

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK MILIK  
ATAS TANAH YANG BELUM BERSERTIFIKAT DENGAN ITIKAD  
BAIK MENURUT PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH**

**La Ode Muhammad Muskur, Rachmat Taibu, La Ode Muhammad Rijal Rais**  
Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau, Indonesia  
[laodemuhmskur@unidayan.ac.id](mailto:laodemuhmskur@unidayan.ac.id), [rachmatalbayhaqi@gmail.com](mailto:rachmatalbayhaqi@gmail.com)  
[Ijalrais5@gmail.com](mailto:Ijalrais5@gmail.com)

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dan untuk mengetahui faktor-faktor penghambat mengenai pemegang hak atas tanah yang belum bersertifikat. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu jenis penelitian yang menganalisis suatu permasalahan yang menjadi isu hukum dengan mengacu pada penerapan norma-norma hukum positif atau kaidah-kaidah hukum. Adapun hasil penelitian ini adalah bentuk perlindungan dan jaminan adanya kepastian hukum oleh pemerintah dengan suatu pendaftaran hak atas tanah. Selain itu juga untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dengan melakukan sosialisasi dan penyuluhan tanah melalui PRONA dan PTSL.

**Kata Kunci: Perlindungan hukum, Pemegang hak tanah, Belum bersertifikat**

**ABSTRACT**

*This research aims to know and understand the legal protection of land rights holders and to find out the inhibiting factors regarding holders of land rights that have not been certified. The type of research used is normative juridical, which is a type of research that analyses a problem that becomes a legal issue by referring to the application of positive legal norms or legal rules. The result of the research is a form of protection and guarantee of legal certainty by the government with a registration of land rights. In addition, to foster public awareness by conducting socialisation and land counselling through PRONA and PTSL*

**Keywords: Legal protection, Land rights holder, Uncertified**

**PENDAHULUAN**

Seperti yang kita ketahui, persoalan tanah sudah tidak asing lagi bagi setiap manusia. Tanah merupakan sumber daya alam yang mempunyai fungsi untuk kesejahteraan dan kemakmuran hidup manusia serta mempunyai fungsi sosial. Tanah memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat. Tanah digunakan dan dimanfaatkan oleh manusia sebagai tempat tinggal dan usaha

untuk memenuhi kehidupannya. Tanah dan manusia sangat erat kaitannya karena pada saat manusia mati, mereka membutuhkan tanah sebagai tempat peristirahatan terakhirnya. Tanah merupakan salah satu unsur untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia yang setiap hari semakin meningkat. Banyaknya kebutuhan tanah dapat menolong masyarakat untuk berusaha memiliki bidang tanah dengan berbagai cara dan bentuk peralihan haknya. Fungsi tanah sangat penting dalam kelangsungan hidup manusia, maka perlu adanya pengaturan mengenai pertanahan. Tanah tidak bertambah, tetapi pertumbuhan manusia yang semakin bertambah. Oleh karena itu, tanah sebagai sumber daya alam perlu adanya jaminan asas kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum, maka dibuatlah peraturan mengenai pertanahan.

Pendaftaran tanah dikatakan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan-keterangan tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu dengan tujuan tertentu untuk diproses/diolah, disimpan dan disajikan dalam rangka memenuhi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut<sup>1</sup>.

Pada ketentuan UUPA, tujuan diadakan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ditujukan kepada pemerintah untuk diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sesuai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah guna menjamin kepastian hukum. Sementara itu, pada Pasal 19 ayat (2) pendaftaran tanah itu meliputi pengukuran, perpetakan, pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berkaitan dengan Pasal 19 UUPA dapat disimpulkan, bahwa diadakan pendaftaran tanah untuk memperoleh surat-surat tanda bukti sebagai alat pembuktian yang kuat yaitu sertifikat. Pada Pasal 19 UUPA ayat (2) huruf c, disebutkan dengan tegas dan jelas bahwa akhir diadakan kegiatan pendaftaran tanah oleh pemerintah adalah untuk pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria 1960)<sup>2</sup>. Sertifikat sebagai alat pembuktian

---

<sup>1</sup> Tehupeiory, Aartje. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012

<sup>2</sup> Undang-Undang. "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria." 1960

kuat pada Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696) (untuk seterusnya disebut PP 24/1997).

#### **A. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah Belum Bersertifikat**

Akselerasi dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah dan karena PP No. 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil pembangunan nasional yang lebih nyata sehingga perlu dilakukan perbaikan. Oleh karena itu Pemerintah memandang perlu untuk membuat suatu peraturan yang lengkap tentang pendaftaran tanah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan terjaminnya kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. PP. No. 24 Tahun 1997 tidak serta merta menghapuskan PP. No. 10 Tahun 1961, tetapi PP. Nomor 10 Tahun 1961 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan atau diubah atau diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. (Pasal 64 ayat 1 PP. Nomor 24 Tahun 1997)<sup>3</sup>.

Objek pendaftaran tanah itu berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah, maka yang menggunakan sistem pendaftaran tanah bukanlah pendaftaran akta tanah, karena sistem pendaftaran tanah ditandai/dibuktikan dengan adanya surat buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dikumpulkan dan disajikan dan penerbitan sertifikat sebagai sertifikat bukti hak yang didaftarkan, sedangkan pendaftaran akta bukan haknya yang didaftarkan, melainkan akta yang didaftarkan yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan timbulnya hak yang bersangkutan dan melakukan perbuatan hukum mengenai hak itu di kemudian hari. Dalam PP. Nomor 24 Tahun 1997, nampaknya program atau kegiatan pendaftaran tanah mulai menggeliat, saat ini pendaftaran tanah sudah berjalan, namun perlu terus ditingkatkan dan dicarikan solusi yang efektif agar tujuan pendaftaran tanah yang sebenarnya, khususnya bagi tanah yang akan didaftarkan secara sistematis dan sporadis, dapat tercapai. Sistem pendaftaran

---

<sup>3</sup> Pemerintah, Peraturan. "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah." 1997

tanah yang dianut oleh PP. Nomor 10 Tahun 1961 adalah Sistem Negatif. Sistem ini disempurnakan atau dikembangkan oleh PP. No. 24 Tahun 1997 asas negatif mengandung unsur positif, sehingga surat bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pemerintah harus terus mencari cara dan sistem guna mengoptimalkan tujuan pendaftaran tanah, terutama mengenai asas sederhana, aman dan terjangkau, sehingga golongan ekonomi lemah sekalipun dapat termotivasi untuk mendaftarkan tanahnya, terutama secara sistematis dan sporadis. Padahal saat ini ada program Larasita yang lebih dekat dengan layanan dan bantuan biaya. Maka bila ditinjau dari tujuan pendaftaran tanah baik melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Nomor 24 Tahun 1997 maka status kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara Indonesia akan terjamin dan tercipta suatu kepastian mengenai, subjek, objek dan hak-hak yang melekat padanya termasuk dalam hal ini adalah peralihan hak atas tanah. Hanya saja Kantor Pertanahan harus lebih giat mensosialisasikan kegiatan pendaftaran tanah baik mengenai prosedur, tata cara dan biaya serta pentingnya pendaftaran tanah ini bagi para pemegang hak. Dan yang lebih penting Kantor Pertanahan harus selalu melakukan pemutakhiran data tanah agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pemberian hak atau pendaftaran hak yang dapat menimbulkan permasalahan hukum yaitu sengketa/perkara yang disebabkan oleh sertifikat. Kantor Pertanahan harus selalu memperbaharui datanya, terutama buku tanah sebagai bank data.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai bukti hak terdapat dalam Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu:

1. Sertifikat adalah surat bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur, dan buku tanah yang bersangkutan
2. Dalam hal suatu bidang tanah telah sah diterbitkan sertifikat atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah itu dengan itikad baik dan benar-benar menguasainya, maka pihak lain yang merasa berhak atas tanah itu tidak dapat menuntut lagi pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan

atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau pengeluaran sertifikat.

Ketentuan Pasal ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang memuat pendaftaran tanah menghasilkan surat bukti yang sah sebagai alat pembuktian yang kuat. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertifikat hanya sebagai alat bukti mutlak. Artinya data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam akta tersebut mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar sepanjang dan selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilan yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila sertifikat tersebut terbukti tidak benar maka akan dilakukan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya. Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disampaikan dan tidak ada jaminan bagi pemilik sertifikat karena sewaktu-waktu akan ada gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas dikeluarkannya sertifikat.

Hal pokok yang penting diluar perlindungan masalah hukum dan kekuatan bukti dari daftar-daftar umum ialah masalah arti hukum dari suatu pendaftaran hak ataupun pendaftaran peralihan hak atas tanah. Pasal 1 angka (20) Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 huruf (c) UUPA. Adapun mengenai hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan, masing-masing telah dicatat dalam buku tanah yang bersangkutan. Dalam ketentuan Pasal 4 berbunyi:

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan Sertifikat Tanah.
- b. Untuk melaksanakan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, data fisik, data yuridis bidang tanah terdaftar dan satuan rumah susun terbuka untuk umum

- c. Untuk tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan, dan kehilangan hak atas bidang tanah atas satuan rumah susun itu, harus didaftarkan. Dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam sistem publisitas, yaitu:
1. Sistem publisitas positif yaitu tercantum dalam buku tanah dan surat-surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak berdasarkan bukti-bukti tersebut di atas, mendapat perlindungan mutlak, sekalipun di kemudian hari ternyata informasi yang terkandung di dalamnya tidak benar. Yang dirugikan akan mendapat ganti rugi dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi. Dalam sistem ini Negara selaku pencatat menjamin bahwa pendaftaran yang telah dilakukan adalah benar;
  2. Sistem publikasi negatif, sertifikat yang diterbitkan merupakan bukti hak atas tanah yang kuat, artinya segala keterangan yang dimuat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya alat pembuktian yang lain<sup>4</sup>.

## **B. Faktor Penghambat Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat**

Berdasarkan sumber data hasil pengamatan penulis tanggal 20 Mei 2022 yang dapat diperoleh di Kelurahan Batulo Kecamatan Wolio dari faktor penghambat perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah yang belum bersertifikat antara lain:

1. Masyarakat pada umumnya kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat. Hal ini disebabkan masyarakat kurang mendapatkan informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah. Kurangnya informasi yang akurat dan mudah dipahami tentang pendaftaran tanah akan mempengaruhi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Kemudian anggapan

---

<sup>4</sup> Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan. "Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia." Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan, 2016

masyarakat bahwa sertifikat hak atas tanah hanya dilihat dari nilai ekonomi saja, seperti:

- a. Anggapan bahwa sertifikat hanya diperlukan untuk menaikkan harga sebidang tanah sebagai kompensasi biaya pengurusan sertipikat dari kantor pertanahan, sedangkan masyarakat berpendapat bahwa harga sebidang tanah dinilai berdasarkan luas dan kualitas tanah tersebut.
  - b. Anggapan sertifikat hanya diperlukan apabila ada keperluan untuk mengajukan pinjaman di bank sebagai jaminan pemberian kredit yang akan dijadikan objek hak tanggungan.
2. Adanya anggapan bahwa masyarakat mengurus sertifikat hak atas tanah membutuhkan waktu yang cukup lama sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu masyarakat yang telah mendaftarkan tanahnya secara perseorangan dan secara sporadis, diketahui bahwa waktu pembuatan sertifikat paling cepat adalah 3 atau 4 bulan dan paling lama 8 bulan, bahkan ada yang sampai 1 tahun baru selesai.
  3. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif sistem negatif ini membuka peluang bagi orang lain untuk menggugat masyarakat yang telah memiliki sertifikat, sehingga timbul keraguan dalam masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya karena tidak menjamin secara mutlak kepastian hak atas tanahnya.
  4. Anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat, sedangkan masyarakat yang belum memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, sebagian beranggapan bahwa tanah yang sudah terdaftar berarti jika tanah memiliki surat, (apapun nama suratnya dan siapa yang menerbitkannya) sepanjang berkaitan dengan pembuatannya dengan instansi pemerintah, berarti tanah tersebut telah terdaftar dan merupakan bukti hak milik yang kuat, terutama untuk tanah yang diperoleh dari warisan, umumnya anggota masyarakat mengetahui sejarah pemilik tanah. Padahal seluruh tanah yang dimiliki masyarakat saat ini telah dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dalam rangka pemenuhan dan peningkatan pendapatan negara. Selanjutnya, berdasarkan sumber data hasil pengamatan langsung penulis pada tanggal 21 Mei 2023 yang dapat diperoleh dari Badan Pertanahan Kota Baubau,

Adapun faktor penghambat perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah yang belum bersertifikat antara lain dapat diuraikan sebagai berikut bahwa ada kebijakan dari Pemerintah yang diatur dalam UU No. 21 Tahun 1997 jo UU No. 20 Tahun 2000 tentang BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) dengan ketentuan bahwa jika Nilai Perolehan Objek Tanah lebih besar maka dikenakan pajak, sebaliknya apabila Nilai Perolehan Objek Tanah lebih kecil maka tidak dikenai pajak (Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan 2000).

Di Kota Baubau NPOTKP sebesar Rp. 60.000.000 sehingga masyarakat keberatan dengan penetapan besaran BPHTB pada saat akan dilakukan pendaftaran tanah. Rumus BPHTB :  $5\% \times (\text{Luas} \times \text{Harga Tanah atau NJOP}) - \text{NPOTKP}$  Di Kota Baubau Luas Tanah 1000 m<sup>3</sup> dan Harga Tanah atau NJOP : Rp. 150.000 per meter kubik. Jadi, BPHTB yang harus dibayar =  $5\% \times (1000 \text{ m} \times \text{Rp.}150.000) - \text{Rp. } 60.000.000 = 5\% \times 150.000.000 - 60.000.000 = \text{Rp. } 4.500.000,-$  Sebelum berlakunya BPHTB ini, masyarakat yang mengajukan hak cukup hanya membayar iuran yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan, namun dengan adanya NBPHTB maka masyarakat wajib membayar biaya yang ditentukan oleh Kantor Pertanahan ditambah BPHTB

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh temuan-temuan sebagai berikut:

1. Upaya pemerintah untuk memberikan suatu bentuk perlindungan dan jaminan akan adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi seseorang ialah dengan dilakukannya suatu pendaftaran hak atas tanah sebagaimana rumusan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Adanya kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi setiap orang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2. Adanya hambatan perlindungan hukum disebabkan oleh berbagai faktor yang sangat mempengaruhi yakni penentuan kepastian hak dan masalah mahal nya biaya pendaftaran tanah menjadi suatu kendala tersendiri bagi masyarakat. Untuk mengatasi hambatan tersebut maka Kantor Pertanahan tetap berusaha membantu masyarakat dengan melaksanakan berbagai kegiatan seperti penyuluhan/sosialisasi tentang manfaat pendaftaran tanah, menjalankan pelaksanaan pendaftaran tanah dengan PRONA dan PTSL demi menumbuhkan kesadaran masyarakat serta golongan ekonomi lemah dapat memperoleh jaminan kepastian hukum hak atas tanah sebab sudah merupakan tanggung jawab kantor Pertanahan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan. "Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia." Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan, 2016.
- Pemerintah, Peraturan. "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah." 1997.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mahmudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Tehupeiory, Aartje. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012.
- Undang-Undang. "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan." 2000.
- "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria." 1960.