



**PENDAFTARAN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH
DENGAN AKTA PPAT YANG DIBUAT SEBELUM
BERLAKUNYA PP No. 24 TAHUN 1997
DI KANTOR PERTANAHAN JAKARTA PUSAT**

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh

HARMON

B4B 008 107

PEMBIMBING :

Nur Adhim, SH.MH.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**

**PENDAFTARAN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH
DENGAN AKTA PPAT YANG DIBUAT SEBELUM
BERLAKUNYA PP No. 24 TAHUN 1997
DI KANTOR PERTANAHAN JAKARTA PUSAT**

Disusun Oleh :

**HARMON
B4B 008 107**

Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 28 Maret 2010

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro

Nur Adhim, SH.,MH
NIP. 19640420 199003 1 002

H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **HARMON**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 28 Maret 2010

Yang menerangkan,

HARMON

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, bahwa berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“PENDAFTARAN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH DENGAN AKTA PPAT YANG DIBUAT SEBELUM BERLAKUNYA PP No. 24 TAHUN 1997 DI KANTOR PERTANAHAN JAKARTA PUSAT.”**Penyusunan tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro, Semarang.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, M.S., Med.,Spd. And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Dr. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;

5. Bapak Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
6. Bapak Nur Adhim, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia dengan tulus ikhlas memberikan bimbingan serta pengarahan dalam penyusunan Tesis ini.
7. Bapak Ishak Djamaluddin, SH, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat;
8. Ibu Etna Salawati, SH. selaku Kepala Sub-Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat;
9. Bapak Humaidi A.Ptnh. MM. selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat;
10. Bapak Suraji, SH.MM. selaku Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat;
11. Bapak Yana Benyamin SH. selaku Kepala Sub-Seksi Peralihan, Pembebanan dan PPAT Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat;
12. Isteriku yang tercinta atas dukungan dan doanya serta selalu setia mendampingi dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan;
13. Anak-anakku, yang sangat saya cintai dan sayangi serta saya banggakan.
14. Kedua orang tua saya, yang sangat ku cintai dan hormati terima kasih atas segala dukungan dan pengorbanannya serta doa-doanya selama ini demi menguliahkan saya.
15. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana,

Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

16. Rekan-rekan mahasiswa Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang angkatan 2008 terima kasih atas persahabatan;

17. Teman-teman kos di Jl. Kertanegara pak Ade, Yadi, Reza, Habieb, serta teman-teman terbaikku di Jalan Erlangga Barat, Bunda, Ivo, Thika, Tutut terima kasih atas persahabatannya.

18. Semua pihak dan rekan-rekan mahasiswa yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut memberikan sumbangsihnya baik moril maupun materiil dalam menyelesaikan tesis ini.

Semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, civitas akademika maupun para pembaca yang memerlukan sebagai bahan literatur.

Semarang, 28 Maret 2010

Penulis

Abstrak

Peralihan hak atas tanah yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetapi belum didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat, sehingga sertipikat yang dipegang oleh pemilik terakhir (Pembeli) masih tercatat atas nama pemegang hak terakhir (Penjual). Hal ini diperparah dengan kondisi bahwa berkas-berkasnya sudah tidak lengkap lagi termasuk warkah yang terdapat dalam protokol PPAT yang membuat akta tersebut. Hal ini menyulitkan pihak Kantor Pertanahan setempat yang akan memproses balik nama peralihan hak atas tanah tersebut, sehingga untuk mengatasi hal ini pihak Kantor Pertanahan Jakarta Pusat mengeluarkan kebijakan-kebijakan agar proses balik nama dapat dilaksanakan.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 dan akibat hukumnya apabila pemindahan hak atas tanah tersebut tidak didaftarkan serta solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, dengan spesifikasi penelitian ini adalah penelitian yang bersifat *deskriptif analitis* Data yang dipergunakan adalah data primer. Analisa data yang digunakan deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa 1) Alasan Para Pihak Tidak Segera Mendaftarkan Pemindahan Hak Atas Tanah yang Dilakukan Sebelum Berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 adalah dikarenakan masalah dana dan prosesnya yang lama. 2) Akibat hukumnya apabila pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan adalah secara administratif pemindahan tersebut tidak sah, karena sertipikat hak atas tanah masih atas nama pemilik lama (Penjual) meskipun secara Hukum Tanah Nasional hal tersebut tetap sah. 3) Solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar. Dalam hal pemilikan bukti tertulis tersebut tidak lengkap, maka dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya menurut pendapat Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasa 1 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kata kunci : Peralihan Hak Atas Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah

ABSTRACT

Land right transition that done to face act of land maker official (PPAT) before the operative number government regulation 24 year 1997 but not yet registered at local land matters office, so that certificate that held by latest owner (purchase) stills recorded on behalf of latest right owner (seller). This matter in serious condition with condition that document- document not complete again belong epistle found in protocol ppat that make deed. this matter complicated local land matters office side that will processed to return land right transition name, so that to overcome this matter is land office Jakarta centre take outside wisdoms so that process return name enforceable.

The aim from this research detects the parties reason not soon register conveyancing on soil that done before the operative PP No. 24 year 1997 and its legal consequences when conveyancing on soil not registered with conveyancing enrollment completion solution on soil late sign-upped.

This research uses method approaches empirical juridical, with this research spesification research has data analytical descriptive that is used primary data. data analysis that used qualitative descriptive, that is after data is gathered then unbottled in the form of reasonable explanation and systematic, furthermore analyzed to get problem completion clarity, then pulled conclusion deductively, that is from matter has general aims matter has special.

This study result demoes that 1) the parties reason not soon register conveyancing on soil that done before the operative PP No. 24 year 1997 caused by fund problem and old ones the process. 2) its legal consequences when conveyancing on soil that done before the operative PP No. 24 year 1997 is not registered administratively transfer not valid, because certificate land right stills on behalf of long owner (seller) although judicially soil nasonal valid permanent the mentioned. 3) conveyancing enrollment completion solution on late soil is sign-upped. in the case of written evidence election not complete, so can be done with witness explanation and/or the truth trusted land owner statement follow land matters office adjudication/head opinion, such explained furthermore in verse explanation (1) artile PP No. 24 year 1997 about land registry.

Keyword : land right transition, act of land maker official

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	11
F. Metode Penelitian	19
1. Metode Pendekatan	18
2. Spesifikasi Penelitian	18
3. Obyek dan Subyek Penelitian	19
4. Sumber dan Jenis Data	20
5. Teknik Pengumpulan Data	21

6. Teknik Analisis Data	24
G. Sistematika Penulisan	25

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah	27
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	27
2. Dasar Ketentuan Hukum Pendaftaran Tanah	31
3. Obyek Pendaftaran Tanah	34
4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	35
5. Sertipikat Hak Atas Tanah	41
6. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia...	46
B. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah	55
1. Pengertian	55
2. Macam-Macam Hak Atas Tanah	58
C. Tinjauan Umum Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA	65

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997	72
B. Akibat hukumnya pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan.	93

C. Solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar.....	105
--	-----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	123
B. Saran	125

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.¹

Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

Negara Indonesia sebagai negara agraris dengan mayoritas penduduknya sebagai petani, tanah adalah salah satu sarana yang terpenting sebagai sumber kehidupan. Selain itu keterdekatan sejarah terhadap tanah sebagai warisan nenek moyang, membawa dampak yang tetap mempertahankan tanah tersebut.

Persoalan tanah yang menimbulkan sengketa dan pertengkaran sering kali dijumpai bahkan nyawa tidak berarti apa-apa guna mempertahankan tanah

¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hal 82

yang dirasa menjadi haknya. Kalau dicermati perkembangan negara dewasa ini, dari ujung timur Indonesia sampai ujung barat Indonesia, persoalan tanah menjadi topik yang sangat ramai dibicarakan, apakah itu sengketa tanah antara rakyat dengan instansi, sengketa tanah karena penggusuran guna pembuatan waduk, pelebaran jalan, tempat pemukiman, tempat pendidikan, dan lain sebagainya.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan tersebut, maka dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), maka terwujudlah kesatuan hukum di bidang agraria, yaitu selain mengakhiri suasana dualisme hukum agraria, maka diharapkan pula pengaturan di bidang agraria khususnya pertanahan akan lebih sesuai dengan pandangan dan kepentingan Bangsa dan Negara Indonesia.

Dalam proses perkembangan pembangunan berencana yang sedang dilaksanakan sekarang ini, tanah merupakan salah satu modal dan faktor ekonomi yang sangat pokok atau penting, hal ini dikarenakan tanah mempunyai fungsi yang antara lain:²

- a. Sebagai penunjang atau pendukung pada setiap rencana pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat yang memberikan arah serta landasan hukum sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa *bumi dan air dan*

² *Ibid*, hal 100

kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,

- b. Dapat memberikan pengayoman agar tanah dapat merupakan sarana bagi rakyat untuk mencapai penghidupan yang layak sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa *tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*

Dalam suatu program pemerintah telah dicanangkan dan ditetapkan mengenai hal yang menyangkut dengan pertanahan itu sendiri, yaitu mengenai catur tertib pertanahan, dimana catur tertib pertanahan merupakan suatu program yang dicanangkan pemerintah dalam rangka memenuhi hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan. Rangkaian yang terkandung dalam catur tertib pertanahan mempunyai empat tertib yang harus dilaksanakan yaitu :

1. Tertib hukum pertanahan;
2. Tertib adminisfrasi pertanahan;
3. Tertib penggunaan tanah;
4. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Dengan adanya catur tertib pertanahan tersebut, diharapkan masyarakat mempunyai kesadaran hukum tentang pertanahan. Namun pada kenyataannya meskipun pemerintah telah mencanangkan program catur tertib pertanahan, namun ternyata tingkat kesadaran dan pengetahuan hukum masyarakat Indonesia tentang masalah pertanahan masih sangat kurang terutama yang berkaitan dengan pendaftaran tanah yang pada akhirnya juga berkaitan langsung

pada kepemilikan hak atas tanah dengan tanda buktinya yaitu berupa sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPA disebutkan:³

- (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, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59) tentang Pendaftaran Tanah, dimana pendaftaran tanah merupakan hal yang menentukan dalam proses pembangunan suatu negara di banyak bidang.

Hal ini terbukti dengan diberlakukannya penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, dengan adanya hal itu maka pendaftaran tanah sangat mutlak sekali untuk dilaksanakan guna memperoleh bukti kepemilikan hak yang berupa sertipikat hak atas tanah.

Hasil dari proses pendaftaran adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peranan penting bagi

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2000), hal 258

pemegang hak yang bersangkutan, yang dapat berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah, baik apabila ada persengketaan terhadap tanah yang bersangkutan atau pun dapat pula berfungsi sebagai jaminan pelunasan suatu hutang pada Bank Pemerintah maupun Bank Swasta dengan dibebani Hak Tanggungan.

Melihat perkembangan tentang kepemilikan sertipikat hak atas tanah mulai sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sampai sekarang setelah diberlakukannya peraturan yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa kepemilikan sertipikat itu sudah mengalami peningkatan keabsahan. Sebelum dan sesudah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 bagi pemilik sertipikat bukan satu-satunya alat bukti jaminan yang kuat, selama masih bisa dibuktikan dengan alat bukti lain (saksi-saksi, akta jual beli, surat keputusan pemberian hak) dan kewajiban untuk mendaftarkan peralihan hak atas tanah berada di tangan pemegang hak atas tanah.⁴

Namun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, keberadaan sertipikat dianggap sebagai alat bukti yang kuat, dimana selama lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak ada pihak yang mengajukan keberatan atas terbitnya sertipikat itu pada pengadilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) dan (2).⁵

Jakarta Pusat sebagai pusat Ibukota negara juga merupakan barometer dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dikarenakan perkembangan perekonomian dan pembangunan yang semakin lama semakin intensif

⁴ *Ibid*, hal 464

⁵ *Ibid*, hal 464-465

persinggungannya dengan masyarakat, pada waktunya juga akan memerlukan dukungan keterangan melalui kegiatan pendaftaran tanah, maka penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat.

Di samping itu, kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya juga ikut berperan dalam memberikan kepastian hukum hak atas tanah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Hal tersebut termasuk juga terjadi di Jakarta Pusat, dimana kesadaran dan minat masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya sangat menentukan kepastian hukum hak atas tanahnya.

Kenyataannya, masih banyak peralihan hak atas tanah yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetapi belum didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat, sehingga sertipikat yang dipegang oleh pemilik terakhir (Pembeli) masih tercatat atas nama pemegang hak terakhir (Penjual). Hal ini diperparah dengan kondisi bahwa berkas-berkasnya sudah tidak lengkap lagi termasuk warkah yang terdapat dalam protokol PPAT yang membuat akta tersebut.

Hal ini menyulitkan pihak Kantor Pertanahan setempat yang akan memproses balik nama peralihan hak atas tanah tersebut, sehingga untuk mengatasi hal ini pihak Kantor Pertanahan Jakarta Pusat mengeluarkan kebijakan-kebijakan agar proses balik nama dapat dilaksanakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penelitian dalam tesis ini berjudul : **“PENDAFTARAN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH DENGAN**

AKTA PPAT YANG DIBUAT SEBELUM BERLAKUNYA PP No. 24 TAHUN 1997 DI KANTOR PERTANAHAN JAKARTA PUSAT.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apa alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 ?
2. Bagaimana akibat hukum pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan ?
3. Bagaimana solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997;
2. Untuk mengetahui akibat hukum pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan.

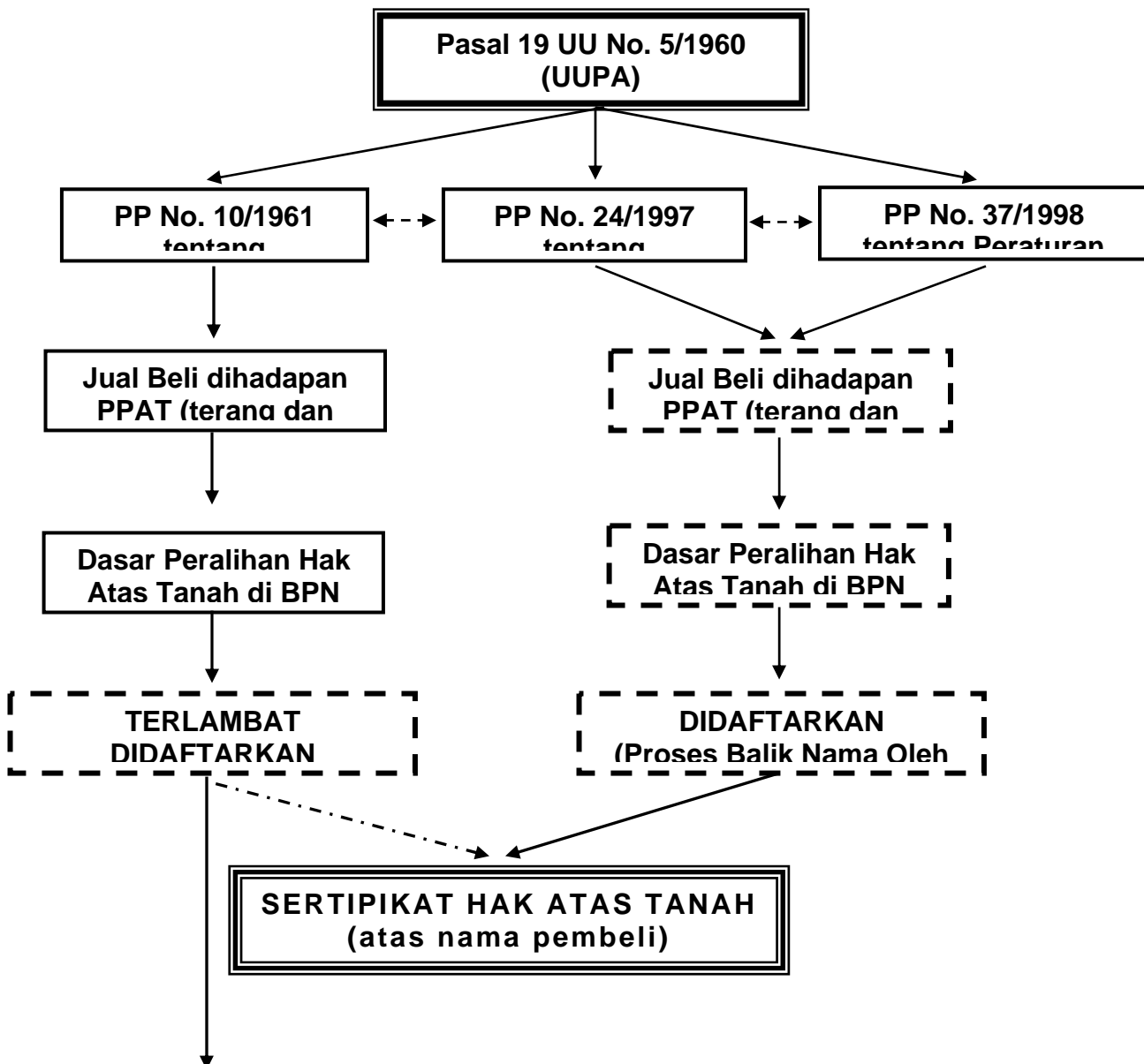
3. Untuk mengetahui solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam bidang pertanahan, tentang pendaftaran tanah dalam rangka pencapaian tertib Hukum Pertanahan dan tertib Administrasi Pertanahan;
2. Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu :
 - a. Memberi sumbangan pemikiran kepada masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran hak atas tanah;
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya mendukung program pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum hak atas tanah.

4. Kerangka Pemikiran



SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH (masih atas nama penjual)

Dalam kehidupan sehari-hari terdapat begitu banyak masalah yang timbul dalam hal pertanahan. Namun tidak dapat dipungkiri, dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah akan tetapi tidak segera dilanjutkan dengan mendaftarkan peralihan tersebut ke Kantor Pertanahan setempat.

Pemerintah menyadari bahwa masalah pertanahan yang dari hari ke hari semakin mencuat dalam kehidupan masyarakat perlu segera diatasi. Diidentifikasi beberapa kondisi dalam masyarakat yang menggambarkan masalah utama bidang pertanahan dewasa ini, diantaranya: semakin maraknya konflik dan sengketa tanah; semakin terkonsentrasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil masyarakat, dan lemahnya jaminan kepastian hukum atas pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah.

Dalam upaya mengatasi masalah tersebut Pemerintah memandang perlu untuk membangun suatu kerangka kebijakan pertanahan nasional untuk dipergunakan sebagai pedoman oleh semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta, dalam menangani masalah-masalah pertanahan sesuai dengan bidang tugas dan kepentingannya masing-masing. Tujuan akhir dari kebijakan pertanahan nasional ini adalah terwujudnya kondisi kemakmuran rakyat

sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, UUPA dan TAP MPR IX/2001 sebagai akibat pengelolaan pertanahan dan sumberdaya alam lainnya secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang berhajat terhadap tanah senantiasa bertambah. Selain bertambahnya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat tinggal, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak, umpamanya untuk Perkebunan, Peternakan, Pabrik-pabrik, Perkantoran, Tempat Hiburan dan Jalan untuk sarana perhubungan.

Bertambah lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, sedangkan permintaan selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah jadi meningkat tinggi. Tidak seimbangya antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu telah menimbulkan berbagai persoalan yang banyak seginya. Saat ini, untuk memperoleh tanah dapat diperoleh dengan beberapa cara, yaitu dengan permohonan hak, pemindahan hak.

Dalam masyarakat kita, perolehan hak atas tanah lebih sering dilakukan dengan pemindahan hak, yaitu dengan melalui jual beli.

Pemindahan hak/Peralihan hak, adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak, antara lain: Jual beli, Hibah, Tukar menukar,

Pemisahan dan pembagian harta bersama dan pemasukan dalam perusahaan atau inbreng.⁶

Menurut Boedi Harsono, "Dalam Hukum Adat perbuatan pemindahan hak (jual– beli, hibah, tukar menukar) merupakan perbuatan hukum yang bersifat tunai". Jual–beli dalam hukum tanah dengan pembayaran harganya pada saat yang bersamaan secara tunai.⁷ Kemudian menurut Hukum (BW) Pasal 1457 disebutkan bahwa jual–beli tanah adalah suatu perjanjian dengan mana penjual mengikatkan dirinya (artinya berjanji) untuk menyerahkan hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli yang mengikatkan dirinya untuk membayar kepada penjual harga yang telah disepakatinya.⁸ Adapun ketentuan yang diatur dalam seluruh Buku II KUH Perdata telah dicabut dan tidak berlaku lagi.

Pada tanggal 24 September 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–pokok Agraria di muat dalam Lembaran Negara Nomor 104, tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang– Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan adanya UUPA ini, maka hilanglah "dualisme" dan terciptalah suatu kesatuan hukum (Unifikasi) dibidang Hukum Agraria di Negara kita.

Semenjak diundangkanya UUPA yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pelaksanaan dari UUPA yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menentukan bahwa jual–beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah

⁶ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal 37.

⁷ Harun Al–Rashid, *Sekilas Tentang Jual–Beli Tanah (Berikut Peraturan–Peraturanya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hal 51.

⁸ *Ibid*, hal 52.

(PPAT), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24/1997 yang berbunyi:

”Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual–beli, tukar–menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak karena lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang–undangan yang berlaku”⁹

Hal ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998, tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

”PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”¹⁰

Jadi jual beli Hak atas Tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal demikian sebagai bukti bahwa telah terjadi jual beli sesuatu hak atas tanah dan selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membuat peralihanya yang kemudian diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan setempat sesuai dengan lokasi tanah. Namun demikian, dalam PP No. 10 tahun 1961 memberi kesempatan kepada pihak yang memperoleh suatu hak atas tanah yang dibuat berdasarkan akta yang dibuat oleh Pejabat (Pejabat yang dimaksud adalah Pejabat yang ditunjuk oleh Meteri Agraria, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 10 tahun 1961) untuk mendaftarkan sendiri

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan- Peraturan Hukum Tanah, (Jakarta: Djambatan, 2002), hal 538–539.

¹⁰ *Ibid*, hal 677

peralihan hak tersebut ke Kantor Pertanahan setempat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (3) PP No. 10 tahun 1961.

Hal tersebut menimbulkan masalah sampai saat ini, karena pada kenyataannya ternyata pihak yang menerima pemindahan hak atas tanah tidak mendaftarkan di Kantor Pertanahan setempat sampai sekarang yang mana bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini di perparah dengan kondisi bahwa warkah dari akta yang bersangkutan tidak diketahui keberadaannya, tentunya akan berakibat pihak Kantor Pertanahan mengalami kesulitan untuk mendaftarkan peralihan tersebut.

5. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah dalam melakukan penelitian.¹¹

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisis dan memeriksa secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut,

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2005), hal 6.

untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹²

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis, ini mencakup :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian untuk penulisan tesis ini adalah menggunakan metode pendekatan yang bersifat *yuridis empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan,¹³ Menurut Soerjono Soekanto, Pada penelitian hukum, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan, atau terhadap masyarakat.¹⁴

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian yang bersifat *deskriptif analitis*, yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti dalam tesis ini.¹⁵ Penelitian ini melakukan analitis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta

¹² *Ibid*, hal 43.

¹³ *Ibid*, hal 52

¹⁴ *Loc. It.*

¹⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992), hal 207.

secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.¹⁶

3. Obyek dan Subyek Penelitian

a. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar di Kantor Pertanahan Jakarta Pusat.

b. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah himpunan bagian atau sebagian dari obyek. Dalam suatu penelitian, pada umumnya observasi dilakukan tidak terhadap obyek tetapi dilaksanakan pada subyek.¹⁷

Berkaitan dengan hal tersebut, maka teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik *purposive-non random sampling* maksud digunakan teknik ini agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian. Subyek yang dipilih menjadi responden adalah 2 Penerima hak atas tanah yang terlambat mendaftarkan peralihannya, dengan alasan untuk dapat mengetahui alasan atau penyebab terlambat mendaftarkan pemindahan hak yang telah dilakukan sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997. Untuk melengkapi data dari responden, dikumpulkan data dari narasumber, yaitu :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat;

¹⁶ Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999), hal 63.

¹⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1997), hal 119

- 2) Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Jakarta Pusat;
- 3) Kepala Subseksi Peralihan, Pembebanan Hak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada Kantor Pertanahan Jakarta Pusat;

4. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer.¹⁸ Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau interview.¹⁹ Sedangkan penelitian kepustakaan hanya sebagai data pendukung. Data Primer diperoleh dari penelitian lapangan dari nara sumber.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan.²⁰ Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data-data sekunder mencakup bahan primer yaitu bahan-

¹⁸ Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009), hal 6.

¹⁹ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal 10

²⁰ Bambang Sunggono, *Op. Cit.* hal 120

bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²¹

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber daya, karena melalui pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan, untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang diharapkan. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sample dan responden melalui wawancara atau *interview*,²² yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan pada para responden.²³ Dalam hal ini dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat proses tanya jawab belangsung. Wawancara penulis lakukan untuk mendapatkan informasi data primer, melalui tanya jawab langsung dengan responden pihak-pihak yang berkompeten dan berwenang dan mengetahui terkait dengan pendaftaran

²¹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* hal 52

²² Ronny Hanintijo Soemitro, *Op. Cit.* hal 10

²³ P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*, Cetakan kelima (Jakarta : Rineka Cipta, 2006), hal 39

pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar di Kantor Pertanahan Jakarta Pusat.

Alat yang digunakan dalam wawancara adalah daftar pertanyaan yang sudah dipersiapkan terlebih dahulu, agar pelaksanaan wawancara tidak menyimpang jauh dari permasalahan yang akan diteliti.

b. Data Sekunder

Data Sekunder, yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.²⁴ Data sekunder diambil dari studi dokumen yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu :
 - a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - b) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

²⁴ *Ibid.* hal 11

- f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - g) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.
- 2) Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
- a) Dokumen-dokumen yang ada di Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Hukum Agraria;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan PPAT;

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.²⁵ Dimana hasil analisis akan dipaparkan secara deskriptif, dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas mengenai pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh

²⁵ *Ibid.* hal 10

kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif.

Penarikan kesimpulan secara deduktif adalah dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus.²⁶

7. Sistematika Penulisan

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN, merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA, merupakan bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain tinjauan Pendaftaran Tanah dan pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas mengenai hasil penelitian mengenai alasan para pihak tidak segera

²⁶ *Loc. It.*

mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 dan akibat hukumnya apabila pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan serta solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar.

Bab IV : PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kepastian hukum yang dimaksud dalam peraturan ini adalah upaya dari pemerintah untuk menertibkan bidang-bidang tanah yang dikuasai masyarakat dengan cara mendaftarkan bidang tanah tersebut serta memberikan bukti hak berupa sertipikat hak atas tanah kepada pemilik tanah yang berhak.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh 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 dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk bitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²⁷

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi

²⁷ Boedi Harsono, *Op.cit* Hal. 72

kepentingan rakyat dalam rangka memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sebagai kegiatan yang berupa pengumpulan data fisik yang haknya didaftar dapat ditugaskan kepada swasta. Tetapi untuk memperoleh kekuatan hukum hasilnya memerlukan pengesahan dari pejabat pendaftaran yang berwenang karena akan digunakan sebagai data bukti.

Menurut ketentuan Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan 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.”

Pendaftaran tanah tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban Pemerintah yang telah diatur sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu baik dalam UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lainnya, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi masyarakat.²⁸

Kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia

²⁸ *Ibid* Hal 73

harus selalu dipelihara dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian sehingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Sedangkan kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum.²⁹

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.

Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipaharni oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan 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 para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data

²⁹ *Loc It.*

yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Namun demikian penerapan asas dalam pendaftaran tanah tersebut perlu dikaji ulang, khususnya terhadap asas murah dan sederhana karena akan berdampak bagi produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dari hak-hak atas tanah itu sendiri. Sebab dalam rangka pendaftaran tanah untuk pelaksanaan pengukuran agar hasil yang diperoleh lebih akurat baik data fisik maupun data yuridis atas bidang-bidang tanah yang diukur, diperlukan waktu yang cukup panjang dengan biaya yang relatif tinggi, sehingga penyajian data nantinya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah tersebut bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang memerlukan informasi data tanah yang diperlukan untuk suatu keperluan mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

2. Dasar Ketentuan Hukum Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebuah Undang-Undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi

usaha pembaruan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi tanah dan hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan akan tanah.

Untuk mencapai tujuan tersebut Undang – Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (1). Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria ayat (1) meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak – hak atas tanah dan peralihan hak – hak tersebut.
3. Pemberian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk memperoleh kepastian hukum mengenai tanah harus diketahui dimana letaknya, bagaimana batas – batasnya, berapa luasnya, bangunan dan tanaman apa yang ada di atasnya, status tanahnya, siapa pemegang haknya dan tidak adanya pihak lain. Sebagaimana diketahui bahwa pendaftaran tanah yang diperintahkan Pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria adalah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah.

Pasal-Pasal lain dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan tentang pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.”

b. Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

c. Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

Sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan mendapat pengaturan secara lengkap dan rinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disebut Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997.

3. Obyek Pendaftaran Tanah

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau badan hukum. Pemberian hak itu

berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Dari uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa diberikannya hak-hak atas tanah tersebut dalam jenis hak yang berlainan, keberadaan hak-hak atas tanah yang bermacam-macam itu merupakan obyek yang harus didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 obyek pendaftaran tanah meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah negara.

Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk Tanah Negara tidak disediakan Buku Tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan Buku Tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.³⁰

³⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit.* Halaman 479-480

4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Sebutan pendaftaran tanah atau *Land Registration* menimbulkan kesan seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran tanah adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta dan disajikan dalam “buku tanah”. Tapi dalam kenyataannya dari pengumpulan sampai penyajian data yuridis, bukan tanahnya yang didaftar melainkan hak-hak atas tanah yang menentukan status hukumnya serta hak-hak lainnya yang membebani hak-hak yang bersangkutan.

Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebuah Undang-Undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaruan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi tanah dan hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan akan tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut Undang – Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (1), yang berbunyi :

“untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria ayat (1) meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
-

- b. Pendaftaran hak – hak atas tanah dan peralihan hak – hak tersebut;
- c. Pemberian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk memperoleh kepastian hukum mengenai tanah harus diketahui dimana letaknya, bagaimana batas – batasnya, berapa luasnya, bangunan dan tanaman apa yang ada di atasnya, status tanahnya, siapa pemegang haknya dan tidak adanya pihak lain. Sebagaimana diketahui bahwa pendaftaran tanah yang diperintahkan Pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria adalah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah.

Pasal-Pasal lain dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan tentang pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.”

- b. Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

- c. Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

Sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan mendapat pengaturan secara lengkap dan rinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disebut Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997.

Peralihan hak atas tanah yang dilakukan melalui jual beli hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat dihadapan PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka pendaftaran peralihan hak karena jual beli harus memperhatikan akta PPAT serta dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk kepentingan pendaftaran tersebut. Pelaksanaan pembuatan akta PPAT harus memperhatikan syarat-syarat sebagai berikut:³¹

- a. Pembuatan akta PPAT harus dihadiri para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau orang yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³¹ Boedi Harsono, Op. cit halaman 628

- b. Pembuatan akta PPAT harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, yang memberi kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan.
- c. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Akta PPAT tersebut dibuat sebanyak 2 (dua) lembar asli, satu lembar disimpan di kantor PPAT, dan satu lembar disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran. Pihak-pihak yang berkepentingan mendapatkan salinan akta PPAT.

PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditanda tangannya akta yang bersangkutan.

Kantor Pertanaahan wajib memberikan tanda penerimaan atas penyerahan permohonan pendaftaran beserta akta PPAT dan berkasnya kepada PPAT yang bersangkutan.

Selanjutnya PPAT yang bersangkutan memberitahukan kepada penerima hak mengenai telah diserahkannya permohonan pendaftaran peralihan hak beserta akta PPAT dan berkasnya tersebut kepada Kantor Pertanahan dengan menyerahkan tanda terima. Pengurusan penyelesaian permohonan pendaftaran peralihan hak selanjutnya dilakukan oleh penerima hak atau PPAT atau pihak lain atas nama penerima hak.

Pendaftaran peralihan hak karena pemindahan hak yang dibuktikan dengan akta PPAT harus dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan sesuai ketentuan yang berlaku walaupun penyampaian akta PPAT melewati batas waktu 7 (tujuh) hari.

Pencatatan peralihan hak dalam buku tanah, sertipikat dan daftar lainnya dilakukan sebagai berikut:

- a. Nama pemegang hak lama di dalam buku tanah dicoret dengan tinta hitam dan dibubuhi paraf Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk;
- b. Nama atau nama-nama pemegang hak yang baru dituliskan pada halaman dan kolom yang ada dalam buku tanahnya dengan dibubuhi tanggal pencatatan, dan besarnya bagian setiap pemegang hak dalam hal penerima hak beberapa orang dan besarnya bagian ditentukan, dan kemudian ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dan cap dinas Kantor Pertanahan;
- c. Yang tersebut dalam huruf *a* dan *b* juga dilakukan pada sertipikat hak yang bersangkutan dan daftar-daftar umum lain yang memuat nama pemegang hak lama;

d. Nomor hak dan identitas lain dari tanah yang dialihkan dicoret dari daftar nama pemegang hak lama dan nomor hak dan identitas tersebut dituliskan pada daftar nama penerima hak.

Apabila pemegang hak baru lebih dari 1(satu) orang dan hak tersebut dimiliki bersama, maka untuk masing-masing pemegang hak dibuatkan daftar nama dan di bawah nomor hak atas tanahnya diberi garis dengan tinta hitam. Sedangkan apabila peralihan haknya mengenai sebagian dari sesuatu hak atas tanah sehingga hak atas tanah itu menjadi kepunyaan bersama pemegang hak lama dan pemegang hak baru, maka pendaftarannya dilakukan dengan menuliskan besarnya bagian pemegang hak lama dibelakang namanya dan menuliskan nama pemegang hak baru beserta besarnya bagian yang diperolehnya dalam halaman perubahan yang diberikan. Setelah semuanya selesai, sertipikat hak yang dialihkan diserahkan kepada pemegang hak yang baru.

5. Sertipikat Hak Atas Tanah

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Adapun yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c pada Undang-Undang Pokok Agraria dalam pengertian sertipikat, yaitu pemberian surat tanda bukti

hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, dikatakan demikian karena selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan.

Sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai macam hak, subyek hak maupun tanahnya. Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan hukum bidang pertanahan di Indonesia, Pasal 19 ayat (2) sub. C sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Pengertian dari sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat adalah bahwa data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan data yang tertera dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan harus dianggap sebagai data yang benar kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan. Sehingga selama tidak bisa 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 berperkara dipengadilan, sehingga data yang tercantum benar-benar harus

sesuai dengan surat ukur yang bersangkutan, karena data yang diambil berasal dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

Hal ini lebih diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam ketentuan Pasal 32 yang menyebutkan bahwa :

Ayat (1) :

sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan;

Ayat (2) :

dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.³² Khususnya pada ayat (2) Pasal 32 tersebut bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama seseorang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak menuntut/mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan

³² Boedi Harsono, *Op. Cit.* Halaman 482

hak atas atau penerbitan sertipikat tersebut. Jadi sertipikat hak atas tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, sehingga terciptalah sertipikat hak atas tanah. Buku tanah itu merupakan lembaran-lembaran daftar isian, yang berisi dan merupakan surat - surat bukti mengenai:

1. Macam-macam hak atas tanah yang dibukukan;
2. Subjek yang mempunyainya;
3. Tanah mana yang dihaki (menunjuk pada surat ukurnya atau gambar situasinya);
4. Hak-hak lain yang membebaninya.

Sedangkan surat ukur adalah salinan memuat gambar tanah yang melukiskan batas tanah, tanda-tanda batas maka yang terpenting surat ukur harus memuat :

1. Nomor pendaftaran;
2. Nomor dan tahun surat ukur atau buku tanah;
3. Nomor pajak jika mungkin;
4. Uraian tentang letak tanah;
5. Uraian tentang keadaan tanah;
6. Luas tanah.

Hal-hal yang dapat dibuktikan dalam sertipikat hak atas tanah tersebut adalah :

1. Jenis hak atas tanah;
2. Pemegang hak;
3. Keterangan fisik tentang tanah;
4. Beban di atas tanah;
5. Peristiwa hukum yang terjadi dengan tanah.

Jelaslah apabila seseorang memiliki sertipikat hak atas tanah akan merasa terjamin akan kepastian hak atas tanah yang dimilikinya, sebab apabila terjadi pelanggaran atas tanah hak miliknya maka pemilik tanah dapat menuntut haknya kembali.

6. Stelsel Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Politik Hukum Agraria kita menyebutkan bahwa masalah pendaftaran tanah itu disesuaikan dengan sistem-sistem dan stelsel-stelsel hukum agraria dari negara-negara modern, maka dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara *Recht Kadaster* itu.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistim pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA maka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas suatu bidang tanah, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah. Peran pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sangat besar dalam menyelenggarakan Pendaftaran Tanah baik secara sistematis maupun sporadis, hanya saja dalam pendaftaran tanah secara sporadis maka bobot proaktif adalah terletak pada pemegang hak atas tanah.

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya, maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut.

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar.

Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, apa yang terkandung didalam buku tanah (sertipikat) dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah, ini dalam artian bahwa pihak ketiga yang

bertindak atas bukti-bukti tersebut, mendapat perlindungan yang mutlak, biarpun kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar.

Dalam sistem publikasi positif memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat balik nama dalam sistem publikasi positif memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat untuk didaftar ataukah tidak, menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan untuk itu telah dipenuhi atau tidak.

Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftar. Adapun yang menjadi kebaikan-kebaikan dari sistem publikasi positif adalah sebagai berikut :

1. Adanya kepastian dari buku tanah yang bersifat mutlak;
2. Peran aktif dari pejabat balik nama tanah;
3. Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang umum.

Disamping ada kebaikannya, sistem publikasi positif juga terdapat kelemahan-kelemahannya, yaitu:

1. Akibat dari pelaksanaan pendaftaran tanah bersifat aktif, maka waktu yang dipergunakan sangat lama;
2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya berhak akan kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;

3. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi, yaitu dengan diterbitkannya sertipikat tidak dapat diganggu gugat.

Dengan demikian sistem publikasi positif memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendatipun ternyata bahwa pemegang sertipikat tanah bukanlah pemilik sejati. Oleh karena itu pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan buku tersebut, akan mendapat jaminan mutlak walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertipikat tanah adalah tidak benar.

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem negatif sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan-keterangan yang terdapat dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.

Namun apabila dikemudian hari ternyata keterangan-keterangan di dalam sertipikat atau buku tanah itu tidak benar, atas dasar kekuatan putusan hakim Pengadilan Negeri yang sudah berkekuatan pasti, sertipikat tersebut dapat diadakan perubahan-perubahan sepanjang dapat dibuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, bahwa hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai. Menyelidiki apakah pemberi hak sebelumnya (*rechfsvoorganger*) mempunyai wewenang menguasai

(*beschikkingbevoegdheid*) atau tidak berkaitan dengan bagaimana cara orang yang terdaftar itu memperoleh haknya, apakah telah memenuhi ketentuan undang-undang atau tidak.³³

Berdasarkan uraian di atas nampak dalam sistem publikasi negatif mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut:

- a. Bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi sebenarnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah;
- b. Bahwa pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diserahkan kepadanya.

Adapun yang menjadi kebaikan dalam sistem publikasi negatif adalah sebagai berikut:

1. Adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya;
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertipikatnya diterbitkan.

Sedangkan yang menjadi kelemahan dari sistem publikasi negatif ini adalah sebagai berikut:

1. Peran pasif pejabat balik nama tanah menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat tanah;

³³ Mariam Darus Badruzaman, *Bab-Bab tentang Hypoteek*. (Bandung: Citra Aditya Bakti Hal: 1996), Hal. 44 – 45

2. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat tanah sedemikian rupa sehingga kurang dimengerti oleh orang awam.

Dari uraian tersebut, Undang-Undang Pokok Agraria tidak menyebutkan secara tegas menganut sistem publikasi pendaftaran yang mana, tetapi apabila mendasarkan pada ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) sub c yaitu, kegiatan pendaftaran tanah yang terakhir pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, maka jelaslah bahwa Undang-Undang Pokok Agraria memakai sistem negatif di dalam pendaftaran tanah.

c. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sistem ini bukan negatif murni karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat menunjukkan bahwa dalam Undang – Undang Pokok Agraria dianut sistem pendaftaran publikasi negatif yang mengandung unsur positif.

Hal ini berarti Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga dapat dibuktikan sebaliknya, pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya yang berarti mengandung unsur positif.

Dalam hal ini penulis sependapat dengan Boedi Harsono yang berarti keabsahan sertipikat Hak Atas Tanah masih dapat digugat, jadi yang

terjadi adalah publikasi negatif. Sehingga sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat – surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Bukan sistem publikasi negatif yang murni, sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak dan tidak akan ada pernyataan seperti dalam yang terdapat dalam Pasal – Pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.³⁴

Menurut Boedi Harsono, Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sebagai surat tanda bukti hak, maka mesti ada Register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan, (*title by registration, the register is everything*).³⁵

B. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

³⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hal. 83

³⁵ *Ibid*, Hal. 80

1. Pengertian

Hukum agraria nasional yang telah berhasil diwujudkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menurut ketentuannya didasarkan pada hukum adat, yang berarti hukum adat menduduki posisi yang sentral di dalam sistem hukum agraria nasional. Di lain pihak UUPA telah memilih hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional seperti yang termuat dalam konsideran dan telah dirumuskan dalam Pasal 5 UUPA.

Dualisme bahkan pluralisme hukum di bidang pertanahan yang bertentangan dengan cita-cita persatuan bangsa Indonesia maka diperlukan adanya suatu unifikasi di bidang hukum tanah. Perlunya adanya pembaharuan hukum tanah didasarkan pada pertimbangan, bahwa :³⁶

- a) Karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini.
- b) Karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu, hukum agraria mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
- c) Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur

³⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Halaman 32

sekaligus menetapkan hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu : ³⁷

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi beraspek perdata dan publik;
2. Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
4. Hak-hak perorangan dan individual, semuanya beraspek perdata terdiri dari :
 - a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53;
 - b) Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan, dalam Pasal 49;
 - c) Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan, dalam Pasal; 25, 33, 39 dan 51.

Walaupun terdapat bermacam-macam hak penguasaan atas tanah tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa dimana prinsip hak menguasai negara di dalam peraturan perundangan negara Republik Indonesia untuk pertama kali ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di dalam bidang agraria kemudian dikembangkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Pasal 2 ayat (1) UUPA dengan jelas menyatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA : bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada

³⁷ *Ibid*, Halaman 24

tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dasar dari hak menguasai negara pada hakikatnya adalah tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa dan negara seperti yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperjelas oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Wewenang yang dipunyai oleh negara yang berpangkal pada hak menguasai dari negara, dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberikan wewenang kepada negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain yang dikemukakan di atas, dalam pengertian politis hak menguasai dari negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk :³⁸

- a. Konstatasi hak yang telah ada sebelum ditetapkan atau diundangkannya UUPA, baik hak-hak yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada ketentuan KUH Perdata maupun berdasarkan ketentuan hukum adat. Hal tersebut dilakukan melalui lembaga konversi yang ditetapkan oleh UUPA dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaannya.
- b. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan dalam UUPA. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- c. Mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya, pemindahan hak-hak atas tanah serta pembebasannya.

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah yang belum dihaki disebut tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara, sedangkan tanah yang sudah dimiliki dengan hak-hak atas tanah disebut tanah yang dikuasai negara secara tidak langsung atau biasa disebut dengan tanah hak.

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

³⁸ Ramli Zein, *Op. Cit*, Halaman 45

UUPA mengatur dan sekaligus ditetapkan mengenai jejang atau urutan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional antara lain yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia;
2. Hak Menguasai dari Negara;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;
4. Hak-hak Perorangan/Individu.

Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki.

“*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.³⁹ Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa :

“atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

maka atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

³⁹ *Ibid*, Halaman 24

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.

Hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16 yaitu :⁴⁰

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, meliputi :

a. Hak Milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti

⁴⁰ IBID, HALAMAN 16

bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan dalam jangka waktu 35 tahun. Batas waktu tersebut dapat diperpanjang 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Jangka waktu untuk HGB adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang haknya dengan mengingat keadaan keperluan dan keadaan bangunannya.

d. Hak Pakai (HP)

Hak pakai adalah 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 perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang.

Untuk pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, sudah ada peraturan pelaksanaannya dari UUPA, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

e. Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

2. Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan dihapus. Hal tersebut disebabkan karena hak tersebut bertentangan dengan asas

yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yaitu, seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, namun sampai saat ini hak-hak tersebut masih belum dihapus. Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah :

a. Hak gadai tanah/jual gadai/jual sende

Hak gadai/jual gadai/jual sende adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembalinya tanah tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

b. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi diantara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

c. Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

d. Hak menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada yang empunya tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang empunya tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

C. Tinjauan Umum Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah. Dalam pasal-pasal lainnya, tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai dialihkan. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar-menukar, dan hibah wasiat. Jadi, meskipun dalam pasal hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.

Apa yang dimaksud jual beli itu sendiri oleh UUPA tidak diterangkan secara jelas, akan tetapi mengingat dalam Pasal 5 UUPA disebutkan bahwa Hukum Tanah Nasional kita adalah Hukum Adat, berarti kita menggunakan konsepsi, asas-asas, lembaga hukum, dan sistem Hukum Adat. Maka pengertian

jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat. Hukum Adat yang dimaksud Pasal 5 UUPA tersebut adalah Hukum Adat yang telah *di-saneer* yang dihilangkan dari cacat-cacatnya/Hukum Adat yang sudah disempurnakan/Hukum Adat yang telah dihilangkan sifat kedaerahannya dan diberi sifat nasional.

Pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat merupakan perbuatan pemindahan hak, yang sifatnya tunai, riil dan terang. Sifat tunai berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata dengan mulut saja belumlah terjadi jual beli, hal ini dikuatkan dalam Putusan MA No. 271/K/Sip/1956 dan No. 840/K/Sip/1971. Jual beli dianggap telah terjadi dengan penulisan kontrak jual beli di muka Kepala Kampung serta penerimaan harga oleh penjual, meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual.⁴¹

Sifat terang dipenuhi pada umumnya pada saat dilakukannya jual beli itu disaksikan oleh Kepala Desa, karena Kepala Desa dianggap orang yang mengetahui hukum dan kehadiran Kepala Desa mewakili warga masyarakat desa tersebut. Sekarang sifat terang berarti jual beli itu dilakukan menurut peraturan tertulis yang berlaku.

Sejak berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang bertugas membuat akta. Dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dipenuhi syarat terang

⁴¹ Boedi Harsono, (d) "Perkembangan Hukum Tanah Adat Melalui Yurisprudensi", (Ceramah disampaikan pada Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa ini, Banjarmasin, 7 Oktober 1977), hlm. 50.

(bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi).

Akta jual beli yang ditandatangani para pihak membuktikan telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembelinya dengan disertai pembayaran harganya, telah memenuhi syarat tunai dan menunjukkan bahwa secara nyata atau riil perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan. Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya dan pembayaran harganya. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang haknya yang baru. Akan tetapi, hal itu baru diketahui oleh para pihak dan ahli warisnya, karenanya juga baru mengikat para pihak dan ahli warisnya karena administrasi PPAT sifatnya tertutup bagi umum.⁴² Syarat jual beli tanah ada dua, yaitu syarat materiil dan syarat formil.

d. Syarat materiil

Syarat materiil sangat menentukan akan sahnya jual beli tanah tersebut, antara lain sebagai berikut.

1) Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan

Maksudnya adalah pembeli sebagai penerima hak harus memenuhi syarat untuk memiliki tanah yang akan dibelinya. Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh hak atas tanah yang dibelinya tergantung pada hak apa yang ada pada tanah tersebut, apakah

⁴² Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 296.

hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai. Menurut UUPA, yang dapat mempunyai hak milik atas tanah hanya warga negara Indonesia tunggal dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 21 UUPA).

Jika pembeli mempunyai kewarganegaraan asing di samping kewarganegaraan Indonesiannya atau kepada suatu badan hukum yang tidak dikecualikan oleh pemerintah, maka jual beli tersebut batal karena hukum dan tanah jatuh pada negara (Pasal 26 ayat (2) UUPA).

2) Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan

Pihak yang berhak menjual suatu bidang tanah tentu saja si pemegang yang sah dari hak atas tanah tersebut yang disebut pemilik. Kalau pemilik sebidang tanah hanya satu orang, maka ia berhak untuk menjual sendiri tanah itu. Akan tetapi, bila pemilik tanah adalah dua orang maka yang berhak menjual tanah itu ialah kedua orang itu bersama-sama. Tidak boleh seorang saja yang bertindak sebagai penjual.⁴³

3) Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjualbelikan dan tidak sedang dalam sengketa.

Mengenai tanah-tanah hak apa yang boleh diperjualbelikan telah ditentukan dalam UUPA yaitu hak milik (Pasal 20), hak guna usaha (Pasal 28), hak guna bangunan (Pasal 35), hak pakai (Pasal 41). Jika salah satu syarat materiil ini tidak dipenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli

⁴³ Effendi Perangin, *Praktek Jual Beli Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 2.

tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemilik hak atas tanah atau tanah, yang diperjualbelikan sedang dalam sengketa atau merupakan tanah yang tidak boleh diperjualbelikan, maka jual beli tanah tersebut adalah tidak sah. Jual beli tanah yang dilakukan oleh yang tidak berhak adalah batal demi hukum. Artinya, sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli.⁴⁴

e. Syarat formal

Setelah semua persyaratan materiil dipenuhi maka PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) akan membuat akta jual belinya. Akta jual beli menurut Pasal 37 PP 24/1997 harus dibuat oleh PPAT. Jual beli yang dilakukan tanpa di hadapan PPAT tetap sah karena UUPA berlandaskan pada Hukum Adat (Pasal 5 UUPA), sedangkan dalam Hukum Adat sistem yang dipakai adalah sistem yang konkret/kontan/nyata/riil. Kendatipun demikian, untuk mewujudkan adanya suatu kepastian hukum dalam setiap peralihan hak atas tanah, PP No. 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana dari UUPA telah menentukan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT.⁴⁵

Sebelum akta jual beli dibuat PPAT, maka disyaratkan bagi para pihak untuk menyerahkan surat-surat yang diperlukan kepada PPAT, yaitu

- 1) Jika tanahnya sudah bersertifikat: sertifikat tanahnya yang asli dan tanda bukti pembayaran biaya pendaftarannya.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 23.

2) Jika tanahnya belum bersertifikat: surat keterangan bahwa tanah tersebut belum bersertifikat, surat-surat tanah yang ada yang memerlukan penguatan oleh Kepala Desa dan Camat, dilengkapi dengan surat-surat yang membuktikan identitas penjual dan pembelinya yang diperlukan untuk persertifikatan tanahnya setelah selesai dilakukan jual beli.

Setelah akta dibuat, selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak akta tersebut ditandatangani, PPAT menyerahkan akta tersebut kepada kantor pendaftaran tanah untuk pendaftaran pemindahan haknya (Pasal 40 PP No. 24 Tahun 1997).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3. Alasan Para Pihak Tidak Segera Mendaftarkan Pemindahan Hak Atas Tanah yang Dilakukan Sebelum Berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yaitu dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UU 1945. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum Barat, misalnya Hak *Eigendom*, Hak *Erpacht*, Hak *Opstal*, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama.

Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Recht Kadaster*. Adapun bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, misalnya tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan Pendaftaran Tanah, walaupun dilakukan Pendaftaran Tanah tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum, akan tetapi tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa pipil, girik, atau petuk Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscal Kadaste* 72 ntuan Pendaftar, Tanah di Indonesia diatur dalam UUPA Pasal 19, yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang berlaku efektif sejak tanggal 19 Oktober 1997.

Kedua peraturan pemerintah ini merupakan bentuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah dalam rangka *Recht Kadaster* yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa Buku Tanah dan Sertipikat Tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Sertipikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 123 ayat (2) Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sertipikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

Hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁴⁶

Pendaftaran Tanah semacam ini menggunakan sistem Publikasi Negatif. Dalam sistem ini, Negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan iktikad baik.

⁴⁶ Arie S. Hutagalung, "Penerapan Lembaga *Rechtsverweking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah", Hukum dan Pembangunan No. 4 (Oktober-Desember 2000), hlm. 328.

Dalam banyak kasus, pemegang hak yang memiliki sertipikat hak atas tanah, kapan pun tanpa ada batas jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya karena gugatan, akibatnya sertipikatnya akan dibatalkan.⁴⁷

Dengan demikian, Pendaftaran Tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena Negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Sebaliknya, dalam Pendaftaran Tanah yang menggunakan sistem Publikasi Positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.

Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang minta pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti dia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian berupa uang.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa sistem Pendaftaran Tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem Publikasi Negatif, namun sistem Publikasi Negatif ini mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal

⁴⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm 112

19 ayat (2) huruf c, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem Publikasi Negatif yang murni.⁴⁸

Dalam praktik, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni Sistem Publikasi Positif memberi beban terlalu berat kepada Negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Dalam hukum Pendaftaran Tanah-Tanah hak Barat dahulu ada lembaga yang dapat mengakhiri kelemahan sistem Publikasi Negatif tersebut, yang dikenal sebagai lembaga *Acquisitieve Verjaring*, Akan tetapi lembaga ini sudah tidak lagi, dengan tidak adanya lagi tanah-tanah hak Barat dan dengan dicabutnya pasal yang mengaturnya oleh UUPA.

Lembaga yang dapat menggantinya adalah lembaga yang dikenal dengan sebutan *Rechtsverwerking* yang dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat.

Pendaftaran tanah sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum dari masyarakat selaku pemegang hak atas tanah. Kesadaran hukum bukanlah semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari masyarakat. Harus diakui bahwa peraturan hukum yang dikomunikasikan kepada masyarakat merupakan langkah awal dalam menumbuhkan kesadaran hukum.

⁴⁸ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. I, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002), hlm. 89.

Kesadaran hukum merupakan konsep-konsep abstrak dari diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang sepantasnya. Dengan kata lain untuk mencapai suatu keserasian antara ketertiban dan ketentraman maka harus ada kesadaran untuk bertindak sesuai dengan aturan dan ketentuan yang dianggap benar menurut aturan negara (hukum).

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah belum menjadi suatu kewajiban bagi diri mereka karena mereka beranggapan bahwa dengan akta Jual Beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sudah mencukupi sebagai alat bukti kepemilikan tanah mereka.

Ada beberapa indikator yang dapat dipergunakan untuk mengetahui alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 dalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah antara lain adalah:

1. Pengetahuan tentang kewajiban mendaftarkan peralihan hak atas tanah;
2. Pandangan masyarakat tentang kepemilikan;
3. Pengetahuan tentang aturan pendaftaran tanah;
4. Keinginan responden untuk mendaftarkan tanahnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden didapatkan bahwa pada dasarnya responden menyadari dan mengerti tentang kewajiban untuk mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang mereka peroleh.⁴⁹

Secara umum, Penerima hak atas tanah mengetahui adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah yang diperolehnya. Namun, kenyataannya pengetahuan mereka tentang adanya kewajiban pendaftaran tersebut tidak menjadikan mereka mau melakukan pendaftaran hak atas tanah yang diperolehnya. Padahal menurut pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan kewajiban bersama antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.

Kewajiban untuk mendaftarkan pemindahan hak atas tanahnya, informasinya diperoleh melalui berbagai pihak, mayoritas responden mendapatkan informasi tentang pendaftaran tanah melalui media massa, undang-undang dan penyuluhan serta dari aparat kelurahan.

Masyarakat menyadari bahwa kepemilikan sertipikat adalah penting sebagai bukti kepemilikan tanah. Namun, kepemilikan sertipikat tersebut dianggap perlu hanya pada saat tanah diperjualbelikan atau dipindahtangankan kepada pihak di luar garis keluarga atau pihak di luar daerah setempat.

Pendaftaran tanah senantiasa dilakukan jika pemiliknya membutuhkan untuk melengkapi persyaratan administratif kepentingan lainnya, misalnya untuk

⁴⁹ Mochamad Yusuf Satta, *Wawancara*, selaku Penerima hak atas tanah yang terlambat mendaftarkan peralihannya, (Jakarta Pusat, tanggal 55 Pebruari 2010)

syarat pinjam uang atau kredit di Bank.⁵⁰ Dengan demikian seseorang walaupun tahu akan tujuan pendaftaran peralihan hak atas tanah, tidak melihat adanya manfaat yang kurang lebih seimbang dengan pengorbanannya untuk memperoleh sertipikat tanah. Bagi seseorang yang tidak mempunyai kepentingan mendesak yang mengharuskannya untuk mendaftarkan peralihan hak atas tanah dan tahu bahwa walaupun tanahnya tidak didaftarkan tidak ada sanksinya, ditambah lagi dengan adanya biaya pendaftaran pemindahan hak atas yang relatif mahal dan waktu penyelesaiannya cukup lama, maka akan cenderung untuk tidak melakukan pendaftaran pemindahan hak atas tanah.

Khusus untuk pendaftaran tanah pertama kali, berdasarkan hasil penelitian jumlah bidang tanah yang disertipikatkan sifatnya fluktuatif dalam arti jumlahnya tiap tahun tidak sama. Namun demikian secara umum, jumlah bidang tanah yang telah disertipikatkan terus meningkat setiap tahunnya seiringan dengan meningkat pertumbuhan perekonomian makro dan tingkat pengetahuan masyarakat, khususnya masyarakat Kota Jakarta.

Menurut Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa;

"Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

⁵⁰ Ishak Djamaluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

Pemahaman tentang pentingnya sertipikat sebagai bukti yang sah dan kuat menurut hukum agraria di Indonesia pada masyarakat dapat dikatakan sangat rendah. Mereka tidak memahami bahwa dengan adanya sertipikat maka hak dan kewajiban mereka sebagai pemilik tanah secara hukum dilindungi oleh Negara. Sebagai bukti kepemilikan tanah, mereka hanya bersandar kepada akta jual beli dan girik. Mereka mempunyai pandangan bahwa selama tanah tersebut secara fisik berada dalam penguasaan mereka, baik ditinggali, diwariskan atau dipergunakan oleh orang lain dengan sepengetahuan mereka (dikontrak, disewa atau penggunaan hak yang sejenis), maka mereka memiliki hak penuh atas tanah tersebut. Dapat dikatakan bahwa, masyarakat memiliki kesadaran hukum yang rendah karena pengetahuannya tentang hukum tidak sesuai dengan tindak dan perilakunya.

Informasi yang dibutuhkan sebagai dasar pembuat keputusan mengharuskan adanya suatu penghitungan berkenaan dengan tindakan yang akan dilakukan, hasil yang akan dicapai dan kemungkinan-kemungkinan bahwa hasil yang akan dicapai akan terjadi. Disamping itu, pengambilan keputusan harus pula dilandasi dengan ditetapkannya nilai tertentu pada setiap tindakan dan hasil yang akan dicapai.

Dalam hal ini, perlu terlebih dahulu ditentukan tujuan, preferensi dan imbalan apabila sesuatu terjadi atau tidak terjadi. Aturan tentang keputusan dibedakan antara dimilikinya informasi yang sempurna dan tidak sempurna, oleh karena tidak mungkin bagi seseorang untuk mempunyai informasi yang

sempurna, maka pengambilan keputusan itu pada umumnya didasari dengan adanya suatu resiko.⁵¹

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan dapat diketahui bahwa minat para pihak untuk segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 di pengaruhi juga oleh pola pikir mereka itu sendiri yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pandaftaran tanah.

Adapun dasar pemikiran dari masyarakat yang tidak bersedia mendaftarkan pemindahan hak atas tanahnya dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Dengan keadaan sekarang pemilik tanah merasa telah mendapat perlindungan hukum karena selain diakui oleh Pemerintah (melalui penerimaan pembayaran PBB) juga sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah.
- b. Merasa malu / sungkan apabila jual beli disertai tanda tangan kwitansi atau surat jual beli karena terkesan tidak mempercayai orang lain.
- c. Tanah warisan sebaiknya tidak dirubah statusnya, dibiarkan seperti sedia kala, sehingga tidak perlu balik nama dan tabu mempermasalahkan tanah warisan, apalagi membagi dan menjual.
- d. Tanah bukan merupakan benda yang mempunyai nilai ekonomis, tetapi lebih cenderung mempunyai nilai magis religius.
- e. Ada ikatan batin yang sangat erat antara pemilik tanah dengan tanahnya, sehingga jarang sekali terjadi peralihan hak atas tanah.

⁵¹ Esmi Warasih, *Pemhinaan Kesadaran Hukum*, Majalah Masalah-masalah Hukum, No. 5 Tahun XIII. (Semarang : Undip, 1993). hlm. 57

Adanya pola pemikiran para pihak yang merasa, bahwa program pendaftaran tanah dirasakan tidak perlu karena telah menganggap pemegang hak dengan kondisi yang sekarang telah mendapat perlindungan hukum karena Pemerintah secara tidak langsung mengakui kepemilikan atas suatu bidang tanah yang dibuktikan dengan memungut pajak atas tanah (PBB).

Dari hasil wawancara dengan responden didapatkan bahwa responden memberi alasan biaya tinggi dan prosesnya lama, hal ini disebabkan :

1. Biaya Pendaftaran Tanah Mahal

- Penyediaan alat bukti hak, bea meterai, pemasangan tanda batas, pengukuran, pemeriksaan tanah, pendaftaran semua memerlukan biaya;
- Setelah tanah bersertipikat, setiap mutasi harus mengeluarkan biaya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- Setiap mutasi terkena Pajak Penghasilan / Bea Perolehan Hak Atas Tanah Bangunan.
- Memerlukan biaya pemeliharaan sertipikat, sebab apabila rusak atau hilang biayanya sangat mahal, lebih mahal dari harga tanahnya sendiri.

2. Prosedur yang panjang

- setiap mutasi harus ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Kantor Pertanahan dirasakan terlalu berat baik dari segi waktu dan prosedurnya;
- Untuk penjualan sebagian mengalami kesulitan karena harus splitsing (pemecahan) sertipikat;
- Peralihan hak atas tanah pertanian tidak bebas, karena dibatasi dengan larangan pemecahan tanah pertanian dengan luas yang terlampau kecil

dan tanah *absentee* sesuai dengan Undang-Undang Nomor 56 Peraturan Pengganti Undang-Undang. Tahun 1960.

Selain itu, dari hasil wawancara dengan responden didapatkan responden memberikan alasan ada kebutuhan yang mendesak dan alasan cukup dengan akta Jual Beli.

Seseorang yang tahu akan manfaat sertipikat tanah dan mempunyai kepentingan yang relatif mendesak untuk segera dimilikinya sertipikat tersebut dan tahu akan pengorbanan yang harus diberikannya untuk memperoleh sertipikat tersebut, akan lebih cenderung untuk melakukan pendaftaran tanahnya karena manfaat yang akan diperolehnya lebih besar daripada pengorbanan yang harus diberikan untuk memperoleh sertipikat tersebut.

Sampai dengan tahun 1961 ada tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu :

52

- a. untuk tanah-tanah Hak Barat : *Verponding Eropa*;
- b. untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di wilayah Gemeente Verponding Indonesia; dan
- c. untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah Gemeente : *Landrente* atau *Pajak Bumi*.

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya yaitu sebagai tanah Hak Barat dan tanah Hak Milik Adat. Sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya. Walaupun yang menguasai tanah memintanya, kalau

⁵² Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hl. 84

tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah Hak Milik Adat tidak akan dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan pajak dilakukan dengan menerbitkan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah yang dikalangan rakyat dikenal dengan sebutan : *petuk pajak, pipil, girik* dan lain-lainnya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, *petuk pajak* yang berfungsi sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan diperlakukan sebagai *tanda-bukti pemilikan tanah* yang bersangkutan. Pengenaan dan penerimaan pembayaran pajaknya oleh Pemerintah pun oleh rakyat diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah.⁵³

Sehubungan dengan sikap dan anggapan di atas, orang belum merasa aman, selama *petuk pajak tanah* yang dibelinya belum diganti dengan yang baru atas namanya. Sejalan dengan ketentuan, bahwa hanya tanah yang berstatus hak milik adat saja yang dikenakan *Verponding* Indonesia, serta adanya keinginan dan usaha orang untuk mempunyai *petuk pajak* dengan dirinya sebagai wajib pajak, membenarkan praktek untuk menggunakan data yang tercantum dalam *petuk pajak* sebagai *petunjuk yang kuat* mengenai status tanahnya sebagai tanah Hak Milik Adat dan wajib pajak sebagai pemiliknya.

Kenyataan tersebut menurut Boedi Harsono dapat digunakan sebagai unsur pembantu dalam penegasan konversinya hak milik adat menjadi hak milik

⁵³ *Loc.it.*

menurut Undang-Undang Pokok Agraria mengenai tanah-tanah yang dimintakan pendaftarannya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.⁵⁴

Ketiga pajak tanah tersebut di atas pada tahun 1961 diganti dengan pungutan baru dengan nama *Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA)*. IPEDA inipun kemudian diganti dengan pajak baru, yang diberi nama *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)* (Undang-undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994).

Berbeda dengan ketiga pajak tersebut, pengenaan IPEDA dan PBB tidak dihubungkan dengan status tanah yang bersangkutan, biarpun tanah tetap disebut "obyek pajak" (Pasal 2). Bahwa status tanah dan hubungan hukum wajib pajak dengan tanah yang menjadi obyek pajak tidak lagi merupakan faktor penentu pengenaan pajaknya, dapat diketahui dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan :

"Yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan "

Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut ditegaskan bahwa : *"Tanda pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak"*. Bahwa petuk pajak oleh Pengadilan juga tidak diterima sebagai tanda bukti pemilikan

⁵⁴ *Ibid*, Hal. 85

tanah yang dikenakan pajak, dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Pebruari 1960 Nomor : 34/K/Sip/1960, bahwa:⁵⁵

"Surat Petuk Pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan ".

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria mulai tanggal 24 September 1960 tidak ada lagi tanah-tanah Hak Barat dan tanah-tanah Hak Milik Adat. Lembaganya sudah tidak ada lagi, sedang hak-hak yang adapun telah dikonversi oleh Undang-Undang Pokok Agraria menjadi salah satu hak yang baru.

Sehubungan dengan itu, mulai tahun 1961 tidak ada lagi tanah yang menurut ketentuannya dapat dikenakan Verponding Eropa, Verponding Indonesia dan Landrente atau Pajak Bumi dan karenanya tidak ada lagi pengenaan Verponding Eropa, Verponding Indonesia dan Pajak Bumi.⁵⁶ Oleh karena itu jelas bahwa *petuk pajak* hanya merupakan *petunjuk yang kuat* mengenai status tanahnya sebagai tanah Hak Milik Adat dan wajib pajak sebagai pemiliknya dan *bukan merupakan bukti kepemilikan* hak atas tanah. *Bukti pemilikan* hak atas tanah menurut hukum kita adalah *Sertipikat* hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah ini akan diberikan kepada pemegang hak atas tanah setelah tanahnya didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

⁵⁵ Subekti dan Tamara, *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hak Adat*, (Gunung Agung, Jakarta, 1961), Hal.153.

⁵⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hal. 85

1997. Dengan demikian, sebenarnya dengan keadaan sekarang, sebelum didaftar dengan memperoleh tanda bukti hak berupa Sertipikat.

Berdasarkan keterangan di atas, didapatkan bahwa responden yang tidak mendaftarkan pemindahan hak atas tanahnya sebagian besar dikarenakan masalah dana dan prosesnya yang lama. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 mengetahui tentang kewajiban mendaftarkan tanahnya tetapi masalah birokrasi dan prosesnya yang lama, responden sudah beranggapan bahwa penting untuk mendaftarkan alasan para pihak tidak segera mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tanahnya.

Dengan adanya sertipikat atas nama pembeli akan lebih mudah bagi pemilik tanah untuk membuktikan dirinya selaku pemilik atas bidang tanah tertentu, karena dalam sertipikat akan tercantum dengan jelas nama pemiliknya, jenis haknya, letak tanahnya, batas-batasnya, dan luasnya. Oleh karena tujuan pendaftaran tanah sebagai yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yang rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

- a. untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak

yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya (Pasal 4 ayat (1)).

Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, maka memperoleh sertipikat bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin undang-undang. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c (Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan) yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sedangkan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

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

- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan (misalnya calon pembeli atau kreditor) termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Untuk

penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, data tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Para pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditor, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan dan terbuka untuk umum. Karena terbuka untuk umum daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum (Pasal 4 ayat (2), Pasal 33 dan 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Tidak digunakannya hak tersebut menjadi tanggung jawab yang bersangkutan sendiri.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, secara baik merupakan dasar perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan.

Perbedaan yang cukup menyolok tersebut ternyata disebabkan pengaruh pola pikir masyarakat tentang arti penting dan manfaat dan pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tanah itu sendiri. Pola pikir yang keliru berdampak negatif sedangkan pola pikir yang benar berdampak positif terhadap perkembangan pendaftaran tanah.

a. Pengaruh Negatif.

Masyarakat sudah merasa aman pada keadaan yang sekarang karena tanah yang dimiliki sudah mendapat pengakuan dan pemerintah dan masyarakat sekitarnya tidak ada yang memperlmasalahkan. Oleh karena itu mereka belum merasa perlu untuk mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan sertipikat.

b. Pengaruh-positif.

Pendaftaran tanah memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 perlu segera didaftarkan guna memperoleh sertipikat hak atas tanah atas nama pembeli, demikian pula setiap peralihan dan pembebanan hak atas tanah perlu didaftarkan ke Kantor Pertanahan agar pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah dapat mengetahuinya, karena data yang terkumpul di Kantor Pertanahan sifatnya terbuka untuk umum.

4. Akibat Hukum Pemindahan Hak Atas Tanah yang Dilakukan Sebelum Berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 Tidak Didaftarkan

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 Seripikat sebagai 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.⁵⁷

Demikian pengertian pendaftaran tanah dalam ketentuan umum Pasal 1

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum Pendaftaran Tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.⁵⁸

Dalam memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah.⁵⁹ Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas maka pendaftaran tanah menjadi *Recht Kadaster*.⁶⁰ Untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961,⁶¹ yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dan baru berlaku 8 Oktober 1997.⁶² Sebelum berlaku Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut, dikenal Kantor Kadaster sebagai Kantor Pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut merupakan perintah dari Pasal 19 UUPA No. 5 Tahun 1960 yang berbunyi sebagai berikut.

⁵⁷ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 460.

⁵⁸ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Maret 1989), hlm. 3.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 4.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

⁶¹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Cet. 2*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 1.

⁶² *Ibid.*

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran, penetapan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Apa yang telah diperintahkan ayat (1) Pasal 19 tersebut, oleh pemerintah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang kemudian ayat (1) dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut ditegaskan lebih lanjut sebagai berikut.

- 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.

- 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 menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan.

Jelaslah, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang sudah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:

- a. Bahwa diterbitkannya Seripikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait tanah. Informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah bangunan yang ada.
- c. Untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.⁶³

Sebenarnya pada masa lalu di beberapa daerah pernah diselenggarakan pendaftaran tanah untuk tujuan fiskal, tetapi oleh masyarakatnya diberi arti juga

⁶³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Berdasarkan Peraturan Pemerintah, No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998)*, Cet. 1, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 2.

sebagai bersifat yuridis. Pendaftaran tanah ini, ada yang didasarkan pada hukum adat setempat, ada yang didasarkan pada peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat, ada pula yang didasarkan pada peraturan yang bersifat nasional, misalnya saja:⁶⁴

1. Pendaftaran yang diselenggarakan oleh Kantor Pajak Hasil Bumi (*Landrente*); sekalipun pendaftaran tanah yang dilakukannya bersifat administratif sesuai dengan peraturan yang bersangkutan, tetapi di balik itu masyarakat menganggap surat pajak tersebut seakan-akan sebagai bukti hak atas tanahnya yang terkena pajak tersebut. Mereka belum merasa aman sebelum surat pajaknya ada di tangannya. Oleh karena itu, surat pajak ini bila memenuhi beberapa ketentuan dalam peraturan konversi dapat dijadikan alas hak untuk pengkonversiannya.
2. Pendaftaran tanah Subak yang diselenggarakan oleh pengurus Subak di Bali berdasarkan hukum adat setempat.
3. Pendaftaran tanah hak *Grant* di Medan yang diselenggarakan berdasarkan peraturan *Gemeente* Medan.
4. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Kesultanan Yogyakarta.
- 5.

Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi, cara pendaftaran hak yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif.⁶⁵

Di dalam peralihan hak dikenal asas *nemo plus iuris* yang melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan asas “iktikad baik” yang berarti melindungi orang yang dengan iktikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang

⁶⁴ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, tanpa tahun, dan penerbit, hlm. 24.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 42.

disangka sebagai pemegang hak yang sah. Asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Badan Pertanahan.⁶⁶

Dalam asas *nemo plus iuris*, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.⁶⁷

Untuk menuju ke arah pemberian kepastian hak atas tanah telah diatur di dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan:

- (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 tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 43.

⁶⁷ *Loc It.*

(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.

Kalau pendaftaran di atas ditujukan kepada pemerintah, sebaliknya pendaftaran yang dimaksud Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak, agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka, dalam arti untuk kepentingan hukum bagi mereka sendiri, di dalam pasal-pasal tersebut dijelaskan:

Pasal 23 UUPA:

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

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

Pasal 32 UUPA:

Ayat (1) : Hak guna usaha, termaksud syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

Ayat (2) : Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha,

kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 UUPA:

Ayat (1) : Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

Ayat (2) : Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnyanya peralihan tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Dari ketentuan pasal-pasal di atas dapatlah disimpulkan bahwa pendaftaran yang dilakukan oleh pemegang hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan merupakan alat pembuktian yang kuat serta untuk sahnyanya setiap peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak-hak tersebut.

Usaha yang menuju ke arah kepastian hukum atas tanah tercantum dalam ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah, dalam Pasal 19 UUPA disebutkan, untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersifat "Recht Kadaster" artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum, dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status hukum dari tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang melekat di atas tanah tersebut.

Menurut para ahli, tujuan pendaftaran ialah untuk kepastian hak seseorang, di samping untuk pengelakan suatu sengketa perbatasan dan juga untuk penetapan suatu perpajakan.⁶⁸

a. Kepastian hak seseorang

Maksudnya, dengan suatu pendaftaran, hak seseorang itu menjadi jelas, misalnya apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak-hak lainnya.

b. Pengelakan suatu sengketa perbatasan

Apabila sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang sudah didaftar, maka dapat dihindari terjadinya sengketa tentang perbatasannya, karena dengan didaftarnya tanah tersebut, maka telah diketahui berapa luasnya, serta batas-batasnya.

c. Penetapan suatu perpajakan

Dengan diketahuinya berapa luas sebidang tanah, maka berdasarkan hal tersebut dapat ditetapkan besar pajak yang harus dibayar oleh seseorang.

Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula memberikan informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan. Untuk

⁶⁸ A.P. Parlindungan, *Op. Cit.* hlm.6

memenuhi berbagai kebutuhan seperti di atas, maka untuk itu UUPA melalui pasal-pasal pendaftaran tanah menyatakan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan.

Pendaftaran hak atas tanah menurut Pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah agar melakukan pendaftaran tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebaliknya, pendaftaran menurut Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak agar menciptakan kepastian hukum bagi mereka sendiri, karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusannya dan pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftar. Padahal pendaftaran itu merupakan bukti yang kuat sebagaimana disyaratkan Pasal 23 ayat (1), bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA, begitupun dengan hak guna usaha (Pasal 32 UUPA) dan hak guna bangunan (Pasal 38 UUPA), termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftar.

Dari ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUPA telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan, untuk itu diperlukan suatu peraturan pemerintah. Sebagai implementasi dari Pasal 19 UUPA tersebut dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian telah diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997. Produk hukum terakhir ini sama sekali tidak mengubah prinsip-prinsip dasar yang telah dikembangkan oleh Pasal 19 UUPA dan PP 10 Tahun

1961. Dengan adanya PP No. 24 Tahun 1997 maka berlakulah suatu pendaftaran tanah yang seragam untuk seluruh wilayah Indonesia,

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, sehingga pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta cara melaksanakannya mendapat pengaturan juga dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Tidak adanya sanksi bagi pihak yang berkepentingan untuk mendaftarkan perbuatan-perbuatan hukum yang telah dilakukan dan dibuktikan dengan akta PPAT, diatasi dengan diadakannya ketentuan, bahwa PPAT dalam waktu tertentu diwajibkan menyampaikan akta tanah yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada, Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftarannya.⁶⁹

Ketentuan ini diperlukan mengingat dalam praktik, tidak selalu berkas yang bersangkutan sampai kepada Kantor Pertanahan. Dari apa yang dikemukakan di atas jelaslah, bahwa Peraturan Pemerintah yang baru mengenai pendaftaran tanah ini di samping tetap melaksanakan pokok-pokok yang digariskan oleh UUPA, memuat penyempurnaan dan penegasan yang diharapkan akan mampu untuk menjadi landasan hukum dan operasional bagi pelaksanaan pendaftaran tanah yang lebih cepat.⁷⁰ Sehingga apabila peralihan hak atas tanah tidak didaftarkan, maka akibat hukumnya adalah bahwa data yang tersimpan masih data lama (masih terdaftar atas nama pemegang hak lama/penjual) dan

⁶⁹ Ishak Djamiluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

⁷⁰ Ishak Djamiluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

pemegang hak baru secara yuridis tidak mendapat perlindungan hukum meskipun secara fisik menguasai tanah yang bersangkutan.

5. Solusi Penyelesaian Pendaftaran Pemindahan Hak Atas Tanah yang Terlambat Didaftar

Pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban dari pemerintah untuk memberikan kepastian hukum terutama bagi pemegang hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19 UUPA. Hal ini kemudian ditindak lanjuti dalam peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalam pendaftaran hak atas tanah terdapat asas-asas bahwa pendaftaran hak atas tanah harus dilakukan berdasarkan asas aman, asas terjangkau, asas sederhana, dan asas mutakhir.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menekankan penolakan pendaftaran peralihan hak. Kepala Kantor Pendaftaran menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan sesuatu hak atas tanah jika salah satu persyaratan tidak dipenuhi. Salah satu syarat tersebut yaitu: di dalam hal jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik tidak diperoleh izin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya. Kemudian oleh Menteri Agraria diadakan ketentuan mengenai permintaan dan pemberian izin pemindahan hak yang dimaksud dalam ayat (1)

hurut a pasal ini. Adapun ketentuan yang dimaksud untuk mengatur izin pemindahan hak ini ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.59/DDA/Tahun 1970. Dengan adanya peraturan pelaksanaan izin pemindahan hak, maka Negara berperan aktif secara administrasi dalam menjalankan pengawasan dan pengendalian dalam jual beli hak atas tanah. Setelah pembuatan akta jual beli, maka proses pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mensyaratkan adanya izin pemindahan hak.

Untuk keperluan pendaftaran haknya bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur, dengan skala yang sama. Dalam pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan pembuktian hak-hak baru dan hak lama. Hak-hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Adapun hak-hak lama yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.⁷¹

Dalam Pasal 23 ditentukan bahwa untuk keperluan pendaftaran:

- a. hak atas tanah baru, data yuridisnya dibuktikan dengan:
 1. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan, yang dapat diberikan secara individual, kolektif ataupun secara umum.

⁷¹ Ishak Djamaluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

2. Asli akta Peraturan Pemerintah yang 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.
 3. Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.
 4. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf, ditinjau dari sudut objeknya pembukuan tanah wakaf merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik.
- b. Hak Milik Atas Suatu Rumah Susun dibuktikan dengan akta pemisahan Pembukuannya merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah tempat bangunan gedung rumah susun yang bersangkutan berdiri sudah didaftar.
- c. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Wakaf lahir dengan diucapkannya ikrar wakaf oleh wakif di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, yang dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat tersebut. Pendaftaran wakaf dilakukan untuk ketertiban administrasinya. Mengenai hak-hak yang lain, pendaftaran merupakan syarat bagi “kelahirannya”.⁷²

Untuk pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama, data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti

⁷² Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 477.

mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (1). Alat-alat bukti tersebut adalah bukti-bukti pemilikan.

Dalam penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan, bahwa bukti pemilikan itu pada dasarnya terdiri atas bukti pemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan.

Dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak baru yang didaftarkan. Selanjutnya dijelaskan dalam Penjelasan ayat (1), bahwa alat-alat bukti tertulis yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) di atas dapat berupa:

- a. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (Staatsblad 1834-27) yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi Hak Milik atau;
- b. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Ordonnantie* tersebut sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan atau;

- c. surat tanda bukti Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan atau;
- d. Seripikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959 atau;
- e. surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya atau;
- f. akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan, yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan, yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Ini merupakan perubahan Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang menentukan bahwa harus ada bukti akta PPAT, sejak Peraturan Pemerintah tersebut mulai dilaksanakan di suatu daerah atau;
- g. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau tanahnya yang sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan) atau;
- h. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelumnya atau sejak mulai dilaksanakannya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1977 atau;
- i. risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau yang tanahnya

sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan) atau;

- j. surat penunjukan atau pembelian (seharusnya: pemberian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah atau;
- k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir, dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 (seharusnya: sebelum berlakunya UUPA. Sejak mulai berlakunya UUPA tidak dipungut lagi Pajak Bumi, karena tidak ada lagi tanah Hak Milik Adat, atau;
- l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan atau;
- m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan ketentuan Konversi UUPA.

Dalam hal pemilihan bukti tertulis tersebut tidak lengkap, maka dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya menurut pendapat Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasa1 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilik; tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi

adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.⁷³

Mengenai kepemilikan itu ada tiga kemungkinan alat pembuktiannya, yaitu:

- a. bukti tertulisnya lengkap: tidak memerlukan tambahan alat bukti lain;
- b. bukti tertulisnya sebagian tidak ada lagi: diperkuat keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan;
- c. bukti tertulisnya semuanya tidak ada lagi: diganti keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan.

Akan tetapi, semua akan diteliti lagi melalui pengumuman, untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Dalam Pasal 24 ayat (2) diatur pembukuan hak dalam hal tidak ada atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian kepemilikan yang tertulis, keterangan saksi ataupun pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai kepemilikan tanah yang bersangkutan, sebagaimana yang disebut dalam ayat (1) di atas. Dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dapat dilakukan tidak didasarkan pada bukti kepemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahuluannya selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut. Dalam penjelasan ayat (2) tersebut, dirinci syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi pembukuan hak yang bersangkutan, yaitu .⁷⁴

⁷³ Ishak Djamaluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 578.

- a. penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan dengan iktikad baik, secara nyata dan terbuka selama waktu yang disebut di atas;
- b. kenyataannya penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desalkelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya;
- c. hal-hal tersebut, yaitu penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan serta tidak adanya gangguan, diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d. telah diadakan penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas;
- e. telah diberi kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26;
- f. akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam Keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan.

Seripikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh Seripikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang. Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, Seripikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak

yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen (Pasal 13). Seripikat hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan Wakaf menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini bisa berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan. Dalam pendaftaran secara sistematis terdapat ketentuan mengenai Seripikat dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 71 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, sedang dalam pendaftaran secara sporadis dalam Pasal 91 sampai dengan Pasal 93.

Terdapat ketentuan dalam Pasal 178 Peraturan Menteri "No. 3 Tahun 1997. Cara pembuatan Seripikat adalah seperti cara pembuatan buku tanah, dengan ketentuan bahwa catatan-catatan yang bersifat sementara dan sudah dihapus tidak dicantumkan. Seripikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan ditetapkan oleh Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996.⁷⁵ Jika dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data yuridis, penerbitan Seripikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.

Penerbitan Seripikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu, Seripikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan itu apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang tercatat dari masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya Seripikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 486.

disengketakan, Seripikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3).⁷⁶

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, maka solusi dapat diberikan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Pusat berkaitan dengan akta-akta PPAT yang dibuat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 adalah apabila ada permohonan tersebut, maka Kantor Pertanahan Jakarta Pusat akan melakukan pengecekan akta lama tersebut melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta sebagai pembina dan pengawas PPAT seluruh wilayah Propinsi DKI Jakarta, akan tetapi pengecekan tersebut sering tidak ditemukan daftar minuta akta oleh petugas Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta. Sehingga pada akhirnya Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta mengeluarkan Surat Edaran yang berkaitan dengan hal tersebut.

Adapun isi Surat Edaran Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta Nomor : 1.714.72/2002/31/PT/2000 tanggal 3 Nopember 2000 jo. Nomor : 848/09/HT.PT/2009 tanggal 27 April 2009 adalah antara sebagai berikut :

- bahwa untuk pengecekan Akta PPAT yang dibuat sebelum PP No. 24 Tahun 1997, pelaksanaannya diserahkan kepada Kantor Pertanahan Kotamadya masing-masing;

Untuk Kantor Pertanahan Jakarta Pusat telah dilaksanakan pengecekan akta PPAT yang dibuat sebelum PP No. 24 Tahun 1997 melalui 2 (dua) tindakan sebelum didaftar pemilik haknya, yaitu :

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 487.

1. akta PPAT tersebut dicek pada PPAT yang bersangkutan yang masih aktif atau pada PPAT Pengganti Pemegang Protokol, untuk dicocokkan dengan akta yang asli dibawa oleh pemohon serta ditandatangani oleh PPAT yang bersangkutan dengan dibuat Berita Acara Pengecekan Peninjauan Lapangan bahwa tanah dan lokasi tersebut benar dikuasai oleh pembeli terakhir. Selanjutnya akta tersebut ditandatangani oleh petugas dari Kantor Pertanahan dan PPAT yang bersangkutan atau pada PPAT Pengganti Pemegang Protokol.

Tujuan adalah untuk menghindari akta PPAT tersebut tidak “bodong” atau palsu atau untuk menghindari pembayaran pajak.

2. Apabila akta PPAT tersebut tidak ditemukan pada pada PPAT yang bersangkutan yang masih aktif atau pada PPAT Pengganti Pemegang Protokol, maka dilakukan Peninjauan Lapangan/Lokasi bahwa tanah dan lokasi tersebut benar dimiliki oleh pihak ke II yang memperoleh perolehan tersebut dengan pembuktian secara fisik.

Selanjutnya pihak yang terakhir pada akta tersebut dimintakan Surat

Pernyataan dari pemilik terakhir yang menyatakan bahwa :

1. Tanah tersebut betul-betul dimiliki secara fisik;
2. Tanah tersebut tidak dalam sengketa;
3. Tanah tersebut bersertipikat dan tidak sedang dijaminkan pada pihak lain;
4. Apabila dikemudian hari akta tersebut tidak benar, maka Kantor Pertanahan tidak akan dilibatkan.

Kemudian surat tersebut ditanda tangani oleh pihak ke II pada akta PPAT yang bersangkutan dan diketahui oleh Ketua RT dan/atau RW pada lokasi tanah tersebut sebagai saksi-saksi. Cara demikian dipakai untuk menghindari hal-hal sebagai berikut :

1. Akta tersebut sengaja dibuat untuk menghindari pembayaran pajak PPh dan BPHTB;
2. Agar Kantor Pertanahan tidak salah mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dapat mengakibatkan Pejabat Negara dituntut oleh pihak yang betul-betul memiliki tanah tersebut.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan Seripikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan ini misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksud kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).

Sebagaimana telah diketahui dari uraian mengenai Pasal 97 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, PPAT bahkan diwajibkan mencocokkan lebih dahulu

isi Seripikat hak yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan sebelum diperbolehkan membuat akta yang diperlukan. Ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Demikian dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2.

Objek pendaftaran tanah untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah tanah a) Hak Milik; b) Hak Guna Bangunan; c) Hak Pakai; d) Hak Pengelolaan; e) Tanah Wakaf; f) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; g) Hak Tanggungan.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan. Demikian Pasal 36.

Dalam Pasal 37 ditetapkan, bahwa peralihan hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah. Maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu, PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam Seripikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan. Demikian dikemukakan dalam Penjelasan Pasal 39.⁷⁷

Perbuatan hukum pemindahan hak dalam Hukum Tanah Nasional, yang memakai dasar Hukum Adat, sifatnya tunai. Dengan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan, hak atas tanah yang menjadi objek berpindah kepada penerima hak.

Fungsi akta PPAT yang dibuat adalah sebagai bukti, bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan. Dan karena perbuatan hukum itu sifatnya tunai, sekaligus membuktikan berpindahnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada penerima hak. Karena tata usaha PPAT sifatnya tertutup untuk umum, pembuktian mengenai berpindahnya hak tersebut berlakunya terbatas pada para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan (dan para ahli waris serta orang-orang yang diberitahu oleh mereka).⁷⁸

Baru setelah didaftarkan, diperoleh alat bukti yang mempunyai kekuatan hukum yang berlaku juga terhadap pihak ketiga, karena tata usaha pendaftaran tanah Kantor Pertanahan mempunyai sifat terbuka untuk umum. Selain diperoleh

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 492, 493.

⁷⁸ Ishak Djamaluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

alat bukti berupa catatan dalam buku tanah, dengan daya pembuktian yang lebih luas daripada akta PPAT, dengan didaftarkannya pemindahan hak yang bersangkutan, diperoleh juga alat pembuktian yang kuat, yaitu berupa Seripikat hak atas tanah atas nama penerima hak, sebagaimana yang diberikan penegasan artinya dalam Pasal 32, dengan kemungkinan berlakunya lembaga "*rechtsverwerking*" setelah tanahnya dikuasai selama 5 tahun.

Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak meninggal dunia. Sejak itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru. Mengenai siapa yang menjadi ahli waris diatur dalam hukum perdata yang berlaku bagi pewaris.

Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada para ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.

Berbeda dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, tidak ditetapkan jangka waktu dilakukan pendaftarannya. Sebaliknya, ada ketentuan dalam Pasal 61 ayat (3) yang membebaskan pendaftaran peralihan haknya dari pembayaran biaya pendaftaran, bilamana dilakukan dalam waktu 6 bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris.⁷⁹

⁷⁹ Ishak Djamaluddin, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Pusat (Jakarta Pusat, 1 Maret 2010)

BAB IV

PENUTUP

6. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa :

- i. Alasan Para Pihak Tidak Segera Mendaftarkan Pemindahan Hak Atas Tanah yang Dilakukan Sebelum Berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 adalah dikarenakan masalah dana dan prosesnya yang lama. Mereka mengetahui tentang kewajiban mendaftarkan tanahnya tetapi masalah birokrasi dan prosesnya yang lama, responden sudah beranggapan bahwa penting untuk mendaftarkan pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tanahnya;
- ii. Akibat hukumnya apabila pemindahan hak atas tanah yang dilakukan sebelum berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak didaftarkan adalah secara administratif pemindahan tersebut tidak sah, karena sertifikat hak atas tanah masih atas nama pemilik lama (Penjual) meskipun secara Hukum Tanah Nasional hal tersebut tetap sah. Hal ini dikarena konsep dasar Hukum Tanah Nasional pemindahan hak atas tanah (Jual Beli) adalah Hukum Adat yang bersifat terang dan tunai.

Dalam lingkup yang lebih luas ¹²³ dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya

dipergunakan, demikian pula memberikan informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan. Untuk memenuhi berbagai kebutuhan seperti di atas, maka untuk itu UUPA melalui pasal-pasal pendaftaran tanah menyatakan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan.

- iii. Solusi penyelesaian pendaftaran pemindahan hak atas tanah yang terlambat didaftar. Dalam hal pemilihan bukti tertulis tersebut tidak lengkap, maka dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya menurut pendapat Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasa1 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilik; tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.

Tidak adanya sanksi bagi pihak yang berkepentingan untuk mendaftarkan perbuatan-perbuatan hukum yang telah dilakukan dan dibuktikan dengan akta PPAT, diatasi dengan diadakannya ketentuan, bahwa PPAT dalam waktu tertentu diwajibkan menyampaikan akta tanah yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada, Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftarannya.

7. **Saran**

- i. Hendaknya pemerintah perlu segera membuat undang-undang mengenai Hak Milik atas tanah, sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 50 ayat (1) UUPA. Hal ini bertujuan agar dapat meningkatkan kepastian hukum dan dalam rangka melindungi kepentingan warga masyarakat;
- ii. Dalam kenyataannya, pendaftaran tanah yang merupakan keharusan bagi para pemegang hak belum dapat terlaksana sebagaimana mestinya. Oleh karena itu perlu penyuluhan lebih intensif dari aparat pemerintah khususnya pihak Badan Pertanahan Nasional baik melalui Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat maupun media massa serta efisiensi dalam birokrasi dalam proses pendaftaran tanah, sehingga kesadaran hukum masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya akan meningkat;
- iii. Meningkatkan pemberian penyuluhan hukum kepada masyarakat berkenaan dengan pentingnya pelaksanaan pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tersebut yang dilakukan baik melalui surat kabar, brosur-brosur, media massa, ceramah-ceramah dan cara lain sehingga masyarakat akhirnya benar-benar mengerti dan sadar betapa pentingnya pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tersebut dalam lalu lintas hukum dewasa ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Cet. 2*, (Bandung: Mandar Maju, 1994),
- , *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Berdasarkan Peraturan Pemerintah, No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998), Cet. 1*, (Bandung: Mandar Maju, 1999)
- Adrian Sutendi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008)
- Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, tanpa tahun, dan penerbit
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 1997)
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2000)
- , *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan- Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2002)
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Cet. I*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002),
- Harun Al-Rashid, *Sekilas Tentang Jual-Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturannya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)
- Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999)
- John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987)
- P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*, Cetakan kelima (Jakarta : Rineka Cipta, 2006)

- Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009)
- R. Subekti dan Tamara, *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hak Adat*, (Gunung Agung, Jakarta, 1961)
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990)
- Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993)
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2005)
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992)

B. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

C. Artikel dan/atau Makalah

Arie S. Hutagalung, "Penerapan Lembaga *Rechtsverweking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah", *Hukum dan Pembangunan* No. 4 (Oktober-Desember 2000)

Esmi Warasih, *Pemhinaan Kesadaran Hukum*, *Majalah Masalah-masalah Hukum*, No. 5 Tahun XIII. (Semarang : Undip, 1993).