur, satuan pengumpulan data yuridis terdiri dari dua pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai pengetahuan masing-masing di bidang pendaftaran tanah dan hak-hak tanah.

³³ Pasal 46 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997

Pendaftaran tanah untuk pertama kali baik secara sistematis maupun secara sporadis akan meliputi kegiatan sebagai berikut :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik ;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya ;
- c. Penerbitan sertifikat ;
- d. Penyimpanan daftar umum dan dokumen;
- e. Penyajian data fisik dan data yuridis.

2.1.2.4. Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik

Diawali dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa kegiatan untuk memperoleh data mengenai letak, letak batas-batas bidang tanah, luas bidang tanah, ada tidaknya bangunan di atasnya dan satuan rumah susun yang didaftar. Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, melalui pengukuran dan pemetaan yang meliputi kegiatan :

- a. Pemasangan dan pengukuran titik kerangka dasar teknik ;
- b. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran;
- c. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- d. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah;
- e. Pembuatan Peta Pendaftaran;
- f. Pembuatan Daftar Tanah dan Surat Ukur;

Pengukuran bidang tanah dalam pendaftaran tanah sistematis dilaksanakan bersamaan dengan pembuatan Peta Dasar Pendaftaran. Pengukuran bidang tanah secara sporadis di daerah yang tidak tersedia Peta Dasar Pendaftaran namun terdapat titik dasar teknik nasional dengan jarak kurang dari 2 (dua) kilometer dari bidang tanah tersebut, diikatkan ke titik dasar teknik nasional tersebut, bila tidak tersedia atau jauh dari titik dasar teknik nasional harus dibuat titik dasar teknik dasar teknik order 4 lokal di sekitar bidang tanah yang akan diukur sebanyak 2

(dua) titik atau lebih berfungsi sebagai titik ikat pengukuran bidang tanah dalam sistim koordinat lokal.

Apabila dalam wilayah pendaftar sporadik belum ada Peta Dasar Pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat pembuatan Peta Dasar Pendaftaran. Apabila peta lain itu tidak ada, maka pembuatan Peta Dasar Pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

Penetapan batas bidang-bidang tanah diusahakan berdasarkan kesepakatan antara para pihak yang berkepentingan yaitu pemilik tanah dan pemilik tanah yang berbatasan dan penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Persetujuan penetapan batas di atas dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh yang memberikan persetujuan. Jika dalam penetapan batas tidak diperoleh kata sepakat antara pihak-pihak yang berbatasan, maka pengukuran tersebut untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan, seperti tembok atau tanda-tanda lain yang menunjukkan batas penguasaan tanah oleh yang bersangkutan. Apabila ada tanda-tanda semacam ini, maka persetujuan dari pemegang hak yang berbatasan tidak mutlak diperlukan. Pembuatan Gambar Ukur hasil pengukuran sementara tersebut diberi catatan atau tanda bahwa batas bidang tanah tersebut baru merupakan batas sementara dan dibuat Berita Acara. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan hasilnya dipetakan pada peta dasar pendaftaran. Selanjutnya dengan dipetakannya bidang-bidang

tanah pada Peta Dasar Pendaftaran ini maka Peta Dasar Pendaftaran ini menjadi Peta Pendaftaran. Tahap berikutnya dari Peta Pendaftaran berdasarkan data masing-masing bidang tanah dibuat Daftar Tanah dan Surat Ukur.

2.1.2.5. Pembuktian hak dan pembukuannya

Penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dilaksanakan melalui penelitian alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan, dalam hal ini ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan pengumpulan data yuridis ini diperlukan dalam rangka pembuktian hak, meliputi kegiatan :

- a. Pembuktian hak baru ;
- b. Pembuktian hak lama ;

Data yuridis berupa alat bukti tertulis untuk pembuktian hak baru berupa:

- a. Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan dan asli dari akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Milik ;
- b. Penetapan pemberian Hak Pengelolaan untuk Hak Pengelolaan ;
- c. Akta ikrar wakaf untuk tanah wakaf ;
- d. Akta pemisahan untuk Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- e. Akta pemberian Hak Tanggung untuk pemberian Hak Tanggung.

Data yuridis untuk pembuktian hak lama berasal dari konversi, dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut, beberapa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah sistematis atau oleh

Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak lain yang membebaninya. Bukti tertulis untuk keperluan konversi hak lama ini sama dengan bukti tertulis untuk pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, hanya dalam hal bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan. Dalam hal tidak lagi tersedia secara lengkap pembuktian kepemilikan, pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 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 dapat dipercaya ;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman, tidak dipertanyakan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lainnya.

2.2. Hasil Akhir dari Proses Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali

Proses Pendaftaran tanah untuk yang pertama kali atau biasa disebut pendaftaran tanah originer adalah proses pendaftaran, dari hak-hak lama yang karena konversi menjadi hak-hak baru, seperti halnya pendaftaran tanah yang berasal dari hak atas tanah yang diuraikan dalam Petok D, atau petok pajak bumi.

Bagi seseorang yang mempunyai hak atas tanah dengan bukti hak berupa Petok D atau petok pajak bumi, maka dapat mengajukan permohonan pendaftaran tanah untuk memperoleh hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria kepada Kepala Kantor Pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi letah tanah tersebut.

Menurut pengamatan peneliti di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, untuk seseorang yang mengajukan pendaftaran Hak Atas Tanah yang dipunyai, harus menempuh beberapa langkah yaitu :

1. Pemohon, harus membeli 2 (dua) map, yang masing-masing untuk mengajukan permohonan pengukuran dan untuk permohonan pendaftaran pengakuan hak, yang didalam kedua map tersebut telah disediakan beberapa blanko yang harus diisi yang kemudian dimintakan tandatangan kepada Kepala Desa/lurah , sebagai pejabat yang mengetahui tentang keadaan baik fisik maupun yuridisnya;
- 2, Map yang berisi data fisik, kemudian diajukan untuk penetapan biaya ukurnya, dan setelah dibayar, maka akan ditentukan kapan hari pengukuran, setelah diadakan pengukuran oleh petugas ukur dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, maka pemohon menunggu beberapa hari untuk penyelesaian gambarnya atau sampai gambar peta bidang terbit, yaitu gambar peta bidang yang telah ditandatanagi oleh Kepala Seksi Pengukuran.
3. Langkah berikutnya adalah mendaftarkan permohonan pengakuan haknya, yaitu dengan diawali dengan penentuan biaya pendaftaran dan biaya panitia A, setelah dibayar, pemohon menunggu jadwal pemeriksaan data yuridis oleh

Panitia A, dimana susunan anggota Panitia A terdiri, perwakilan dari beberapa seksi di Kantor Pertanahan ditambah Kepala Desa/lurah sebagai anggota, dalam pemeriksaan oleh Panitia A, hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan Data Fisik dan data Yuridis

4. Hasil dari penelitian data fisik (pengukuran), yang berupa surat ukur atau gambar peta bidang, hasil dari penelitian data yuridis yang berupa Berita Acara Pemeriksaan Panitia A, selanjutnya diumumkan selama 60 (enam puluh) hari, di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Lurah, dan apabila dalam jangka waktu tersebut tidak ada sanggahan dari pihak lain, maka Kepala Kantor Pertanahan mengesahkan data fisik dan data yuridis dan dibukukan haknya (terbit nomor haknya).
5. Setelah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka :
 - a. Surat Ukur tersebut telah mempunyai kekuatan hukum atau kepastian hukum yaitu, pasti letaknya, pasti batas-batasnya dan pasti luasnya;
 - b. Buku tanah tersebut telah mempunyai kekuatan hukum atau kepastian hukum, yaitu pasti nomor haknya dan pasti pemegang haknya atau pasti nama pemegang haknya;
6. Atas permohonan pemohon kemudian dibuatlah :
 - a. Salinan Surat Ukur
 - b. Salinan buku tanah

Yang kemudian dijahit menjadi satu dan diberi sampul, dan inilah yang disebut Sertipikat hak atas tanah yang diserahkan kepada pemegang hak atas tanah.

Pembukuan hak di atas dilakukan berdasarkan alat bukti dan Berita Acara

Pengesahan data fisik dan data yuridis dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Apabila data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuan dalam buku tanah.
- b. Apabila data fisik atau data yuridisnya belum lengkap, dilakukan pembukuannya dalam Buku Tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap. Catatan ini hapus apabila telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan atau telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibubukan (*rechts verwerking*);
- c. Apabila data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan, pembukuannya di dalam Buku Tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang keberatan diberitahukan oleh Ketua Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sporadik guna mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah sistematis dan 90 (sembilan puluh) dari dalam pendaftaran tanah sporadik dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut. Catatan ini dihapus apabila telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan setelah memperoleh kekuatan hukum tetap atau setelah jangka waktu gugatan 60 hari atau 90 hari sejak pemberitahuan tertulis habis, tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan ;
- d. Apabila data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam Buku Tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan hal-hal yang disengketakan. Catatan ini dihapus apabila telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan setelah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- e. Apabila data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah dari Pengadilan untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam Buku Tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut. Penyelesaian pengisian Buku Tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo tersebut dilakukan apabila telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan atau diperoleh putusan Pengadilan

mengenai sengketa yang bersangkutan telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.³⁴

Setelah pembukuan hak dalam Buku Tanah selesai, dilakukan pembuatan daftar nama dan pembuatan sertifikat. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1927 tidak memperinci secara jelas bentuk sertifikat sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, hanya dijelaskan bahwa sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam Buku Tanah. Bentuk sertifikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 hanya disyaratkan menyajikan data yuridis dan data fisik yang telah didaftar dalam Buku Tanah, tidak ditetapkan dengan bentuk tertentu. Namun demikian sampai saat ini bentuk sertifikat masih seperti diatur Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu Salinan/kutipan buku tanah dan salinan/kutipan surat ukur yang dijahit menjadi satu dan diberi sampul.

2.2.1. Penerbitan Sertipikat Pengganti Karena Hilang

Bagi pemegang hak yang kehilangan sertipikat hak atas tanah lebih dapat mengajukan permohonan penerbitan sertipikat pengganti karena hilang pada Kantor Pertanahan setempat wilayah letak tanahnya, dan sepanjang pengamatan peneliti pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, pemohon penerbitan sertipikat pengganti karena hilang prosedurnya adalah :

³⁴ Pasal 29 ayat (3), Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

1. Pemohon mengajukan permohonan secara tertulis dengan map dan blanko permohonan yang telah disediakan oleh koperasi Pegawai Badan Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, dengan melampirkan :
 - a. Laporan kehilangan dari Kepolisian tingkat Resort, yang berisi bahwa ia telah kehilangan sertipikat Hak Atas Tanah;
 - b. Fotocopi sertipikat yang dilaporkan hilang, atau Surat Keterangan Pendaftaran tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo
 - c. Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga serta Surat Nikah, dari pemegang Hak atas tanah yang dimohonkan sertipikat pengganti;
2. Setelah diteliti oleh petugas loket dan dinyatakan lengkap, sekaligus ditetapkan biaya PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
3. Setelah dibayar PNBP-nya, maka pemohon menunggu waktu waktu untuk, menyatakan yang dituangkan dalam Surat Pernyataan dibawah Sumpah di depan Kepala seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, mengenai hilangnya sertipikat tersebut;
4. Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, membuat draf Pengumuman tentang sertipikat hilang, yang berisi pernyataan dari yang bersangkutan tentang telah terjadinya kehilangan sertipikat hak atas tanah, diminta kepada yang menemukan atau yang ada sangkut pautnya dengan sertipikat tersebut, untuk menyampaikan keberatan atas akan diterbitkannya sertipikat pengganti; draf tersebut dibawa ke redaksi surat kabar, yang beredar luas diwilayah Kabupaten Sidoarjo, untuk di iklankan dengan biaya dibebankan kepada pemohon;

5. Setelah Pengumuman di muat dalam media cetak atau Surat Kabar Harian, yang beredar luas di Kabupaten Sidoarjo (biasanya Harian Surya atau Jawa Pos) dengan masa tenggang selama 1 (satu) bulan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, membuat Berita Acara Pengumuman yang berisi tentang Penerbitan/Penolakan Penerbitan Sertipikat Pengganti;
6. Apabila Berita Acara Pengumuman tersebut berisi tentang Penolakan Penerbitan Sertipikat Pengganti, maka pemohon akan diberikan surat yang berisi tentang penolakan permohonan penerbitan sertipikat pengganti dengan alasan-alasannya ditolaknya permohonan pemohon (misalnya ada pihak lain yang menyampaikan sanggahan terhadap Pengumuman, ternyata sertipikat tersebut tidak hilang tapi digadaikan pada pihak yang menyanggah);
7. Apabila Berita Acara Pengumuman tersebut berisi tentang Penerbitan Sertipikat Pengganti maka selanjutnya dibuatlah :
 - a. Salinan Surat Ukur
 - b. Salinan buku tanah

Yang kemudian diberi sampul dan dijahit menjadi satu, dan diserahkan kepada pemohon dan inilah bentuk daripada Sertipikat Pengganti karena hilang

2.2.2. Kekuatan Hukum Sertipikat Pengganti Karena Hilang

Kepada pemegang Hak Atas Tanah yang telah terdaftar tersebut kepadanya dapat diberikan sertifikat atau Sertipikat Pengganti. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak terdiri dari salinan Buku Tanah dan salinan Surat Ukur³⁵,. Sertifikat maupun Sertifikat Pengganti tersebut merupakan tanda bukti hak,

³⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta,, 1996, hal.230.

berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa daftar-daftar Buku Tanah dalam rangka pendaftaran hak dari padanya diterbitkan Sertifikat atau Sertifikat Pengganti merupakan daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti, kepada siapa Penggugat harus dapat membuktikan gugatannya.³⁶

Sertipikat dan sertipikat pengganti karena hilang, adalah berasal dari Salinan Buku Tanah dan Salinan Surat Ukur, dari nomor yang sama, sehingga kekuatan hukumnya juga sama, hal ini sesuai ketentuan Pasal 139 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yang menegaskan bahwa “Untuk penerbitan sertipikat pengganti tidak dilakukan pengukuran maupun pemeriksaan tanah dan nomor hak tidak diubah”³⁷

Dengan diterbitkannya sertipikat pengganti tersebut melalui Berita Acara Pengumuman yang dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan, sertipikat yang terbit terdahulu telah dinyatakan tidak berlaku, sehingga apabila setelahnya diterbitkannya sertipikat pengganti karena hilang, ada orang yang masih memegang sertipikat tersebut sudah tidak bisa melakukan perbuatan hukum apapun, karena semua pihak yang akan melakukan perbuatan hukum terhadap hak atas tanah, yang telah terdaftar harus melakukan cekling sertipikatnya terlebih dahulu, pada waktu cekling sudah tidak dapat dilayani oleh Kantor Pertanahan.

³⁶Ibid, hal.234

³⁷ Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah, Jakarta 1997,hal 87

BAB III

KEDUDUKAN PIHAK KETIGA ATAU PEMEGANG HAK ATAS TANAH SERTIPIKAT PENGGANTI KARENA HILANG

3.1. Pemegang Hak Atas Tanah Sertipikat Pengganti Karena Hilang

Pemegang Hak Atas Tanah sertipikat Pengganti karena hilang, yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah pihak yang memperoleh hak dari pemegang hak sebelumnya, dimana pemegang hak itu adalah pemohon penerbitan sertipikat pengganti karena hilang, misalnya pemegang hak yang mengajukan penerbitan sertipikat pengganti tersebut telah terbit atas namanya, kemudian karena membutuhkan dana, ia menjual hak atas tanah yang dipunyainya tersebut kepada seseorang, pihak yang membeli hak atas tanah itulah yang perlu memperoleh perlindungan hukum.

Sekarang ini kebanyakan pihak pembeli atau pihak bank menghindari mengadakan transaksi terhadap tanah yang bukti haknya berupa sertipikat pengganti karena hilang, bahkan Pejabat Pembuat Tanah (PPAT) yang berwenang membuat Akta Peralihan hak atau pembebanan hak, pun sering menolak untuk membuat Akta peralihan hak atau akta Pembebanan Hak Tanggungan atas tanah yang bukti haknya berupa sertipikat pengganti karena hilang, karena kalau kelak terjadi permasalahan atau perkara yang menyangkut penerbitan sertipikat pengganti yang dilaporkan hilang tersebut PPAT, yang bersangkutan, akan disangkut pautkan sebagai pihak yang membantu atau penyertaan dalam hal terjadi permasalahan pidana.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Notaris yang di dudukan sebagai Tergugat atau Turut Tergugat dalam Perkara Perdata, sudah tak terhitung lagi dan kebanyakan dengan tuntutan agar PPAT/Notaris yang bersangkutan dihukum atau diperintahkan untuk tunduk/patuh pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum.

Pada akhir-akhir ini ada beberapa Notaris yang diperiksa berkaitan dengan laporan adanya Tindak Pidana, atas adanya transaksi hak atas tanah, bahkan ada yang telah diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, walaupun putusannya belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap, meskipun tidak berkaitan dengan penerbitan sertifikat pengganti akan tetapi cukup menjadi warning atau peringatan agar unsur kehati-hatian diprioritaskan

Bertolak dari peristiwa-peristiwa tersebut, maka tergerak penulis untuk meneliti seperti apa sebenarnya perlindungan hukum yang diberikan kepada pembeli tanah dengan bukti sertifikat pengganti karena hilang, manakala terjadi suatu permasalahan hukum, dan siapakah yang bertanggung jawab atas peristiwa hukum tersebut.

3.2. Jaminan Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah

Perlindungan hukum perlu diberikan kepada pemilik bidang tanah agar segala kepentingan terhadap tanah tersebut dapat dipenuhi. Perlindungan hukum dapat diperoleh pemilik tanah bila ada penegakan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo dan Pitlo dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus selalu di perhatikan, yaitu : kepastian hukum (*rechssicherheit*), kemanfaatan

(*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeith*)³⁸. Hal ini dikemukakan oleh Gustay Radbruch sebagai tiga nilai dasar hukum dari tujuan hukum, dalam hal ini Radbruch mengajarkan asas prioritas terhadap tiga nilai dasar hukum tadi dengan prioritas pertama selalu pada keadilan, baru kemanfaatan dan kepastian hukum.³⁹ Achmad Ali dalam buku 'Menguak Tabir Hukum' sependapat dengan Radbruch menggunakan asas prioritas namun harus bersifat kasuistis, jadi tidak selalu prioritas pertama pada keadilan.⁴⁰

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn :

- a. Berarti hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara ;
- b. Berarti pula keamanan hukum artinya melindungi pihak-pihak dari kesewenang-wenangan hakim.⁴¹

Roscoe Pound dikutip Achmad Ali menamakan kepastian hukum itu dengan istilah *predictability*. Sedangkan Oliver Wendell Holmes menyinggung kepastian hukum itu dalam definisinya tentang hukum bahwa : *The prophecies of what the courts will do in fact and nothing more pretentious are what I mean by the law*⁴².

Permasalahan sertipikat pengganti karena hilang timbul bilamana orang yang memohon sertipikat pengganti tersebut tidak jujur yaitu sebenarnya sertipikat tersebut digadaikan pada rentenir, ataupun bank gelap, dimana rentenir atau bank gelap yang bersangkutan juga tidak mematuhi ketentuan-ketentuan hukum pertanahan, akibatnya tidak ada jaminan kepastian hukumnya. Mengatasi

³⁸ Sudikno Mertokusumo dan Pitlo, Bab Tentang Penemuan Hukum, PT. Citra Aditya BAKTI 1993, hal. 1

³⁹ Achmad Ali, Menguak Takbir Hukum, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hal.95

⁴⁰Ibid., hal. 96

⁴¹Ibid., hlm. 134

⁴² Ibid.,hlm. 135

persoalan tersebut oleh Pemerintah di banyak negara diselenggarakan suatu sistim keterbukaan, pengumuman mengenai hak-hak atas tanah meliputi :

- a. Pengumuman mengenai orang-orang yang menjadi pemegang hak yang dikenal sebagai “publisitas”, diselenggarakan oleh Pemerintah dengan mengadakan pendaftaran hak;
- b. Pengumuman mengenai letak tanah, letak batas-batasnya dan luas bidang tanah yang dikenal sebagai “spesialitas”, diselenggarakan oleh Pemerintah dengan mengadakan kadaster.⁴³

Tujuan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah, yang meliputi “publisitas” dan “spesialitas”, dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, baik mengenai subjek maupun objeknya. Publisitas berarti suatu prinsip bahwa setiap orang dapat mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah. Asas publisitas dilaksanakan Pemerintah dengan menyelenggarakan suatu daftar umum yaitu suatu daftar yang terbuka untuk diketahui masyarakat umum.

Spesialitas yaitu suatu cara penetapan batas, sehingga identitas suatu bidang tanah menjadi jelas, yaitu jelas lokasi, batas-batas, serta luasnya dan batas tersebut bila hilang dapat direkonstruksi kembali, sehingga, untuk asas spesialitas ini diperlukan penguasaan akan ilmu Geodesi.

Dari uraian-uraian di atas dapat dijawab bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum apabila pendaftaran tanah itu memenuhi 3 (tiga) syarat :

1. Peta-peta kadaster datanya dapat dipakai untuk rekonstruksi di lapangan dan menggambarkan batas bidang tanah sah menurut hukum ;
2. Daftar umum yang membuktikan pemegang hak yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak sah menurut hukum ;
3. Setiap hak dan peralihannya harus didaftar⁴⁴.

⁴³ Harmanses. Op., cit., hlm. 2

⁴⁴Ibid., hlm. 32

Penyelenggaraan pendaftaran tanah baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maupun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, masih menganut sistem pendaftaran yang negatif, sehingga secara hukum Pemerintah tidak menjamin kepastian hukum mengenai terdaptarnya letak serta batas-batas bidang-bidang tanah, maupun orang sebagai pemegang haknya.

Ada salah pengertian tentang Sertifikat Pengganti karena hilang seolah-olah data yuridis (buku tanah) dan data fisik (surat ukurnya) itu hilang juga, atau mengira data fisik dan yuridisnya itu hanya ada pada sertipikat yang hilang itu. Pengertian tersebut tidak benar karena bukti pendaftaran yang berupa buku tanah dan bukti penelitian fisik (surat ukur) itu disimpan dan diadakan pemeliharaan oleh Kantor Pertanahan, oleh karena ketentuan pertanahan mewajibkan kepada siapapun yang akan mengadakan suatu perbuatan hukum dan atau adanya suatu peristiwa hukum yang menyangkut untuk melakukan pengecekan sertipikat di Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Akibat salah pengertian tersebut maka pada umumnya para pihak sering menolak untuk bertransaksi atau menolak untuk dijadikan barang jaminan terhadap sertipikat pengganti karena hilang, karena memang pada kenyataannya banyak menimbulkan sengketa baik sengketa pidana, perdata maupun sengketa tata usaha negara.

3.3. Perlindungan Hukum Dalam Hukum Pidana

Ketentuan dasar perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana di dalam KUHP berdasarkan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1946 jo. Undang – Undang Nomor 73 Tahun 1958 secara tersirat terdapat dalam;

1. Ketentuan Pasal 14c, yaitu dalam bentuk kewajiban pelaku tindakan pidana untuk mengganti semua atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan pidana tersebut,⁴⁵ merupakan syarat khusus ganti kerugian dan pelaksanaan pidana bersyarat;
2. Ketentuan Pasal 14a KUHP syarat-syarat umum yaitu pelaksanaan pidana bersyarat.

Menurut Nawawi Arief⁴⁶, dalam Pasal 14c KUHP hanya sebagai salah satu syarat dalam “pidana bersyarat” kemungkinan adanya ganti rugi, bukan sebagai syarat bagi terpidana untuk tidak menjalankan pidana pokok. Dengan kata lain, ide dasar yang melatarbelakangi pemikiran adanya ganti rugi dalam pidana bersyarat menurut KUHP tetap berorientasi pada pelaku tindak pidana (*offender*), tidak berorientasi pada korban tindak pidana (*victim*). Dalam beberapa pendapat para pakar hukum pidana dapat dipahami bahwa perlindungan hukum diterjemahkan juga terhadap perlindungan korban tindak pidana.

Pengertian perlindungan korban dapat dilihat dari 2 dua makna, yaitu :

1. Dapat diartikan sebagai perlindungan hukum untuk tidak menjadi korban tindak pidana (berarti perlindungan) Hak Asasi Manusia (HAM) atau kepentingan hukum seseorang ;
2. Dapat diartikan sebagai perlindungan untuk memperoleh jaminan/santunan hukum atas penderitaan/kerugian orang yang telah menjadi korban tindak pidana, jadi identik dengan penyantunan korban. Bentuk santunan itu dapat berupa pemulihan nama baik (rehabilitas), pemulihan keseimbangan batin,

⁴⁵Atmasasmita,R.*Sistem Peradilan Pidana*, Bina Cipta, Bandung,1996, hal.68

⁴⁶Nawawi Arief,*Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti,Bandung, 2001, hal.57

antara lain dengan pemanfaatan, pemberian ganti rugi (restitusi, kompensasi, jaminan/santunan kesejahteraan sosial, dan sebagainya)⁴⁷

Dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/34 dinyatakan bahwa :

“Yang dimaksud dengan “korban” ialah orang-orang, baik secara individual maupun kolektif menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara, termasuk peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan. Dalam pengertian korban termasuk juga orang-orang yang menjadi korban dari perbuatan – perbuatan (tidak berbuat) yang walaupun belum merupakan pelanggaran terhadap hukum pidana nasional yang berlaku, tetapi merupakan pelanggaran menurut norma – norma hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Pengertian kerugian (*harm*) menurut resolusi tersebut meliputi kerugian fisik maupun mental (*physical or mental injury*), penderitaan emosional (*emotional suffering*), kerugian ekonomi (*economic loss*) atau kerusakan substansial dari hak-hak asasi mereka. Selanjutnya. Dikemukakan bahwa seseorang dapat dipertimbangkan sebagai korban tanpa melihat apakah si pelaku kejahatan itu sudah diketahui, di tanah, dituntut, atau dipidana dan tanpa memandang hubungan keluarga antara si pelaku dengan korban.”⁴⁸

Korban menurut Gosita, adalah mereka yang menderita jasmaniah dan rohaniyah sebagai akibat tindakan orang lain yang mencari pemecahan kepentingan diri sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan kepentingan hak asasi. Mereka di sini dapat berarti individu atau kelompok baik swasta maupun pemerintah.⁴⁹

Korban kejahatan menurut Muladi, diartikan sebagai seseorang yang telah menderita kerugian sebagai akibat suatu kejahatan dan atau yang rasa kedailannya secara langsung telah terganggu sebagai akibat pengalamannya sebagai target (sasaran) kejahatan. Lebih lanjut dikemukakan, dengan definisi semacam ini maka dapat dihadirkan pendekatan yang terlalu sempit dalam hukum perdata yang

⁴⁷Ibid

⁴⁸Ibid, hal.54

⁴⁹Gosita.A. Masalah Korban Kejahatan, Akademika Presindo, Jakarta, 1993, hal. 63.

mendasarkan pada *low of tort*, sebab *the central feature* di sini adalah kompensasi finansial⁵⁰.

Dalam rangka konsep pengaturan terhadap korban kejahatan, yang pertama-tama diperhatikan adalah esensi kerugian yang diderita si korban. Ternyata esensi kerugian tersebut tidak hanya bersifat materiil atau penderitaan fisik saja melainkan juga yang bersifat psikologis dalam bentuk trauma kehilangan kepercayaan terhadap masyarakat dan ketertiban umum. Simtom dan sindrom tersebut dapat berupa kegelisahan, rasa curiga, sinisme, depresi, kesepian, dan pelbagai perilaku penghindaran yang lain.

Pengaturan hukum pidana terhadap korban kejahatan secara mendasar menurut Muladi⁵¹, dikenal dua model, yakni :

1. model hak-hak prosedural (*the procedural rights model*);
2. model pelayanan (*the services model*).

Model yang pertama penekanan diberikan pada dimungkinkannya si korban untuk memainkan peranan aktif di dalam proses kriminal atau di dalam jalannya proses peradilan. Dalam hal ini korban kejahatan diberi hak untuk mengadakan tuntutan pidana atau untuk membantu jaksa atau hak untuk mengadakan tuntutan pidana atau untuk membantu jaksa atau hak untuk dihadirkan dan didengar disetiap tingkatan sidang pengadilan di mana kepentingannya terkait di dalamnya, termasuk hak untuk diminta konsultasi oleh Lembaga Pemasyarakatan (LP) sebelum diberikan lepas bersyarat dan pada akhirnya hak untuk mengadakan perdamaian atau peradilan perdata. Pendekatan

⁵⁰Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal.78

⁵¹ Ibid, hal 79

semacam ini melihat korban sebagai seorang subjek yang harus diberi hak-hak yuridis yang luas untuk menuntut dan mengejar kepentingan-kepentingannya.

Masing-masing model mempunyai kelemahan maupun keuntungan. Model hak-hak prosedural dianggap dapat memenuhi perasaan untuk membalas korban maupun masyarakat. Perasaan ini pasti ada di mana pun juga sehingga fungsi pidana dan hukum pidana dapat berjalan dengan baik dan bahkan dapat menciptakan kerja sama antara polisi, jaksa, dan korban. Di samping itu, korban melalui cara ini dimungkinkan untuk memperoleh kembali harga diri dan rasa percaya diri.

Keuntungan lain dari model pertama ini adalah bahwa hak-hak yang diberikan pada korban kejahatan untuk mencampurkan proses peradilan secara aktif dapat merupakan imbalan terhadap tindakan – tindakan yang dimungkinkan terjadi dalam tugas-tugas kejaksaan, misalnya dalam hal menyusun requisitur yang dianggap terlalu ringan atau menyampingkan perkara demi kepentingan umum.

Model pertama tersebut juga dianggap dapat meningkatkan arus informasi yang berkualitas kepada hakim. Sebab biasanya arus informasi ini didominasi oleh terdakwa melalui pengacaranya yang justru dapat menekan korban (saksi korban) dalam persidangan. Sebaliknya model pertama mengandung pula kelemahan yang cukup berarti, karena dapat mengandung pula kelemahan yang cukup berarti, karena dapat menciptakan konflik antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi. Sifat peradilan harus berlandaskan pada kepentingan umum, sementara partisipasi korban dalam administrasi peradilan pidana dapat

menempatkan kepentingan umum di bawah kepentingan individual korban. Di samping itu, dapat terjadi timbulnya beban berlebihan bagi administrasi peradilan pidana yang bertentangan dengan usaha untuk lebih menyederhanakannya sebagai kecenderungan dewasa ini.

Segi negatif atau kelemahan yang lain adalah kemungkinan hak-hak yang diberikan pada korban justru dapat menimbulkan beban mental bagi yang bersangkutan dan membuka peluang untuk menjadikannya sebagai sasaran tindakan – tindakan yang bersifat menekan terhadap si pelaku tindakan pidana, bahkan pada gilirannya dapat menjadikan sebagai korban yang kedua kalinya, kegelisahan. Depresi dan sikap masa bodoh korban tidak memungkinkan baginya berbuat secara wajar, lebih-lebih bila pendidikannya rendah. Jadwal persidangan yang ketat dan berkali-kali mau tidak akan mengganggu baik secara praktis maupun finansial.

Model pelayanan, keuntungan pertama yang dikemukakan adalah dapatnya model ini digunakan sebagai sarana pengembalian apa yang dinamakan “*Integrity of the system of institutionalized trust*”, dalam kerangka perspektif komunal. Korban akan merasa dijamin kembali kepentingannya dalam suasana tertib sosial yang adil.

Model ini dianggap pula dapat menghemat biaya, sebab dengan bantuan pedoman yang baku peradilan pidana dapat mempertimbangkan kerugian-kerugian yang diderita oleh korban dalam rangka menentukan kompensasi. Kelemahan model pelayanan, antara lain bahwa kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada polisi, jaksa, dan pengadilan untuk selalu melakukan

tindakan-tindakan tertentu kepada korban dianggap akan membebani aparat penegak hukum karena semuanya didasarkan atas sasaran dan prasarana yang sama. Efisiensi juga di anggap terganggu sebab pekerjaan yang bersifat profesional tidak mungkin digabungkan dengan urusan – urusan yang dapat mengganggu efisiensi.

Merujuk pada pendapat tersebut di atas, dapat dipahami dan dirumuskan, bahwa yang dimaksudkan dengan perlindungan hukum adalah perlindungan hukum “*In abstracto*” terhadap korban tindak pidana. Hal tersebut dimaksudkan bahwa hasil kajian ini diharapkan dapat diketahui sejauh mana masyarakat pada umumnya dan para pemegang Sertipikat Pengganti karena hilang pada khususnya, sebagai korban tindak pidana dalam sengketa pertanahan merasa terlindungi dengan penerapan sanksi pidana ketentuan perundang-undangan di luar kodifikasi hukum pidana.

Orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana dan selanjutnya tidaklah mungkin dijatuhi pidana, kalau tidak melakukan perbuatan pidana. Tetapi meskipun melakukan perbuatan pidana belum tentu dipidana. Bentuk kesalahan haruslah dipikirkan dua hal:

1. Keadaan batin orang yang melakukan perbuatan pidana;
2. Hubungan antara keadaan batin itu dengan perbuatan yang dilakukan.

Apabila telah ternyata bahwa si pembuat perbuatan pidana itu mampu bertanggung jawab, maka diselidikilah hubungan antara keadaan batin dengan perbuatan yang dilakukan. Artinya perbuatan yang dilakukannya itu adalah perbuatan melawan hukum dan menginsafi bahwa perbuatan yang telah

dilakukannya itu adalah melawan hukum. Dengan kata lain, harus ada hubungan batin dengan sifat melawan hukumnya perbuatan .

Menurut Mulyatno⁵² , dengan memperhatikan pendapat para sarjana kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa untuk adanya kemampuan bertanggung jawab harus ada:

1. Kemampuan untuk membedakan antara perbuatan yang baik dan yang buruk sesuai dengan hukum dan perbuatan itu ternyata yang melawan hukum;
2. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan.

Dengan kata lain, pertama merupakan faktor akal (*intellectual factor*) untuk dapat membedakan antara perbuatan yang diperbolehkan dengan perbuatan yang tidak diperbolehkan, dan kedua merupakan faktor perasaan atau kehendak (*volitional factor*) untuk dapat menyesuaikan tingkah lakunya dengan keinsyafan atas nama yang diperbolehkan dan mana yang tidak diperbolehkan.

Sebagai konsekuensi tentunya orang yang tidak mampu menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tidak mempunyai kesalahan dan kalau melakukan pidana orang yang demikian tidak dapat dipertanggungjawabkan. Mulyatno, lebih lanjut mengemukakan bahwa dalam merumuskan ketidakmampuan bertanggung jawab oleh sebab kesehatan jiwa seseorang sebagai hal yang menghapuskan pidana, dapat menempuh tiga jalan, yaitu:

1. Hanya ditentukan sebab-sebab penyakit tertentu yang menghapuskan pidana;
2. Menyebutkan akibatnya saja tanpa menyebutkan penyakitnya; dan

⁵² Mulyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Offset Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1980, hal. 112.

3. Gabungan dari yang pertama dan kedua, yaitu menyebutkan sebab-sebabnya penyakit jiwa dan penyakit itu harus sedemikian rupa akibatnya sehingga dianggap tidak dapat dipertanggungjawabkan padanya (*deskriptif normatif*). Cara seperti ini yang sering dipakai dalam praktik.

Pokok pikiran dari uraian tersebut diatas, tersimpul bahwa bilamana hendak menghubungkan “pembuat dengan perbuatannya” dalam rangka mempertanggungjawabkan perbuatan seseorang agar supaya dapat ditentukan pemidanaannya, maka harus diteliti dan dibuktikan bahwa:

1. Subjek harus sesuai dengan perumusan undang – undang;
2. Tindakan itu bersifat melawan hukum;
3. Terdapat kesalahan pada pembuat;
4. Tindakan itu dilarang dan diancam dengan pidana oleh undang-undang;
5. Dilakukannya perbuatan itu sesuai dengan tempat, waktu dan keadaan-keadaan lainnya yang ditentukan dalam undang – undang.

Munculnya berbagai persoalan hukum utamanya kualitas dan modus kejahatan serta kepentingan perlindungan hukum para korban kejahatan baik terhadap individu maupun masyarakat pada umumnya, termasuk kejahatan yang berpotensi terhadap pemegang hak atas sertipikat pengganti karena hilang, yang sangat kompleksitas sifatnya merupakan salah satu contoh kasus yang mendesak untuk diantisipasi.

Di satu sisi pola dan corak modus permohonan penerbitan sertipikat yang betul-betul hilang atau hanya suatu modus untuk memperoleh keuntungan pribadi, sekarang ini sulit untuk dibedakan akibatnya para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum atas tanah yang sertipikatnya merupakan sertipikat pengganti karena hilang akan menjadi ragu-ragu bahkan menolaknya. Hal yang sangat mendasar dan memerlukan perhatian dalam pertanggungjawaban pidana, adalah adanya ketentuan dasar tindak pidana berdasarkan asas legalitas serta

adanya unsur suatu perbuatan bersifat melawan hukum perlu direkomendasi secara spesifik untuk penyelesaian masalah yang timbul akibat diterbitkannya sertipikat pengganti yang telah dinyatakan hilang. Hal ini sebagai konsekuensi terhadap karakter masalah sengketa pertanahan, yaitu suatu model peradilan yang memadukan pertimbangan ilmu pengetahuan sosial terhadap perbuatan yang bertentangan dengan norma sosial dan pertimbangan yuridis suatu peraturan perundang-undangan yang secara sosiologis kurang mengikuti perubahan sosial yang memerlukan pengembangan makna perbuatan melawan hukum materiil (*materiele wederrechtelijkeid*).

Dalam penerbitan sertipikat pengganti karena hilang, yang menjadi dasar penerbitan adalah Laporan Kehilangan dan Pernyataan di bawah Sumpah dihadapan Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk, yang dilakukan oleh pemohon, sehingga dengan demikian apabila terjadi adanya laporan palsu, atau sumpah palsu, maka bertanggungjawab adalah pemohon, atau orang yang namanya tercantum sebagai pemegang hak, sedangkan yang memperoleh hak darinya tidak dapat disangkut pautkan dengan perkara atau delik yang terjadi.

3.4. Perlindungan Hukum menurut Hukum Tata Usaha Negara

Sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat tentang hak atas tanah seseorang atau badan hukum merupakan keputusan pejabat tata usaha negara sebagaimana diatur Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004. Penerbitan sertifikat hak atas tanah selanjutnya disebut sertipikat merupakan tindak hukum pejabat tata usaha negara

bersifat konkret, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum privat, Sertifikat sebagai keputusan pejabat tata usaha negara bersifat menetapkan, apabila akibat penetapan menimbulkan kerugian seseorang maka tuntutan ganti rugi karena “*onrecht matige overheidsdaad*” ini diajukannya ke Peradilan Tata Usaha Negara, bukan ke Peradilan Umum.

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara memberi dampak positif kepada pejabat pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam melakukan tindakan-tindakan, karena mereka dibayang-bayangi sanksi apabila melakukan tindakan tidak benar, akan menghadapi tuntutan pembatalan, dengan sendirinya juga semakin meningkatkan mutu profesinya⁵³

Sertipikat hak atas tanah menurut sifat putusannya dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) macam, sertipikat bersifat *declaratoir* dan sertipikat bersifat *constitutive*.

1. Sertipikat *declaratoir* bersifat menerangkan, menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata terdiri dari :
 - a. Sertipikat karena konversi tanah bekas milik adat atau bekas hak barat. Hak atas tanah tersebut sudah ada, dan tinggal mendaftarkan saja, yang selanjutnya setelah dibukukan, maka kepada pemegang hak atas tanah dapat diberikan tanda bukti hak atau diterbitkan sertipikat sebagai alat bukti dilaksanakan penegasan hak atau pengakuan haknya melalui pendaftaran tanah.
 - b. Sertipikat karena peralihan hak. Menegaskan peristiwa hukum beralihnya hak atas tanah melalui pendaftaran tanah.
2. Sertipikat *constitutive* bersifat menimbulkan suatu keadaan hukum baru yaitu sertipikat hasil pendaftaran keputusan pemberian hak karena penetapan pemerintah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat 2a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah setelah dipenuhi syarat-syaratnya didaftarkan untuk

⁵³ Baharudin Lopa, Andi Hamzah, Niniek Suparni, *Peradilan Tata usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta 1988

diterbitkan Buku Tanah maka hak keperdataan berupa hak atas tanah lahir pada saat itu.⁵⁴

Bahwa dalam penerbitan sertipikat pengganti karena hilang, telah melalui Pengumuman di mas media yaitu Koran yang terbit dan beredar luas di Kabupaten letak tanah, sehingga setiap orang harus dianggap telah mengetahui adanya Pengumuman tersebut dan oleh karena dalam pengumuman telah ditentukan jangka waktunya maka setelah habis jangka waktunya maka keberatan dan atau sanggahan telah dianggap daluwarsa.

3.5. Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti

Bukti merupakan segala sesuatu yang dipergunakan untuk meyakinkan pihak lain⁵⁵. Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur : Setiap orang yang mendalikan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atas peristiwa tersebut.

Pasal 1866 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata mengatur alat bukti dalam perkara perdata terdiri atas :

- a. Bukti tulisan ;
- b. Bukti dengan saksi-saksi ;
- c. Persangkaan-persangkaan;
- d. Pengakuan; dan

⁵⁴ Sertipikat dianalogikan seperti suatu putusan Hakim sebagaimana diuraikan Retno Wulan Sutantio bukunya Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek, Penerbit Mandar Maju, Bandung 1989, hal. 92.

⁵⁵ Hari Sasangka, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*, Mandar Maju, Bandung 2005, hal. 13

e. Sumpah

Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana mengatur alat bukti terdiri atas :

- a. Keterangan saksi ;
- b. Keterangan ahli ;
- c. Surat ;
- d. Petunjuk ;
- e. Keterangan terdakwa.

Hukum acara perdata menganut sistem pembuktian positif yang menyandarkan diri pada alat bukti saja, yakni alat bukti yang telah ditentukan oleh Undang-undang, sistem pembuktian positif mencari kebenaran formal. Hukum acara perdata mengatur bukti tulisan merupakan bukti utama, karena bukti tulisan merupakan bukti utama, karena bukti tulisan merupakan bukti utama, karena bukti tulisan membuktikan suatu keadaan, dalam masyarakat maju alat bukti yang paling tepat memanglah tulisan,⁵⁶ sedangkan pada hukum acara pidana surat atau bukti tulisan bukan bukti utama tetapi bukti tambahan setelah keterangan saksi dan keterangan ahli.

Sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah merupakan bukti tulisan dalam hal ini kekuatan pembuktiannya diatur dengan Undang-undang yaitu Pasal 19 ayat 2c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Jo. Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

⁵⁶ Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, hlm. 20

Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menetapkan bahwa kepada pemegang hak yang haknya telah didaftarkan dalam daftar-daftar buku-tanah (daftar umum) diberikan sertifikat, yaitu surat tanda-bukti-hak terdiri dari salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Sertipikat tersebut merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (2c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian, sertifikat yang diberikan kepada pemegang hak terdaftar dalam daftar buku-tanah mempunyai kekuatan bukti. Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 mengatur bahwa surat-ukur merupakan kutipan dari peta-pendaftaran maka peta-peta pendaftaran atau peta kadaster tersebut mempunyai kekuatan bukti pula.

Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan, sertipikat diberikan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, selanjutnya pada Pasal 32 ayat (1) Sertifikat merupakan data fisik dan data yuridis termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti tertulis dalam hal ini bentuk dan pejabat pembuatan telah ditentukan oleh Undang-undang, merupakan surat otentik analogi dengan akta sebagaimana diatur Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Surat bukti otentik mempunyai kekuatan pembuktian lahir, formal dan material :

- 1) Kekuatan pembuktian lahir didasarkan atas keadaan lahir, apa yang tampak pada lahirnya : yaitu bahwa surat yang tampaknya (dari lahir) seperti akta, dianggap (mempunyai kekuatan) seperti akta sepanjang tidak terbukti sebaliknya.
- 2) Kekuatan pembuktian formil didasarkan atas benar tidaknya ada pernyataan oleh yang bertanda tangan di bawah akta itu. Kekuatan pembuktian formil ini memberi kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta.
- 3) Kekuatan pembuktian materiil memberi kepastian suatu akta, memberi kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat atau para pihak menyatakan dan melakukan seperti dimuat dalam akta.⁵⁷

Pihak yang menyangkal isi sertipikat hak atas tanah dengan demikian harus aktif membuktikan, selama belum ada bukti sebaliknya, data fisik dan data yuridis dalam sertipikat haruslah dianggap benar.

3.6. Lembaga *Rechtsverwerking* Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif, sistem negatif bukan berarti suatu sistemnya jelek. Sistem pendaftaran tanah positif maupun negatif mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing dalam menjamin kepastian hukum, setiap sistem hukum harus dapat menciptakan rasa keadilan. Upaya menjamin kepastian hukum pendaftaran hak atas tanah di Indonesia dengan lembaga *rechtsverwerking* dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur sebagai berikut:

- (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 lagi

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 123.

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.

Apabila dikaji secara mendalam isi pasal tersebut mengabaikan hak azasi manusia dan mengakibatkan kematian perdata, bertentangan sebagaimana diatur Pasal 3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, di negara menganut sistem pendaftaran tanah positifpun tidak ada yang menghapus hak gugat atau hak keperdataan orang atau badan hukum, sehingga apabila yang bersangkutan dalam gugatannya dapat membuktikan sebagai pemilik sebenarnya akan diberi ganti rugi oleh pemerintah.

Pasal tersebut dilandasi atas lembaga *rechtsverwerking* dalam hukum adat, umumnya untuk tanah pertanian ladang berpindah, hal ini banyak terjadi di luar Pulau Jawa dan Madura, jadi tidak dapat disamakan secara nasional. Pasal tersebut terlalu dini karena pemerintah belum siap dengan lembaga ganti rugi. Pasal tersebut diusulkan untuk dihapus atau diganti menjadi sebagai berikut :

Dalam hal seseorang atau badan hukum terdaftar pada buku tanah selama 20 (dua puluh) tahun tanpa ada gugatan atau selalu dapat dipertahankan haknya di Pengadilan dari gugatan pihak lain dan hak tersebut diperoleh secara sah atas nama orang atau badan hukum dengan itikad baik dan secara nyata menguasai bidang tanah atau satuan rumah susunan yang bersangkutan tidak dapat diganggu gugat. Pemilik sebenarnya yang berhak dan dapat dibuktikan haknya dengan Putusan Pengadilan dapat memperoleh ganti kerugian dari Pemerintah.

Dihapuskannya Pasal tersebut dengan tujuan agar terdapat keseimbangan perlindungan hukum kepada pembeli beritikad baik dan pemilik sebenarnya dan menciptakan rasa keadilan. Waktu 20 (dua puluh) tahun dipandang cukup untuk melindungi seseorang, misalnya orang tersebut sedang menjalani hukuman, tugas belajar di luar negeri, pelarian politik yang memperoleh warisan. Usulan ini menurut informasi disetujui, dan dalam proses usulan penghapusannya.

Herman Soesangobeng analis adat dan pertanahan, berpendapat perumus Pasal 23 tidak menyadari kesalahan istilah *Rechtsverwerking*, karena istilah ini digunakan dalam tulisan hukum adat oleh Ter Haar, tidak dalam makna 'kehilangan hak menuntut' tetapi 'pelepasan hak' karena pengaruh lamanya waktu. Menurut Ter Har istilah tersebut tidak digunakan sebagai lembaga hukum adat, melainkan sebagai contoh terjadinya perkembangan dalam hubungan perdagangan dan hutang piutang di perkotaan.⁵⁸

Irawan Soerodjo dalam bukunya 'Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia' berpendapat bahwa prinsip *irechtsverwerking* tersebut akan tidak efektif atau tidak dapat memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan pihak pemilik tanah sesungguhnya namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti berupa sertipikat tanah⁵⁹

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jelas tidak mencerminkan rasa keadilan, terutama kepada pemegang hak sebenarnya. Jeremy Bentham (1748-1832) penganut aliran *utilitis* menganggap tujuan hukum semata-mata memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak-

⁵⁸ Herman Soesangobeng, op.cit., hlm. 52

⁵⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkolo, Surabaya 2002, hlm. 68

banyaknya warga masyarakat berpendapat bahwa pembentuk Undang-undang seharusnya membuat Undang-undang yang mencerminkan keadilan bagi semua individu. Peraturan perundang-undang harus dapat memberikan kebahagiaan bagi sebagian besar masyarakat *the greatest happiness of greatest number of the people*⁶⁰

Di Indonesia jumlah bidang tanah terdaftar rata-rata baru 30% dari jumlah bidang tanah yang ada, dengan demikian perlindungan hukum selain diberikan kepada pemilik bidang tanah terdaftar perlu juga dipikirkan perlindungan hukum pemilik bidang-bidang tanah yang belum terdaftar.

3.7. Perlindungan Hukum menurut hukum Perdata

Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur bahwa untuk sahnya suatu perjanjian salah satunya objek yang diperjanjikan maka harus sudah tertentu letak batas bidang tanah tersebut. Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 apabila terjadi peralihan hak atas suatu bidang tanah yang belum terdaftar tidak disyaratkan bahwa objek yang diperjanjikan harus sudah tertentu letak batas-batasnya. Untuk perbuatan hukum terhadap hak atas tanah yang tanda bukti haknya merupakan Sertipikat Kedua (pengganti karena hilang).Selama ini dalam setiap perjanjian yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, batas bidang tanah memang sudah disebut Surat Ukur/Gambar situasinya saja karena dalam pembuatan Surat Ukur

⁶⁰ Lili Rosyidi dan Thaniya Rosyidi, *Pengantar filsafat hukum*, CV mandar Maju, Bandung 2002, hlm. 61

batas-batas tanah telah ditetapkan oleh Petugas Ukur yang sekaligus diangkat sebagai pejabat penetap batas

Kelemahan ini rupanya baru disadari pada tahun 2006 dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 54 ayat (4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 mengatur sebagai berikut:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah Tidak diperbolehkan membuat akta sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf g, atas sebagian bidang tanah yang sudah terdaftar atau tanah milik adat, sebelum diukur oleh Kantor Pertanahan dan diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB).”

Pasal 2 huruf a sampai huruf g Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 mengatur tentang pembuatan akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum jual beli ; tukar menukar ; hibah; pemasukan ke dalam perusahaan; pembagian hak bersama; pemberian Hak Tanggungan; dan pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, Maka suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya suatu perbuatan.
2. Perbuatan tersebut melawan hukum.
3. Adanya kesalahan dari pihak pelaku.
4. Adanya kerugian bagi korban.
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Berikut ini penjelasan bagi masing-masing unsur dari perbuatan melawan hukum tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya Suatu Perbuatan adalah suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari si pelakunya. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan di sini dimaksudkan, baik berbuat sesuatu (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif), misalnya tidak berbuat sesuatu, padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya, kewajiban mana timbul dari hukum yang berlaku (karena ada juga kewajiban yang timbul dari suatu kontrak). Karena itu, terhadap perbuatan melawan hukum, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada juga unsur “causa yang diperbolehkan” sebagaimana yang terdapat dalam kontrak.
2. Perbuatan Tersebut Melawan Hukum, perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum. Sejak tahun 1919, unsur melawan hukum ini diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut :
 - a. Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku.
 - b. Yang melanggar hak melanggar undang-undang yang berlaku.
 - c. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau
 - d. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*), atau
 - e. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain (*indruist tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer betaamt ten aanzien van anders person of goed*).

3.7.1. Adanya Kesalahan Dari Pihak Pelaku

Agar dapat dikenakan Pasal 1365 tentang Perbuatan Melawan Hukum tersebut, undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan agar pada pelaku haruslah mengandung unsur kesafahan (*schuldelement*) dalam melaksanakan perbuatan tersebut. Karena itu, tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*) tidak termasuk tanggung jawab berdasarkan kepada Pasal 1365 KUH Perdata. Jikapun dalam hal tertentu diberlakukan tanggung jawab tanpa kesalahan tersebut (*strictliability*), hal tersebut tidaklah didasari atas Pasal 1365 KUH Perdata, tetapi didasarkan kepada undang-undang lain.

Karena Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan adanya unsur “kesalahan” (*schuld*) dalam suatu perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui bagaimanakah cakupan dari unsur kesalahan tersebut. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Ada unsur kesengajaan, atau
- b. Ada unsur kelalaian (*negligence*, *culpa*), dan
- c. Tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (*recht-vaardigingsgrond*), seperti keadaan alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond*), seperti keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras, dan lain-lain.

Timbul pertanyaan dalam hal ini, yakni apakah perlu dipersyaratkan unsur “kesalahan” di samping unsur “melawan hukum” dalam suatu perbuatan melawan hukum, apakah tidak cukup dengan unsur “melawan hukum” saja. Untuk menjawab pertanyaan ini, berkembang 3 (tiga) aliran sebagai berikut:

- a. Aliran yang menyatakan cukup hanya unsur melawan hukum saja Aliran. Ini menyatakan bahwa dengan unsur melawan hukum terutama dalam artinya yang luas, sudah inklusif unsur kesalahan di dalamnya, sehingga tidak diperlukan lagi unsur kesalahan terhadap suatu perbuatan melawan hukum. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Van Oven.
- b. Aliran yang menyatakan cukup hanya unsur kesalahan saja. Sebaiknya, aliran ini menyatakan bahwa dengan unsur kesalahan, sudah mencakup juga unsur perbuatan melawan hukum di dalamnya, sehingga tidak diperlukan lagi unsur “melawan hukum” terhadap suatu perbuatan melawan hukum. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Van Gouderver.
- c. Aliran yang menyatakan diperlukan, baik unsur melawan hukum maupun unsur kesalahan.

Aliran ketiga ini mengajarkan bahwa suatu perbuatan melawan hukum mesti mensyaratkan unsur melawan hukum dan unsur kesalahan sekaligus, karena dalam unsur melawan hukum saja belum tentu mencakup unsur kesalahan. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Meyers.

Kesalahan yang disyaratkan oleh hukum dalam perbuatan melawan hukum, baik kesalahan dalam arti “kesalahan hukum” maupun “kesalahan sosial”. Dalam hal ini hukum menafsirkan kesalahan sebagai suatu kegagalan seseorang untuk hidup sikap yang ideal, yakni sikap yang biasa dan normal dalam suatu pergaulan masyarakat. Sikap yang demikian kemudian mengkristal dalam istilah hukum yang disebut dengan standar “manusia yang normal dan wajar” (*reasonable man*).

3.7.2. Adanya Kerugian Bagi Korban

Adanya kerugian (*schade*) bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata dapat dipergunakan. Berbeda dengan kerugian karena wanprestasi yang hanya mengenal kerugian materil, maka kerugian karena perbuatan melawan hukum di samping kerugian materil, yurispruensi juga mengakui konsep kerugian *immaterial*, yang juga akan dinilai dengan uang.

3.7.3 Adanya Hubungan Kausal antara Perbuatan dengan Kerugian

Hubungan kausal antar perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum. Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual (*causation in fact*) hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Setiap penyebab yang dapat menimbulkan kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual, asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa

penyebabnya. Dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum, sebab akibat jenis ini sering disebut dengan hukum mengenai “*but for*” atau “*sine qua non*”. Von Bun adalah salah satu ahli hukum Eropa Kontinental yang sangat mendukung ajaran akibat faktual ini.

Selanjutnya, agar lebih praktis dan agar tercapainya elemen kepastian hukum dan hukum yang lebih adif; maka diciptakanlah konsep “sebab kira-kira” (*proximate cause*). *Proximate Cause* merupakan bagian yang paling membingungkan dan paling banyak pertentangan pendapat dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum. Kadang-kadang, untuk penyebab jenis ini disebut juga dengan istilah legal cause atau dengan berbagai penyebutan lainnya.

Menurut Yahya Harahap⁶¹, meskipun pengaturan perbuatan melawan hukum dalam KUH Perdata hanya dalam beberapa pasal saja, sebagaimana juga yang terjadi di negara-negara yang menganut sistem Eropa Kontinental lainnya, tetapi kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa gugatan perdata yang ada di pengadilan didominasi oleh gugatan perbuatan melawan hukum, disamping tentunya gugatan wanprestasi kontrak/perjanjian.

Mencermati ketentuan-ketentuan tersebut diatas bagi pemegang hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan perjanjian dari pemegang hak sebelumnya, walaupun tanda bukti haknya berupa sertipikat kedua (pengganti karena hilang), secara hukum perdata telah cukup terlindungi, karena yang bertanggung gugat adalah pemohon sertipikat pengganti.

⁶¹Yahya Harahap.M, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hal.536

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

- a. Sertipikat Pengganti karena hilang, mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan sertipikat yang dinyatakan hilang, karena sama-sama merupakan salinan buku tanah dan surat ukur dengan nomor yang sama, yang merupakan 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 hak yang bersangkutan. Dalam hal atas suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat pengganti karena hilang atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh hak tersebut dengan itikat baik, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi dapat menuntutnya, kecuali pada saat diumumkan yang bersangkutan mengajukan keberatan atau sanggahan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.
- b. Para pihak yang terkait dengan suatu perbuatan hukum atau hubungan hukum (jual beli, hibah, jaminan kredit), terhadap hak atas tanah yang tanda bukti haknya merupakan sertipikat pengganti karena hilang tidak perlu ragu-ragu, karena perbuatannya telah memperoleh jaminan kepastian dan perlindungan hukum baik ditinjau dari hukum pidana, perdata maupun tata usaha negara, asalkan melaksanakan dengan etiket baik dan sesuai prosedur

hukum yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

4.2. Saran

- a. Menyikapi permasalahan yang mungkin timbul dengan diterbitkannya sertifikat pengganti karena hilang disarankan Kepala Kantor Pertanahan berani tegas, untuk menolak pengaduan-pengaduan yang dilakukan pihak-pihak setelah jangka waktu pengumuman berakhir, karena berdasarkan Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, pengaduan-pengaduan tersebut telah daluwarsa.
- b. Hendaknya para penegak hukum, dalam hal ini Kepolisian Negara, Kejaksaan Agung, maupun Mahkamah Agung, beserta jajarannya memahami mengenai kewenangan penanganan masalah-masalah pertanahan, terutama penegakan hukum pertanahan instansi mana yang berwenang menyelesaikannya, harus menolak bila ada laporan pidana mengenai masalah yang menyangkut kasus pertanahan

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Achmad ali, *Menguak Takbir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002
- _____, *Menguak Takbir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996
- Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996
- Atmasasmita.R., *Sistem Peradilan Pidana*, Bina Cipta, Bandung, 1996
- Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumini, Bandung, 1993
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1996
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010
- Gosita.A. *Masalah Korban Kejahatan*, Akademika Presindo, Jakarta, 1993
- Harmanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Akademi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
- Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkolo, Surabaya 2002
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- Mulyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Offset Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1980
- Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010

_____, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008

Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, 1987

Riduan Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Soetjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, 1983

Sudikno Mertokusumo dan Pitlo, Bab Tentang Penemuan Hukum, PT. Citra Aditya BAKTI 1993

Sutardja Sudradjat, *Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1998

Yahya Harahap.M, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004

B. Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Tentang Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

B. Lain-lain

Setiono, *Rule of Law (Sepremasi Hukum)*, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004

Kamus Belanda – Indonesia W. Van Hoeve, Jakarta : Penerbit Ichtiar baru Van Hoeve, 1986