

BAB II

KAJIAN PUSTAKA KEPASTIAN HUKUM, HAK ATAS TANAH, DAN PENDAFTARAN TANAH

A. Pengertian Kepastian Hukum

Menurut Hans 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 *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut.

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 58.

hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan.²

Menurut Utrecht, 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. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh 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.³

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut

² Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

³ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm. 23.

harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah :

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional.
2. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

B. Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian perikanan, peternakan dan perkebunan. Kewenangan dalam hak atas tanah disebutkan dalam

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁴

2. Hak Atas Tanah Yang Dapat Di Peroleh

a. Hak Milik

Hak Milik (HM) atas tanah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agrari. Secara khusus, Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang tentang Hak Milik atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria sampai sekarang belum terbentuk, maka diberlakukan Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: “Selama Undang-Undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria.”

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2010, hlm. 82.

Pengertian dan sifat Hak Milik atas tanah disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat di punyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Milik atas tanah dapat diteruskan oleh ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak milik atas tanah dimiliki oleh perseorangan warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus memperhatikan sifat, tujuan, dan keadaan tanahnya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum,

dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya.

Subjek Hak Milik atas tanah ditetapkan dalam Pasal 21 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.

Badan Hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan hukum yang dapat memiliki tanah, adalah bank yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Badan hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, adalah bank pemerintah, badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.⁵

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok

⁵ *Ibid*, hlm. 37-39.

Agraria, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan. Peraturan Perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

Pengertian Hak Guna Usaha disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menambahkan guna perusahaan perkebunan. Dengan demikian, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;

- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.⁶

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, ketentuan lebih mengenai Hak Guna Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Pengertian Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 Tahun dan dapat di perpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 Tahun. Berdasarkan pengertian ini pemegang Hak Guna Bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk

⁶ *Ibid*, hlm. 47-48.

jangka waktu tertentu. Menurut Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa tanah Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Dan menurut Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menambahkan asal tanah Hak Guna Bangunan, yaitu tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan konsekuensi bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, yaitu pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan. Apabila dalam jangka waktu satu tahun tidak

dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, maka Hak Guna Bangunan tersebut hapus karena hukum.⁷

d. Hak Pakai

Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d Undang-Undang Pokok Agraria. Secara Khusus, Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, ketentuan lebih mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 samapi dengan Pasal 58.

Pengertian Hak Pakai disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengeolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan

⁷ *Ibid*, hlm. 57-68

dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan dan peternakan dan perkebunan.

Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- 3) Departemen, Lembaga Pemerinah Non Dapartement dan Pemerintah Daerah
- 4) Badan keagamaan dan badan sosial

- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
- 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.⁸

3. Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Tanda Bukti Hak

Salah satu tujuan diundangkan Undang-undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk mewujudkan tujuan ini dilakukan melalui kegiatan pendaftaran tanah baik oleh pemerintah maupun oleh pemegang hak atas tanah.

Tujuan diundangkan Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan dalam penjelasan Umum, yaitu :”

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya”.⁹

Menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah yaitu :

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

⁸ *Ibid*, hlm. 69-70.

⁹ *Ibid*, hlm. 150.

- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan hak
 - 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - 3) Pemberi surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Selain pemerintah, Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa pemegang hak atas tanah juga berkewajiban mendaftarkan hak atas tanahnya, yaitu :

- a. Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- b. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberinya, demikian pula

setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

- c. Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.¹⁰

Jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah, meliputi :

- a. Kepastian status hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, yaitu apakah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan ataukah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

- b. Kepastian subjek hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti siapa yang menjadi subjek hak atau pemegang haknya, yaitu perseorangan ataukah badan hukum.

- c. Kepastian objek hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti ukuran (luas) tanahnya, letak tanahnya, dan batas-batas tanahnya.

Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menghasilkan dua jenis data, yaitu :

¹⁰ *Ibid*, hlm. 150-152

a. Data fisik

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

b. Data yuridis

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan 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 memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian hak yang kuat. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria hanya menyebut surat-surat tanda bukti hak, tetapi tidak menyebut apa nama surat-surat tanda bukti hak tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa pelaksanaan

kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat.¹¹

Sertipikat hak atas tanah berisi data fisik dan data yuridis. Esensi sertipikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak atas bidang tanah yang berisi salinan buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis, dan surat ukur yang memuat data fisik. Maksud diterbitkan sertipikat adalah pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik sertipikat. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.¹²

Ada bermacam-macam sertipikat berdasarkan objek pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Sertipikat Hak Milik
- b. Sertipikat Hak Guna Usaha
- c. Sertipikat Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan
- d. Sertipikat Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan

¹¹ *Ibid*, hlm. 161.

¹² *Ibid*, hlm. 162.

- e. Sertipikat Hak Pengelolaan
- f. Sertipikat wakaf tanah Hak Milik
- g. Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
- h. Sertipikat Hak Tanggungan

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 menentukan Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan dimulai pada tanggal yang ditetapkan oleh Menteri Agraria untuk masing-masing daerah. Sedangkan Pasal 2 menentukan bahwa Pendaftaran tanah diselenggarakan desa demi desa atau daerah-daerah yang setingkat dengan itu (selanjutnya dalam PP ini disebut: desa).

Sedangkan menurut Pasal 1 huruf 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Pendaftaran Tanah ialah 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.

Pendaftaran tanah ialah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertahanan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.¹³

Dari definisi-definisi tersebut maka pendaftaran tanah dapat dirinci sebagai berikut.¹⁴:

- a. Pendaftaran tanah dilakukan secara terus-menerus. Pendaftaran tanah dilakukan secara terus menerus termasuk setiap terjadinya perubahan atas tanah maupun subjeknya harus diikuti dengan pendaftaran tanah.
- b. Adanya kegiatan pengumpulan data. Data yang dikumpulkan pada dasarnya meliputi:
 - 1) Data fisik
Yaitu data mengenai letak tanahnya, batas-batasnya dan luasnya serta bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
 - 2) Data yuridis

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (sejarah pembentukan UUPA)*, Djambatan, Jakarta, *Op.Cit*, hlm. 455.

¹⁴ Fairuz Syifa Arifin, *Pembaharuan Agraria Nasional (PAN) Dengan Program Sertipikat Tanah Melalui Prona Guna Menyukkseskan Tertib Adinistrasi Pertanahan Di Kabupaten Pemalang*, tesis Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, UNDIP, Semarang, hlm. 24-25.

Yaitu data mengenai nama hak atas tanah, siapa pemegang haknya, peralihan dan pembebanannya.

- c. Adanya tujuan tertentu. Tujuan pendaftaran tanah ialah untuk menjamin kepastian hukum (*legal cadastre*) dan kepastian hak serta tidak semata-mata bertujuan sebagai dasar pemungutan pajak (*fiskal cadastre*).
- d. Kegiatan penerbitan sertipikat/alat bukti hak/surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak, yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

- a. Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960)

- 1) Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria

Ayat (1) : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat (2) : Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :

- a) Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan Tanah
- b) Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah dan Peralihan Hak-Hak tersebut
- c) Pemberian Surat Tanda Bukti Hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Ayat (3) : Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan menteri Agraria.

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

2) Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria

Ayat (1) : Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus di daftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

Ayat (2) : Pendaftaran yang termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

3) Pasal 32 Undang-Undang Pokok Agraria: ketentuan serupa dengan Pasal 23 untuk HGU.

- 4) Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria : ketentuan serupa dengan Pasal 23 untuk HGB.
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (dicabut)
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. PMA/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Perkembangan Peraturan pendaftaran tanah di Indonesia dapat di gambarkan sebagai berikut :

- a. Masa Pra Kadaster (1626-1837).
Pada Masa ini hanya dokumen yang tercatat dalam buku pendaftaran dan belum di dukung dengan peta kadaster.
- b. Masa Kadaster Lama (1837-1875).
- c. Pada Masa ini pengukuran kadaster dilakukan oleh juru ukur berlisensi.
- d. Masa Kadaster Baru (1875-1961).
Pelaksanaan pendaftaran tanah disini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hak. Pengukuran kadaster yang teliti telah dimulai dilaksanakan dan diikuti dengan pembukuan hak yang telah dilaksanakan dengan tertib.
- e. Masa Kadaster Modern (1961-Sekarang).

Masa ini ditandai dengan pemanfaatan teknologi komputer. Hampir semua kegiatan dalam pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah yang melibatkan kegiatan pengumpulan, pengeolahan, dan manajemen data menggunakan teknologi komputer. Masa ini kemudian dikenal pula dengan Era Informasi Pertanahan atau Era Informasi Kadaster.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan ketentuan mengingat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka tujuan dari pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah ini yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, tujuan pendaftaran tanah ialah dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtkadaster* atau *legal cadaster*).

Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960) telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, serta kepada pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹⁵

Dengan adanya kegiatan pendaftaran tanah diharapkan dapat tercipta suatu keadaan dimana:¹⁶

¹⁵ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria, Op.Cit*, hlm .19.

¹⁶ Hasan Wargakusumah, *Loc.Cit*.

- a. Orang-orang dan badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Siapa pun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang bersangkutan mengenai tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan yang ingin memperoleh kepastian apakah keterangan yang diberikan kepadanya itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah pula akan dapat mengetahui status dan kedudukan hukum dari pada tanah-tanah yang dihadapi, letak, luas, batas-batas, siapa empunya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.¹⁷

Recht kadaster atau kadaster hak adalah suatu bentuk kadaster yang dibentuk dengan tujuan untuk menjamin kepatian hukum dan perlindungan hukum atas tanah. Dalam lalu lintas hukum (*Rechts Verkeer*) mengenai hak-hak atas tanah, pemerintah membentuk suatu badan atau lembaga hukum yang disebut *rechts kadaster* atau kadaster hak.¹⁸

¹⁷ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, CV. Pancuran Tujuh, Jakarta, 1974, hlm. 5.

¹⁸ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 20.

Kegiatan dalam rangka rechts kadaster meliputi pengumpulan keterangan atau inventarisasi mengenai: hak atas tanah (status hukum hak atas tanah); siapa pemegang haknya (subjek haknya); hak-hak lain, beban-beban lain yang ada diatas tanah; kegiatan dalam bidang teknis geodesi berupa pengukuran dan pemetaan tanah untuk memperoleh kepastian letak, batas dan luas tanah yang menjadi objek hak atas tanah; kegiatan dalam bidang administrasi berupa pembukuan dari kegiatan-kegiatan dalam daftar umum secara terus-menerus; serta pemberian surat-surat tanda bukti dan pemberian keterangan dan pelayanan kepada yang berkepentingan mengenai sesuatu yang berhubungan dengan hak atau sebagai yang tercantum dalam daftar.

Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak, dan obyek haknya menjadi nyata.

Pendaftaran hak atas tanah akan menghasilkan :

a. Kepastian hak atas tanah

Dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain. Ini diperlukan karena status tanah itu bermacam-macam yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berbeda kepada pihak yang mempunyai.

b. Kepastian subyek haknya

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai tanah diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

c. Kepastian obyek haknya

Kepastian mengenai bidang teknis (yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan). Ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak yang mempunyai tanah yang berbatasan.

d. Kepastian hukumnya

Bagi pemegang hak atas tanah Pendaftaran Tanah bermanfaat: memberikan rasa aman; memudahkan melakukan peralihan hak atas tanah, dapat dijadikan jaminan utang; dan membantu pemerintah dalam penetapan IPEDA.¹⁹

Bagi pemerintah Pendaftaran Tanah bermanfaat:

- a. Kegiatan pemerintah semakin lancar dengan adanya tertib administrasi pertanahan.

¹⁹ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Op.Cit, hlm. 21.

- b. Dapat mengurangi keresahan yang berhubungan dengan tanah sebagai sumbernya.

Manfaat lain dari pendaftaran tanah ialah adanya jaminan kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah sehingga dapat dicegah dengan adanya masalah-masalah pertanahan yang bisa menimbulkan pertengkaran-pertengkaran dalam masyarakat serta memberi kemudahan kepada pihak-pihak yang memerlukan data tentang tanah yang telah didaftarkan di Badan Pertanahan Nasional. Bagi pemerintah pendaftaran tanah akan memperlancar terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, serta meningkatkan pendapatan negara.²⁰

Pendaftaran tanah juga memiliki manfaat terkait dengan pelaksanaan pendaftaran hak tanggungan atas tanah hak milik. Hal ini juga berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, dimana dengan pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum dari pada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batas hukumnya.²¹

Dengan terdaftarnya bagian tanah, sebenarnya tidak semata-mata akan terwujud jaminan kepastian keamanan akan kepemilikannya dalam

²⁰ Irawan Soerojo, *Kepastian Hukum Atas Tanah Di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 172.

²¹ Effendi Perangin, *Loc.Cit*.

menuju kepastian hukum. Bahkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut:

- a. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- b. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
- c. Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- d. Mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*siutable*).
- f. Adanya jaminan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah.

Sedangkan secara terperinci tujuan pendaftaran menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ialah:

- 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 membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Hakikat kepastian hukum yang sebenarnya terletak pada kekuatan sertipikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan, namun kepastian hukum bersifat negatif pada hakekatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dengan pengertian bahwa perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan.²²

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan, maka pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah melihat hak-hak apa serta beban-beban apa saja yang ada atau melekat pada bidang tanah tersebut. Dengan demikian terpenuhi syarat tentang pengumuman (*openbaarheid*) yang dapat dipertahankan oleh siapapun juga dan dapat dialihkan yang merupakan salah satu azas yang melekat kepada hak-hak yang bersifat kebendaan.²³

Dengan sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah. Bahkan dapat memfasilitasi *rural landreform* yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara. Meningkatkan urban planning dan memajukan infrastruktur, mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang baik. Keseluruhan keuntungan pengadministrasian tanah tersebut bahkan sudah menjadi

²² Muchtar Wahid, *Analisis Terhadap Deskriptif Terhadap Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Sinopsis Pengukuhan Gelar Doktor Program Pascasarjana Universitas Hasanudin Makasar, 2005, hlm. 38.

²³ Sri Soedewei Maschun Sofyan, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6.

program kerja pendaftaran tanah dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagaimana digariskan dalam *Land Administration Guidelines*, 1996.

Dalam *Land Information System* telah mencakup di dalamnya penataan lingkungan hidup data sosial ekonomi yang berkaitan pada sistem infrastruktur dan kadaster yang ada. Sehingga benar-benar memberikan dukungan bagi peningkatan aktivitas tanah dalam meningkatkan sosial ekonomi dari aspek tanah. Aturan-aturan di bidang pendaftaran tanah merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan bila ini dilaksanakan akan memberikan dan menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagaimana dikenal dalam tujuan hukum.

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Ada beberapa sistem pendaftaran tanah yang digunakan :

a. Sistem pendaftaran hak (*registration of title*)

Dalam sistem pendaftaran hak tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebenannya harus dengan hak yang dibuktikan dengan suatu akta, dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan.

b. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta bentuk bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Sikap dari PPT dalam

sistem ini pasif, ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

c. Sistem Torren (*Torren Act*)

Oleh karena sistem pendaftaran hak dan akta ini memiliki kekurangan-kekurangan antara lainnya untuk memperoleh data yuridis yaitu harus dengan melakukan “*title search*”, maka diciptakanlah sistem pendaftaran tanah yang baru yang lebih sederhana dan dimungkinkan orang memperoleh keterangan-keterangan dengan cara yang mudah. Sistem pendaftaran tanah ini dikenal dengan nama *registration of title* atau lebih dikenal sebagai sistem Torrens. Dalam sistem ini bukan aktanya yang didaftar tetapi hak-hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Berbeda dengan sistem pendaftaran akta, sistem ini PPT bersikap aktif.

Sistem Torren Act diciptakan oleh Robert Torrens, menurut sistem ini sertipikat hak atas tanah adalah merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang tersebut didalamnya dan tidak dapat diganggu gugat, untuk merubah buku tanah tidak dimungkinkan, kecuali jika sertipikat diperoleh melalui cara pemalsuan atau penipuan.

Ada beberapa keunggulan dari *The Real Property Act* atau Sistem Torrens, yaitu :

- a. Adanya kepastian mengenai hak seseorang
- b. Uraian mengenai pendafran singkat dan jelas

- c. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurus kepentingannya
- d. Mengeliminasi adanya aksi penipuan
- e. Hak-hak milik atas tanah ditingkatkan nilai dan kepastian hukumnya
- f. Menurangi proses-proses yang tidak perlu

Menurut Torrens, sertipikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak dapat diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak mungkin terkecuali jika memperoleh sertipikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan cara penipuan.²⁴

5. Kekuatan Pembuktian Sertipikat

Sertipikat yang dikeluarkan merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Ini berarti sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berpekar di Pengadilan.

²⁴ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaanya*, Op.Cit, hlm. 32.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat dinyatakan dalam Ketentuan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Ayat (1) “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya” dan Ayat (2) “Dalam hal sudah diterbitkan sertipikat secara sah....., maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan.”

Dalam Hukum Adat jika seseorang sekian lama membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudia tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanahnya itu. Konsep inilah yang diambil oleh Hukum Agraria kita sebagai suatu lembaga *Rechtsverwerking*.

Konstruksi hukumnya adalah apabila selama lima tahun pemegang hak atas tanah semua lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan telah menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat.²⁵

Ketentuan mengenai *rechtverwerking* ini merupakan penyempurnaan dan penegasan terhadap sistem publikasi negatif yang

²⁵ Maria Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 183.

bertendensi positif dari pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Selama ini orang yang tercantum dalam sertipikat selalu dihadapkan pada kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa berhak atas sebidang tanah. Tetapi dengan penentuan batas waktu tersebut, maka orang yang tercantum namanya dalam sertipikat akan bebas dari kemungkinan adanya gugatan setelah lewat waktu 5 tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak yang bersangkutan atau kuasanya.

Ketentuan mengenai *rechtverwerking* mempertegas bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi negatif yang murni (negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak), tetapi menggunakan sistem publikasi negatif bertendensi positif artinya walaupun negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang kuat (selama tidak ada putusan hakim yang menyatakan sebaliknya maka data yang disajikan dalam bukti hak tersebut merupakan data yang benar, sah dan diakui serta dijamin menurut hukum).

6. Kelemahan Sistem Pendaftaran Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam sejarah sistem pendaftaran tanah di Indonesia dikenal adanya lembaga *overschrijvingsordonnantie* (Peraturan balik nama) tanggal 2 April 1834 (stbl. 1834 nomor 27) yaitu aturan pertama kali

mengenai pendaftaran tanah yang menganut sistem positif, yang Pasal 1-nya menyatakan bahwa pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti dan peralihan mengenai semua benda tetap serta semua akta dengan mana benda tetap itu dibebani hipotik berikut semua akta cessionya hanyalah sah apabila dibuat dimuka Pejabat Balik Nama.

Dengan demikian karena pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti, maka logikanya negara bertanggung jawab atas data yang disajikan, untuk menjamin kepastian hukum. Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan. Pendaftaran itu merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak itu serta "sahnya" peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pasal 32 dan 38 memuat ketentuan serupa mengenai HGU, dan HGB.

Berlainan dengan *Overschrijvingsordonantie*, Pasal-Pasal tersebut tidak menentukan bahwa pendaftaran itu merupakan satu-satunya alat pembuktian juga tidak menentukan bahwa pendaftaran itu merupakan syarat bagi sahnya peralihan hak-hak tersebut. Menurut Pasal 1 *Overschrijvingsordonantie* surat-surat *eingendom* dan per-alihan mengenai semua benda tetap atau tidak bergerak serta semua akta dengan mana benda-benda tidak bergerak itu dibebani hipotek, demikian pula semua akta cessionya hanyalah sah, jika dibuat dimuka apa yang disebut *Overschrijvingsordonantie* atau "Pejabat Balik Nama".

Kembali kepada sistem yang dipergunakan Undang-Undang Pokok Agraria, maka tanpa dilakukan pendaftaran, sesuatu pemindahan hak sudahlah sah, asal syarat-syaratnya yang bersifat materiil dipenuhi. Selain itu sahnya pemindahan hak tidak hanya dapat dibuktikan dengan tanda bukti hak yang dikeluarkan oleh Instansi Pendaftaran Tanah, melainkan dapat juga dengan alat pembuktian lain.

Didalam stelsel publikasi negatif dalam sistem pendaftaran tanah mengandung kelemahan karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah ini membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertifikat hak atas tanahnya.²⁶ Asas ini secara nyata diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa “Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Juga diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”. Artinya hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu

²⁶ Maria Sumardjono, *Aneka Masalah Hukum Agraria*, Puspita Serangkum, 1982, hlm 25.

hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya disamping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.²⁷

Hal demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya. Sehingga di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga sehingga masyarakat enggan mengurus hak atas tanahnya/ melakukan pendaftaran tanah. Termasuk mereka yang akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap terlalu mahal dan jangka waktu yang lama. Oleh karena itu sering yang mendaftarkan tanahnya adalah orang yang hanya bermaksud menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang/ditanggungkan.

²⁷ Hasan Basri Nata Menggala, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, hlm. 4-5