

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹ Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

2.2. Pengertian Hak Milik

Pengertian hak milik berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi wewenang untuk mempergunakan bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu.

¹Effendi Perangin. Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum. Jakarta: Raja Grafindo. 1994. Hlm 17.

Dalam ayat ini dirumuskan hak milik menurut UUPA ini lebih lanjut. Ditegaskan bahwa hak milik inilah merupakan hak yang “paling kuat, yang dapat diperoleh oleh seseorang atas tanah. Sifat lainnya dari hak milik ini ialah bahwa hak ini adalah hak yang “paling penuh”. Adanya ketentuan bahwa hak milik ini ialah hak yang terkuat dan “terpenuh”, tidak boleh ditafsirkan sedemikian rupa hingga artinya “mutlak”, seraya tidak dapat diganggu gugat, seperti dirumuskan dalam BW.

2.3. Tinjauan Tentang Akta

2.3.1. Pengertian Akta

Istilah akta dalam Bahasa Belanda disebut “acte/akta” dan dalam Bahasa Inggris disebut “act/deed”, pada umumnya mempunyai dua arti yaitu :

- a. Perbuatan (handeling) atau perbuatan hukum (rechtshandeling); itulah pengertian yang luas, dan ;
- b. Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai/digunakan sebagai bukti perbuatan hukum tersebut, yaitu berupa tulisan yang ditujukan kepada pembuktian sesuatu².

Sedang menurut R.Subekti dan Tjitrosoedibio mengatakan, bahwa kata “acta” merupakan bentuk jamak dari kata “actum” yang berasal dari bahasa latin dan berarti perbuatan-perbuatan³. A. Pittlo mengartikan akta, adalah surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat⁴. Sudikno Mertokusumo

² Victor M Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Aspek Hukum Akta Catatan Sipil Di Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 1991),Hlm 50.

³R.Subekti dan R. Tjitrosoedibio, Kamus Hukum, (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1980), Hlm 9.

⁴ A. Pittlo, Pembuktian dan Daluarsa, Terjemahan M. Isa Arif, (Jakarta : PT Intermedia, 1978),

mengatakan akta adalah surat yang diberi tandatangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian⁵.

2.3.2. Pengertian Akta Autentik

Definisi mengenai akta autentik dengan jelas dapat dilihat di dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang berbunyi : “ Suatu Akta Autentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang di buat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.”

Berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdara tersebut di atas dapatlah dilihat bentuk dari akta ditentukan oleh Undang-Undang dan harus dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang. Pejabat Umum yang berwenang yang dimaksud disini antara lain adalah Notaris atau PPAT, hal ini di dasarkan pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 dan Pasal 2 ayat 2 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Notaris atau PPAT adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan berwenang lainnya sebagai dimaksud dalam Undang-undang ini.

Syarat-syarat Akta Autentik adalah :

Otentisitas dari akta Notaris didasarkan pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dimana disebut Notaris adalah pejabat umum; dan apabila suatu akta hendak memperoleh stempel otentisitas

Hlm 29.

⁵Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata di Indonesia, (Yogyakarta : Liberty, 1979), Hlm 106.

seperti yang disyaratkan oleh Pasal 1868 KUHPerdara, maka akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan-persyaratan berikut :

- a) Akta itu harus dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum;
- b) Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang;
- c) Pejabat umum oleh atau dihadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Jadi suatu akta dapat dikatakan autentik bukan hanya karena penetapan Undang-undang, tetapi karena dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum dengan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal 1868 KUHPerdara.

2.3.3. Pengertian Akta Dibawah Tangan

Akta di bawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat oleh para pihak untuk pembuktian tanpa bantuan dari seorang Pejabat Umum, dengan kata lain Akta dibawah tangan adalah akta yang dimaksudkan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum Pembuat Akta⁶.

Suatu akta yang dibuat di bawah tangan baru mempunyai kekuatan terhadap pihak ketiga, antara lain apabila dibubuhi suatu pernyataan yang bertanggal dari seorang Notaris atau seorang pegawai lain yang ditunjuk oleh Undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 1874 dan Pasal 1880 KUHPerdara. Pernyataan tertanggal ini lebih lazimnya disebut Legalisasi dan Waarmerking.

⁶Victor M Situmorang dan Cormentya Sitanggang. Aspek Hukum Akta Catatan Sipil Di Indonesia. Jakarta : Sinar Grafika. 1991. Hlm 60.

2.4. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut dengan *capitastrum*, di Jerman dan Itali disebut dengan nama *Catastro*, dalam bahasa Perancis disebut dengan *Cadastre*, akhirnya oleh Kolonial Belanda di Indonesia disebut dengan *Kadastrale* atau *Kadaster*⁷. *Capitastrum* atau *kadaster* dari segi bahasa adalah suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjuk kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, sedang kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan⁸.

Pengertian pendaftaran tanah berawal dari fungsinya sebagai suatu *fiscal cadaster*, setelah itu dengan pentingnya akan kepastian hak dan kepastian hukum menyebabkan pendaftaran tanah menjadi suatu legal cadastre. Pendaftaran tanah yang merupakan fiscal cadaster, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, dalam rangka memenuhi kepentingan negara sendiri, yaitu untuk kepentingan pemungutan pajak tanah⁹.

Pendaftaran tanah yang merupakan *legal cadastre*, yaitu :

“suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada diwilayah-wilayah tertentu, pengolahan,

⁷R. Harmanses, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, halaman 14.

⁸Mhd. Yamin Lubis, dkk, Op.Cit, halaman 18.

⁹Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Bandung, 1997, halaman 84.

penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya”¹⁰.

Menurut Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Pasal 19 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, telah dijelaskan bahwa pendaftaran tanah adalah upaya yang diadakan pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang hak-hak atas tanah. Pendaftaran tanah akan menghasilkan kepastian bukti hak atas tanah yang merupakan alat yang mutlak ada, sebagai dasar status kepemilikan tanah.

Sedangkan pengertian pendaftaran tanah menurut para ahli yang lain ialah. Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cascade* (Bahasa belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan

¹⁰Ibid. Hlm 72.

kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah¹¹. Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capistratum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Casdastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Casdastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah¹².

Sebutan pendaftaran tanah atau land registration ialah menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”. Kata “*Kadaster*” yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin “*Capistratium*” yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/ Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat,

¹¹A.P Parlindungan. Pendaftaran Tanah Indonesia. Bandung: Mandar Maju. 1999. Hlm 18 -19.

¹²Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis (2008 : 18 -19). Surabaya.

dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya¹³.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat di uraikan unsur – unsur sebagai berikut :

1) Adanya serangkaian kegiatan

Serangkain kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

2) Dilakukan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

3) Secara terus – menerus, berkesinambungan

Terus-menerus, berkesinambungan. Menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4) Secara teratur

¹³Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Bandung, 1997, halaman 73.

Teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, meskipun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

5) Bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6) Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

7) Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

2.5. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Berdasarkan konstitusional yang tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) ditegaskan, bahwa Indonesia adalah negara hukum (reschtsstaat).

Konsekuensi logis dari suatu negara hukum, yakni setiap aktivitas, tindakan dan perbuatan harus sesuai dengan norma hukum.

Sehubungan dengan hal ini, maka keabsahan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia bilamana dilaksanakan menurut ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah didasarkan pada ketentuan hukum yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, Bumi, Air Dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Aplikasi dari norma hukum yang termuat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, sehingga di undangkanlah UU Nomor 5 Tahun 1960, pada Pasal 19 ditegaskan, bahwa :

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) Pasal ini, meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukaan 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.

3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut Pertimbangan Menteri Agraria.

4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Berkenaan dengan ketentuan hukum yang diatur dalam Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960, sehingga diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Namun setelah beberapa lama berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, dirasakan sudah tidak memenuhi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sekaligus mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

2.6. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

1) Asas Pendaftaran Tanah

Pada hakekatnya pelaksanaan pendaftaran tanah tidak didasarkan atas kehendak pribadi (bersifat subyektif) dari pejabat yang berwenang melakukan pendaftaran tanah, tetapi pelaksanaan pendaftaran tanah harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku, bahwa asas hukum itu merupakan jantungnya peraturan hukum¹⁴.

¹⁴Satjipto Raharjo. Ilmu Hukum. Bandung: Alumni. 1986. Hlm 85.

Asas peraturan, aturan-aturan hukum merupakan rasio logis dari aturan ataupun peraturan hukum. Asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis, atau adanya petunjuk ke arah itu¹⁵.

Sehubungan dengan hal tersebut, dapatlah di pahami bahwa asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Setidak – tidaknya asas hukum dipandang sebagai dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Sedangkan hukum positif yang dimaksud disini, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Terdapat beberapa asas dari pendaftaran tanah. Yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka¹⁶.

a. Asas Sederhana

Dalam pendaftaran tanah yang dimaksud sederhana dalam pelaksanaannya agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya, dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama hak atas tanah.

b. Asas Aman

Dimaksud untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

¹⁵Achmad Ali. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia Jilid 2*. Jakarta: Pustaka Karya. 2004. Hlm 117.

¹⁶Supriadi. *Aspek Hukum Tanah dan Aset Daerah*. Jakarta: Prestasi Pustaka. 2010. Hlm 164.

c. Asas Terjangkau

Dimaksud keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan, golongan ekonomi lemah pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

Sedangkan Menurut Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas yaitu¹⁷:

a) Asas Specialiteit

Asas ini yaitu pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

b) Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

2) Tujuan Pendaftaran Tanah

¹⁷Sudikno Mertokusumo. Hukum Acara Perdata di Indonesia. Yogyakarta: Liberty. 1979. Hlm 99.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai tanda buktinya.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Berkenaan dengan rumusan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diketahui tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pemiliknya, sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 19 UUPA.

Kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, merupakan bagian integral dari tujuan hukum pada umumnya¹⁸. Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang

¹⁸A.P. Parlindungan. *Pendaftaran Tanah-Tanah dan Konversi Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Alumni. 1998. Hlm 79.

berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Dengan demikian terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

2.7. Sistem Pendaftaran Tanah

Telah dikatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka UUPA meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, disamping kewajiban pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan haknya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mengetahui sejauh mana jaminan dan kepastian hak atas tanah yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran itu, maka terlebih dahulu perlu diketahui mengenai sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA, karena kuat tidaknya jaminan kepastian hukum yang diberikan dan pendaftar dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

Ada 3 (tiga) macam sistem pendaftaran tanah yaitu¹⁹ :

a. Sistem Torrens

Sistem torrens adalah sesuai dengan nama penciptanya, yaitu sir robert dari ausrtaia selatan. Menurut sistem torrens ini setiap hak atas tanah yang

¹⁹Bahtiar Efendi. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya. Bandung: Alumni. 2005.Hlm 30.

didaftarkan itu dicatat dalam buku tanah dan salinan buku tanah yang dinamakan sertipikat diserahkan kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah tersebut, penyerahan sertipikat itu dilakukan dengan sebuah akta pejabat.

Adapun sertipikat tanah menurut sistem torrens ini merupakan alat bukti bagi pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa diganggu gugat lagi, dalam arti kita tidak dapat lagi dibantah kebenarannya.

b. Sistem Positif

Menurut sistem positif ini segala yang tercantum dalam buku tanah serta sertipikat tanda bukti hak atas tanah yang di berikan itu adalah berlaku tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah.

Ciri pokok dari sistem positif ini ialah bahwa pendaftaran tanah adalah untuk menjamin dengan sempurna, bahwa nama orang yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah lagi, sekalipun ternyata kemudian hari orang tersebut bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Segala hal yang terdaftar dalam buku tanah adalah dianggap benar secara mutlak sehingga tidak dapat dilawan dengan alat bukti lain untuk membuktikan ketidak benarannya sertipikat tersebut.

c. Sistem Negatif

Kebalikan dari kedua sistem pendaftaran tanah tersebut di atas adalah sistem negatif. Menurut sistem negatif ini, segala apa yang tercantum di dalam sertipikat tanah di anggap benar sampai di buktikan sebaliknya di muka sidang pengadilan. Sistem negatif pendaftaran tanah tidaklah menjamin bahwa nama yang terdaftar

buku tanah tidak dapat dibantah lagi, jika nama yang terdaftar itu bukan pemilik yang sebenarnya, melainkan masih dapat dibantah ketidak benarannya.

Selanjutnya yang menjadi pertanyaan adalah sistem manakah yang dianut oleh UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997?

Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 antara lain disebutkan, bahwa pembekuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, melainkan orang tersebut masih dapat hak dari orang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak atas tanah itu. Dari penjelasan ini dapatlah ditarik kesimpulan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem negatif.

Sedangkan menurut negatif tendensi positif. Dalam sistem negatif mengandung unsur positif, dimana sistem pendaftaran tanah tidak berada pada sistem negatif semata, akan tetapi juga bisa berada dalam sistem positif, sehingga disebut pendaftaran tanah dengan sistem negatif mengandung unsur positif dianut oleh UUPA dan dikembangkan lebih lanjut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, seperti tertuang dalam Pasal 32 sebagai berikut :

1. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, yang ada dalam surat dan buku tanah yang bersangkutan.

2. Dalam hak suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat yang sah maka nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak tersebut apabila dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 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 berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertipikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan penbetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan

data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat.

Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertipikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertipikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak. Maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu :

- a) Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum,
- b) Tanah diperoleh dengan itikad baik,
- c) Tanah dikuasai secara nyata
- d) Dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Secara lengkap bunyi ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan :

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad

baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah tak bisa digugat, disatu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum tetapi disisi lain kebijakan tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum²⁰. Pengumuman penerbitan sertipikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertipikat. Hal ini dikarenakan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa.

Pembatasan 5 (lima) tahun saja hak untuk menggugat tanah yang telah bersertipikat harus disambut dengan rasa gembira karena akan memberikan kepastian hukum dan ketentraman pada orang yang telah memperoleh sertipikat tanah dengan itikad baik. Pengalaman menunjukkan bahwa sering terjadi sertipikat hak atas tanah yang telah berumur lebih dari 20 tahun pun (karena sertipikat tersebut telah diperpanjang sampai dengan 20 tahun lagi) masih juga dipersoalkan dengan mengajukan gugatan. Bahkan baik di Pengadilan Negeri maupun ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan pihak tergugat umumnya tidak

²⁰Irwan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya. Hlm 186.

berhasil dengan mengajukan eksepsi kedaluwarsaan baik akusatif maupun extingtip karena Hakim menganggap Hukum Tanah Nasional kita berpijak pada hukum adat yang tidak mengenal lembaga verjaring. Dengan adanya pembatasan 5 tahun dalam Pasal 32 ayat 2 maka setiap Tergugat dalam kasus tanah yang sertifikatnya telah berumur 5 tahun dapat mengajukan eksepsi lewat waktu. Ketentuan Pasal 32 ayat 2 ini dapat dipastikan akan banyak mengurangi kasus/sengketa tanah.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertifikat tanah tak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum²¹. Ketentuan ini pada prinsipnya menganut sistem publikasi positif, karena dengan adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi oleh orang yang merasa berhak atas tanah termaksud. Dengan ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada asas *Nemo Plus Yuris*.

Dengan menerapkan kedua asas ini yaitu asas itikad baik/kebenaran dan asas *Nemo Plus Yuris* akan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertifikat hak atas tanah, tentunya penerapan kedua asas ini harus diikuti pula dengan asas penguasaan fisik atas tanah termaksud, karena dengan menguasai secara fisik dan tanpa ada keberatan dari pihak lain, itu berarti masyarakat atau siapapun orangnya telah mengakui kepemilikan seseorang atas tanah yang

²¹Irwan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya. Hlm 187.

dikuasainya itu. Dengan menguasai terus menerus atas tanah termaksud berarti secara tidak langsung pemilik tanah itu menolak atau terhindar dari prinsip *rechtsverwerking*. Prinsip ini menyatakan bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah harus mempertahankan haknya akan tetapi kalau pemilik tanah tidak memelihara atau mempertahankan haknya atas tanah termaksud berarti dia telah melepaskan haknya.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 di atas, dapatlah diketahui bahwa ketentuan yang dimaksud merupakan peningkatan dari ketentuan yang diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 yang jelas - jelas menganut sistem negatif.

Perlindungan akan menjamin kepastian hukum dalam pendaftaran tanah sistem negatif mengandung unsur positif, yakni adanya pembatasan hak menuntut bagi seseorang terhadap sertipikat yang sudah lima tahun diterbitkan, selama tidak ada yang keberatan pada saat memerlukan pendaftaran, baik mengenai penguasaan maupun kepemilikan atas sebidang tanah, sertipikat serta surat ukur tanah, maka penerapan sistem negatif mengandung unsur positif lebih menjamin kepastian hukum dibandingkan sistem negatif ataupun sistem positif dalam pendaftaran tanah.

2.8. Pembuktian Hak Baru dan Hak Lama

Dalam tinjauan Hukum Administrasi Negara, Sertipikat merupakan dokumen tertulis yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pemerintah (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) untuk dipergunakan sebagai tanda bukti hak dan alat

pembuktian yang dikeluarkan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Apabila sertipikat dikatakan sebagai suatu dokumen formal suatu surat tanda bukti hak atas tanah, berarti bahwa seseorang atau suatu badan hukum yang memegang sertipikat tanah menunjukkan mereka mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu²². Ketika suatu sertipikat dikonsepsikan sebagai suatu alat bukti hak kepemilikan atas tanah maka sertipikat bukan merupakan alat bukti satu-satunya adanya keberadaan hak kepemilikan atas tanah.

Ketentuan hukum yang diatur dalam Pasal 23 dan 24 PP Nomor 24 tahun 1997, menunjukkan konstruksi hukum yang mensyaratkan adanya alat bukti tertentu yang dapat dijadikan alas hak (title) yang dapat dipergunakan bagi seseorang atau badan hukum dapat menuntut kepada Negara adanya keberadaan hak atas tanah yang dipegang atau dimiliki. Secara hukum dengan berpegang pada alat bukti ini maka merupakan landasan yuridis guna dapat dipergunakan untuk melegalisasi asetnya untuk dapat diterbitkan sertipikat tanda bukti sekaligus alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Pertama, instrument yuridis atau alat bukti kepemilikan yang disebut sebagai Hak Baru atas tanah harus dibuktikan dengan “Penetapan Pemerintah” yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang apabila hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan. Wujud konkret dari penetapan pemerintah ini adalah Surat Keputusan Pemberian Hak Kepemilikan atas Tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan lainnya.

²² Boedi Harsono. Beberapa Analisis Tentang Hukum Agraria, Bagian 3. Era study Club. Jakarta. 1980. Hlm 1.

Kedua, Akta Autentik Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut ketentuan hukum termasuk Alat Bukti Kepemilikan Hak Baru, dimana Akta Autentik tersebut memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik yang telah diatur di dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Ketiga, instrument yuridis tertulis lainnya yang disebut sebagai Hak Lama diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang diakui keberadaannya oleh hukum sebagai alat bukti tertulis kepemilikan hak atas tanah. Selanjutnya instrument yuridis tentang keberadaan alat bukti kepemilikan tersebut secara terinci diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997. Didalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 dari PMNA/KBPN Nomor 3 tahun 1997, beserta penjelasan Pasalnya disebutkan alat bukti kepemilikan lama yakni: grosse/salinan akta eigendom, surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja, surat tanda bukti hak milik yang dikeluarkan berdasarkan peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1959, surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang baik sebelum maupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah memenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya, petok D / girik, pipil, ketitir, dan verponding Indonesia sebelum berlakunya PP Nomor 10 tahun 1961, akta pemindahan hak dibawah tangan yang dibubuhi tanda

kesaksian oleh Kepala Adat/Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan, akta pemindahan yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, akta ikrar wakaf / surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP Nomor 28 tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan, risalah lelang, surat penunjukan pembelian kavling tanah pengganti tanah yang diambil pemerintah, surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh kepala kantor PBB dengan disertai alas hak yang dialihkan, lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana di maksud dalam Pasal 2, 6, dan 7 ketentuan konversi. Alat-alat bukti kepemilikan hak ini pada hakekatnya merupakan representasi dari pengakuan dari Negara terhadap hak kepemilikan yang dipunyai oleh warga Negara Indonesia.