

PENDAFTARAN TANAH UPAYA UNTUK  
MENCAPAI KEPASTIAN HUKUM

O l e h :

ANA SILVIANA, S.H.

Makalah Diajukan Dalam Diskusi

Bagian Keperdataan tanggal

25 Oktober 1996

Fakultas Hukum

Universitas Diponegoro

1996

## PENDAFTARAN TANAH UPAYA UNTUK MENCAPAI KEPASTIAN HUKUM.

### I. PENDAHULUAN.

Tanah merupakan kebutuhan dasar bagi kebanyakan kegiatan manusia. Oleh karena itu pencatatan yang sistematis dari tanah dan hak atas tanah merupakan hal yang sangat penting - bagi administrasi negara, perencanaan dan pengembangannya, serta peralihan hak perorangan atas tanah.

Secara konstitusional pendaftaran tanah di Indonesia sudah berlangsung 36 tahun, yaitu sejak diundangkannya UUPA tanggal 24 September 1960. Dalam ketentuan pasal 19 UUPA secara tegas menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah RI menurut ketentuan yang diatur dengan penetapan pemerintah.

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah ini adalah penting dilihat dari tujuannya yaitu : menciptakan kepastian hukum dari perbuatannya karena menyangkut segi keperdataan seseorang dan bukannya tindakan administrasi belaka.

Dalam usaha mewujudkan kepastian hukum tersebut, maka dilaksanakan suatu rangkaian kegiatan-kegiatan :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihannya.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran secara terperinci telah diatur dengan PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dan dari kegiatan tersebut hasil akhir pendaftaran ada-

lah diberikannya tanda bukti hak yang disebut sertifikat - hak atas tanah kepada yang mengajukan permohonan pendaftaran hak.

## II. PERMASALAHAN .

Persoalan yang muncul dalam makalah ini adalah :

- A. Apakah fungsi dan tujuan dari Pendaftaran tanah ?
- B. Bagaimanakah sistem Pendaftaran Tanah Indonesia sebagai-upaya untuk mencapai kepastian hukum ?

## III. PEMBAHASAN .

### A. Pendaftaran Tanah .

Pengertian dari Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan teratur untuk mengumpulkan data tanah, di wilayah tertentu, dengan tujuan tertentu, menyimpan, memproses dan menyajikan kepada masyarakat dengan memberi alat bukti hak yang berbentuk sertifikat. Berbeda dengan pengertian sensus tanah, dimana dalam Pendaftaran Tanah sekali tanah didaftar maka untuk selanjutnya setiap terjadi perubahan atas tanah (dijual dijaminkan sebagai jaminan hutang, dll) harus terus didaftar. Sedangkan Sensus Tanah waktunya secara berkala dalam waktu tertentu untuk memperoleh informasi tentang data-data tanah di wilayah RI dalam rangka penentuan kebijakan-kebijakan Pemerintah dalam pengaturan terhadap pertanahan di Indonesia.

Pendaftaran Tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Dengan diselenggarakannya Pendaftaran Tanah, maka fi hak-fihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status dan kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang di hadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa pemiliknya dan beban-beban apa yang ada di atasnya (Recht Cadaster). Sehingga tujuan dari Pendaftaran Tanah dapat diperinci lagi sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah.
2. Untuk menjamin kepastian hukum bagi mereka yang berkepentingan dengan tanah yang bersangkutan yaitu dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya tentang alat buktinya yaitu sertifikat tanah.
3. Untuk kepentingan Pemerintah, dimana apabila semua tanah di Indonesia sudah terdaftar maka Pemerintah akan dapat memperoleh data yang akurat mengenai bidang-bidang tanah yang dapat digunakan untuk kepentingan perencanaan pembangunan dan sekaligus untuk pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan.

Fungsi Pendaftaran Tanah ialah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya, tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum. Misalnya berlaku bagi pendaftaran hipotek. Sebelum didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah, hipotek tidak sah (belum mengikat secara hukum).

Pendaftaran jual-beli atau hibah atau tukar-menukar, bukan berfungsi untuk sahnya perbuatan itu, tetapi sekedar-

memperoleh alat bukti mengenai sahnya perbuatan itu. Alat - bukti itu adalah sertifikat , dimana didalam sertifikat tersebut disebut adanya perbuatan hukum itu, dan bahwa pemiliknya sekarang ialah pembeli atau penerima hibah atau yang - memperoleh penukaran.

uraian tersebut di atas adalah berdasar pasal 23,32 , dan 38. Pasal-pasal itu berturut-turut mengenai Hak Milik , Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan yang menyatakan bahwa dalam ayat 1 hak-hak tersebut, demikian pula setiap peralihan, hapusnya, pembebanannya, dengan hak-hak lain harus didaftarkan.

Ayat 2 pasal-pasal tersebut di atas menyatakan bahwa pendaftaran termasuk dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak tersebut, serta sahnya peralihan dan pembebanannya.

#### B. Sistem Pendaftaran di Indonesia.

Dalam kegiatan Pendaftaran Tanah dikenal 2 sistem:<sup>1)</sup>

1. Sistem Positif.
2. Sistem Negatif.

Pada sistem positif terdapat beberapa unsur antara lain :

- a. Negara menjamin data yang tercantum dalam sertifikat, yaitu apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat - pembuktian yang mutlak.

---

1) Effendi Perangin, SH, Hukum Agraria Di Indonesia, Rajawali Pers, hal. 97.

- b. Sertifikat bersifat mutlak.
- c. Pihak ke tiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biar pun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.
- d. Pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain, yaitu dengan cara menggugat Kantor Pertanahan/Negara. Oleh karena itu Kantor Pertanahan/Negara sangat berhati-hati dalam pembuatan sertifikat tersebut.
- e. Negara menyediakan dana khusus.

Sedangkan pada sistem negatif mengandung unsur, bahwa :

- a. Surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan yang harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.
- b. negara tidak menjamin data yang tercantum dalam sertifikat, dan pemilik tanah yang sebenarnya dapat menuntut kembali (revindikasi) tanahnya. Dalam hal demikian pengadilan yang akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar.
- c. Sertifikat dapat dirubah atas dasar Surat Keputusan Pengadilan, kalau ternyata bahwa keterangan dipendaftaran tanahlah yang tidak benar.

Sistem yang mana dipergunakan di Indonesia dalam Pendaftaran Tanah sekarang ini ?

Kalau kita lihat dalam UUPA, maka jelas tidak memakai sis-

tem positif, yaitu dapat dilihat dalam ketentuan pasal 19 ayat 2 ayat 2 huruf c, bahwa surat tanda bukti hak yang akan dikeluarkan berlaku sebagai "alat pembuktian yang kuat!" Ayat tersebut tidak menyatakan bahwa surat tanda bukti hak tersebut berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak.

Walaupun sistem yang dipergunakan adalah sistem negatif, para petugas pendaftaran tidaklah bersikap pasif, artinya mereka tidak menerima begitu saja apa yang diajukan atau dikatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Para petugas pelaksana diwajibkan untuk mengadakan penelitian untuk mencegah terjadinya kekeliruan. Para petugas bersifat aktif misalnya sebelum dilaksanakan pengukuran, kantor Pertanahan menyelenggarakan pengumuman terlebih dahulu terhadap tanah yang akan didaftar, kemudian batas-batas tanah ditetapkan dengan memakai sistem *contradictoire delimitatie*. Apabila timbul perselisihan diajukan ke pengadilan apabila tidak dapat diselesaikan sendiri oleh yang bersangkutan. Sejauh mungkin diadakan usaha-usaha agar keterangan yang ada pada tata usaha kantor Pendaftaran Tanah itu selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Jadi unsur positif berlaku juga disini karena Kantor Pertanahan bersifat aktif.

Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang kuat seperti dinyatakan dalam pasal 19 ayat 2 huruf c, pasal 2, ayat 2, 32 ayat 2, dan pasal 38 ayat 2 UUPA.

C. Pendaftaran Tanah sebagai upaya untuk mencapai Kepastian Hukum.

Mengenai apa (obyek) yang didaftar dikenal dua sistem, yaitu :<sup>2)</sup>

1. Sistem Pendaftaran Hak ( Registration of Titles ).
2. Sistem Pendaftaran Akta (Registration of Deeds).

PP 10/1961 mempergunakan sistem "pendaftaran hak" di mana perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan juga dibuktikan dengan akta. Tetapi akta-akta tersebut tidak didaftar, melainkan berfungsi sebagai sumber data yuridis yang diperlukan bagi pendaftaran haknya atau pencatatan-pencatatan perubahannya kemudian. Data yuridis tersebut dituangkan dalam buku tanah ("register") dan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersangkutan. Dalam sistem ini pada pendaftaran untuk pertama kali haknya yang didaftar, diikuti pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Sedangkan dalam sistem pendaftaran akta, maka akta-akta yang membuktikan perbuatan hukum yang dilakukan mengenai tanah yang didaftar itupun atau salinannya ("grosse"-nya) yang merupakan surat tanda buktinya.

Disinilah kekhasan hukum kita yang menghasilkan surat-surat tanda bukti hak dalam bentuk sertifikat, yang oleh UUPA dinyatakan mempunyai daya pembuktian yang "kuat". Data yuridis yang dihimpun dituangkan dalam buku tanah, di

---

2). Budi Maknawi, SH. Peranan PPAT Dalam Pendaftaran Tanah : Upaya Untuk Mencapai Kepastian Hukum, Makalah, Tanggal 10 Oktober 1996.



kuti dengan penerbitan Sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya, setelah diadakan pemeriksaan dan penilaian secukupnya mengenai kebenaran data yang diserahkan. Hal ini berbeda dengan sistem publikasi positif, dimana menghasilkan hak yang tidak dapat diganggu gugat. (mutlak) .

Dalam Peraturan yang baru yaitu Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah Pengganti PP 10/1961 akan diberikan penjelasan dalam bentuk tafsiran resmi mengenai pengertian "kuat" yaitu dalam pasal 39. Sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa selama belum berhasil dibuktikan yang sebaliknya yang dikuatkan oleh suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan, data fisik dan yuridis yang dicantumkan didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Baik dalam perbuatan hukum sehari-hari, seperti jual-beli, sewa menyewa, pembebanan Hak Tanggungan dan lain-lainnya, maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada pada peta pendaftaran, peta situasi dan buku tanah yang bersangkutan. Ini perlu karena ada kemungkinan data yang sudah dicatat pada buku tanah, belum sempat diikuti pencatatannya dalam Sertifikat yang bersangkutan. Atau sertifikat yang ada adalah Sertifikat palsu.

Untuk itu maka kantor Pendaftaran Tanah diberi sifat terbuka untuk umum (pasal 2 angka 2 RPP Pengganti PPL0/61) sehingga sebagai konsekuensi yuridis dari sifat terbuka tersebut, maka pihak-pihak yang berkepentingan dianggap mengetahui data fisik dan data yuridis yang disimpan dalam peta pendaftaran, peta situasi dan buku tanah di kantor Pertanahan yang

bersangkutan. (pasal 4 ayat (2)).

Bahwa data yang disajikan dalam sertifikat dapat disangkal kebenarannya dengan alat bukti yang lain, menunjukkan, bahwa sistem pendaftaran tanah yang dimaksud oleh UUPA bukan sistem positif, melainkan sistem negatif. Juga bukan sistem negatif murni, melainkan negatif yang mengandung unsur - unsur positif. Sifat yang khas inilah yang menentukan cara penyelenggaraan pendaftaran tanah .

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah, bahwa pi hak yang namanya tercantum sebagai pemegang haknya dalam buku tanah dan Sertifikat, tiap saat menghadapi kemungkinan gugatan yang mungkin dibenarkan oleh Pengadilan. Di negara-negara lain yang memakai sistem publikasi negatif, kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga lampaunya waktu, sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah ("acquisitive verjaring" atau "adverse possession") yang diatur dalam pasal 1963 KUH Perdata Indonesia.

Akan tetapi Hukum Tanah Nasional kita yang didasarkan pada Hukum Adat, tidak dapat menggunakan lembaga tersebut -, karena Hukum Adat tidak mengenal lembaga tersebut. Di dalam Hukum Adat ada lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem negatif tersebut, yaitu yang dikenal sebagai lembaga "rechtserwerking". Jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak diusahakan dan tanah tersebut kemudian dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya atas tanah yang bersangkutan dan dengan demikian tidak dapat tanah tersebut dituntutnya kembali (Putusan Hoog Gerecht 25 Oktober 1943).



Sehubungan dengan itu maka untuk memberikan makna - praktis dari pernyataan, bahwa Sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat bahwa pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan-ketentuan UUPA tersebut, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum, lembaga "rechtsverwerking" tersebut digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem negatif pendaftaran tanah kita.

Dalam pasal 40 Rancangan PP Pengganti PP 16 dinyatakan, bahwa pemegang hak yang dalam waktu 5 tahun sejak dibukukannya secara sah hak yang bersangkutan atas nama orang atau badan hukum lain dalam buku tanah, tidak mengajukan gugatan pengadilan, menurut hukum kehilangan haknya atas tanah yang bersangkutan, jika tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik sesuai ketentuan yang berlaku dan secara fisik nyata dikuasai oleh pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat sebagai pemegang haknya atau oleh pihak lain yang memperoleh persetujuan daripadanya.

Apa yang dinyatakan dalam pasal 40 tersebut bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam Hukum Adat dalam pemberian makna praktis pada pernyataan UUPA di atas dan sistem yang digunakan dalam pendaftaran tanah kita. Sebagaimana diketahui, dalam tata hukum kita sekarang Hukum Tanah Adat merupakan bagian dari Hukum Tanah Nasional positif Indonesia.

Diadakannya pernyataan dalam pasal 40 tersebut bukan berarti bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dise-



lenggarakan berubah menjadi positif. Sistem publikasinya tetap negatif sesuai ketentuan UUPA. Maka bagi tiap pihak yang memperoleh tanah yang bersangkutan dari pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah dan sertifikat sebagai pemegang hak, berlaku kurun waktu 5 (lima) tahun penguasaan untuk dapat mulai terbebas dari gugatan, bukan dari pemegang hak pertama yang sudah kehilangan haknya, melainkan dari yang berhak atas tanah dikemudian.

#### IV. PENUTUP.

Sebagai penutup dari uraian makalah ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Fungsi dan tujuan pendaftaran tanah di Indonesia adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah baik bagi sipemilik tanah, pihak-pihak yang berkepentingan tanah yang bersangkutan maupun bagi Pemerintah.
2. Sistem Pendaftaran tanah yang dipakai di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur-unsur positif, seperti diatur dalam ketentuan pasal 19 ayat 2 huruf c, bahwa sertifikat tanah merupakan alat pembuktian yang kuat.
3. Untuk mencapai kepastian hukum terhadap sertifikat tanah dalam Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti PP no 110 tahun 1961 adasuatu ketentuan tentang batas waktu dimana seseorang yang menguasai tanah dengan itikad baik terbebas dari tuntutan pihak lain, yaitu 5 tahun. Sehingga tidak perlu merubah sistem publikasi pendaftaran tanahnya.

## DAFTAR REFERENSI

- AP. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju, 1990, Bandung.
- -----"-----, Pedoman Penjelasan UUPA Dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah, Penerbit Alumni, 1878, Bandung.
- Andik Hardiyanto, Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah Pengganti PP No.10 Tahun 1961 : Sebuah Analisa Krktis, Makalah disampaikan pada Diskusi "Sertifikasi Tanah", Tanggal 10 Oktober 1996 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Budi Maknawi, Peranan PPAT Dalam Pendaftaran Tanah : Upaya Untuk Mencapai Kepastian Hukum, Makalah disampaikan pada Diskusi "Sertifikasi Tanah", Tanggal 10 Oktober 1996 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Suparto, Pendaftaran Tanah, Makalah disampaikan pada Diskusi "Sertifikasi Tanah", Tanggal 10 Oktober 1996 di Fakultas Hukum UMS, Surakarta.
- konsep RPP Tentang Pendaftaran Tanah, Tanggal 2 Januari tahun 1996.

----- !! -----