

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pendaftaran Tanah

2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) adalah suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.

Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*).

Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah.¹

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, bersinambungan, 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.

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 286.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberiaan tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :²

a. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiataanya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas

²*Ibid.*, hlm. 287-290.

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. Dilakukan oleh pemerintah.

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

c. Secara terus-menerus, berkesinambungan.

Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan pengabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama

pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur.

Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus belandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.

e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

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

f. Pemberian surat tanda bukti hak.

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

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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.

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

2.1.2. Asas-Asas dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu :³

a. Asas *specialiteit*.

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

b. Asas *openbaarheid* (asas publitas).

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

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak.

³ Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, (Jakarta: Karunika, 2008), hlm. 99.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:

1. Asas sederhana.

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas aman.

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

3. Asas terjangkau.

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4. Asas mutakhir.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut diperiharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5. Asas terbuka.

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2.1.3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian obyek hak. Pendaftaran ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah fiscal cadaster, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPTPBB).⁴

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

⁴ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 278.

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

UUPA juga mengatur kewajiban bagi pemegang Hak Milik, pemegang Hak Guna Usaha, dan pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Kewajiban bagi pemegang hak milik atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 23 UUPA, yaitu :⁵

- a) Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebbannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

⁵*Ibid.*, hlm. 279.

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

Kewajiban bagi pemegang Hak Guna Usaha untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 32 UUPA, yaitu:⁶

1) Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak hapus karena jangka waktunya berakhir.

Kewajiban bagi pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam Pasal 38 UUPA, yaitu :⁷

(a) 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.

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

⁶*Ibid.*, hlm. 279.

⁷*Ibid.*, hlm. 280.

UUPA juga mengatur pendaftaran Hak Pakai atas tanah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 UUPA, yaitu :⁸

“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 dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini”.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bertujuan :⁹

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertipikat, bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin undang-undang.

2. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi :

a. Kepastian status hak yang didaftar.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

⁸*Ibid.*, hlm. 280.

⁹Budi Harsono, *Op Cit.*, hlm. 472.

Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

b. Kepastian subyek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (Warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

c. Kepastian obyek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti hak.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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 hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

3. 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. 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, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian, yang diambil datanya dari peta pendaftaran. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau Hak

Pengelolaan dan mengenai pemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Data yang tercantum dalam daftar nama tidak terbuka untuk umum. Hanya diperuntukkan bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Daftar nama sebenarnya tidak memuat keterangan mengenai orang perseorangan atau badan hukum dalam hubungannya dengan tanah yang dimilikinya. Karena ada kemungkinan disalahgunakan, maka data yang dimuat di dalamnya tidak terbuka untuk umum.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan/atau data fisiknya belum lengkap atau masih disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah demikian belum dikeluarkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

4. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib daftar.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, yaitu :¹⁰

a. Manfaat bagi pemegang hak.

1. Memberikan rasa aman.
2. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
3. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
4. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
5. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
6. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

b. Manfaat bagi pemerintah.

- 1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
- 2) Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
- 3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.

¹⁰Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 295.

c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur

Bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi obyek perbuatan hukum mengenai tanah.

2.1.4. Obyek Pendaftaran Tanah

Dalam kegiatan pendaftaran tanah tidak semua bidang-bidang tanah menjadi obyek pendaftaran tanah, hanya obyek tertentu yang telah ditentukan oleh Undang-undang. Pengaturan terhadap obyek pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai berikut :

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.

Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.”

Ketentuan Pasal 9 tersebut, dapat diketahui macam-macam obyek pendaftaran tanah, meliputi tanah dengan status Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, tanah hak tanggungan dan tanah negara. Sedangkan

Pendaftaran tanah yang obyeknya bidang tanah yang berstatus tanah Negara dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak ditertibkan sertipikat.

2.1.5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.¹¹

Asas itikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik, akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik. Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftarannya disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi : orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar

¹¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 117.

umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.¹²

Dalam sistem positif, di mana daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum.

Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak. Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang lalu enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif. Adapun kelebihanannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

¹²*Ibid.*, hlm. 118.

Dalam pendaftaran di Australia, yang menganut sistem *Torrens* dapat dinyatakan sebagai berikut :¹³

- a. *Security of title*, kebenaran dan kepastian dari hak tersebut terlihat dari rangkaian peralihan haknya dan memberikan jaminan bagi yang memperolehnya terhadap gugatan lain.
- b. Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus diulangi dari awal setiap adanya peralihan hak.
- c. Penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah.
- d. Ketelitian. Dengan adanya pendaftaran maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi.

Pendaftaran di Indonesia dikatakan mempergunakan Sistem *Torrens*, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, demikian juga di India, Malaysia, dan Singapura, dipergunakan Sistem *Torrens* ini.

Ada beberapa keuntungan dari Sistem *Torrens*, antara lain sebagai berikut :¹⁴

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya.
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
3. Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan.
4. Secara tegas menyatakan dasar hukumnya.

¹³ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm. 7.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 24.

5. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertipikat.
6. Meniadakan pemalsuan.
7. Tetap melihara sistem tersebut, karena pemeliharaan sistem tersebut dibebankan kepada mereka yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut.
8. Meniadakan alas hak pajak.
9. Dijamin oleh negara tanpa batas.

Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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 yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin. Walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹⁵

Selain di Indonesia, sistem negatif juga berlaku di negara Belanda, Prancis, dan Filipina. Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni sebagai berikut :

- a) Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum.
- b) Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui.

¹⁵ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 96.

- c) Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.
- d) Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik.
- e) Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
- f) Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kebaikan dari sistem negatif adalah¹⁶: a) adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya; b) adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertipikatnya diterbitkan. Dalam sistem pendaftaran negatif, bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Adapun kelemahan dalam sistem negatif adalah tidak terjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang

¹⁶Bachtiar Effendie, *Op Cit.*, hlm. 49.

akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri risikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.¹⁷

Jadi, ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke ei genaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.

Walaupun pendaftaran tanah menganut sistem publikasi, petugas pendaftaran tanah dalam melakukan tugasnya harus melakukan penelitian, pemeriksaan, dan monitoring mengenai batas tanah, letak tanah, luas tanah, status tanah, keadaan tanah apakah dalam keadaan sengketa atau tidak dan sebagainya.

Di samping itu, petugas pendaftaran tanah juga diharuskan untuk mengumumkan dalam waktu yang ditentukan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk memberi kesempatan pada semua pihak yang merasa keberatan.

Di dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, terdapat perbedaan mana dan hakikat antara pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran hak. Kedua sistem pendaftaran tanah mempunyai interpretasi yang berbeda. Di dalam sistem positif jaminan yang diberikan adalah kepada pemegang hak baru terdaftar yang merupakan pemegang hak yang dilindungi oleh hukum, sedangkan di dalam sistem negatif adalah sebaliknya, kecuali hanya sahnya peralihan hak. Jadi, di

¹⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 97.

dalam sistem pendaftaran yang positif hak itu berarti pendaftaran hak, sedangkan di dalam sistem pendaftaran yang negatif berarti pendaftaran peralihan hak.

2.2. PENERBITAN SERTIFIKAT MELALUI BERBAGAI JENIS PENDAFTARAN TANAH

1. Fungsi Sertipikat Hak-Hak Atas Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertipikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, dan fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lain. *Pertama*, sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA.¹⁸

Seseorang atau akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Dia pun dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu, misalnya luas, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.

Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Kalau ternyata apa yang termuat di dalamnya ada kesalahan, maka diadakan perubahan dan pembetulan seperlunya.

Dalam hal ini yang berhak mengadakan pembetulan itu bukan pengadilan, melainkan Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang membuatnya. Pihak

¹⁸*Ibid.*, hlm. 57.

yang merasa dirugikan karena kesalahan dalam sertipikat itu, mengajukan permohonan untuk perubahan atas sertipikat dimaksud, dengan melampirkan Putusan Pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan.

Kedua, sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/ kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha misalnya, sudah tentu akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya itu karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.

Ketiga, bagi pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Agraria. Data tentang tanah yang bersangkutan telah secara lengkap telah tersimpan di Kantor Pertanahan, dan apabila sewaktu-waktu diperlukan dengan mudah diketemukan. Data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan sebagainya.

Disamping manfaat tersebut di atas, masih banyak manfaat lain dari sertipikat hak atas tanah tersebut. Jelaslah bahwa sertipikat hak atas tanah memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemiliknya. Segala sesuatu mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

2. Penerbitan Sertipikat Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas kepemilikan tanah dan pemindahkan haknya, misalnya pembeli akan menikmati tanah dengan tidak ada gangguan oleh pihak lain. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga.

Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya.

Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapa pun yang menderita kerugian.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.¹⁹

Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari negara, dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *rechtkadaster* yang meliputi kegiatan: Pengukuran,

¹⁹*Ibid.*, hlm. 59.

pemetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak tersebut; pemberian sertipikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Hak-hak atas tanah telah menggambarkan hak seseorang terhadap kepemilikan, harus terdaftar dalam pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran hak atas tanah, pencatatannya menguraikan suatu ringkasan detail perbuatan terjadinya kepemilikan milik dan perubahannya, atau lain transaksi yang mempengaruhi suatu hak milik. Semua perbuatan yang mempengaruhi suatu milik dicatat dalam satu dokumen. Jika terjadi jual beli tanah sebagian dari tanah pemilik tanah yang dijual, dilakukan pendaftaran tanah yang kemudian diterbitkan suatu sertipikat tanah, yang merupakan surat bukti hak kepemilikan.

Pendaftaran itu sendiri menyediakan suatu catatan menyeluruh. Secara umum, tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah : untuk memelihara dan mengembangkan sistem pendaftaran tanah secara efisien, untuk menjamin hak-hak atas tanah secara sah menurut undang-undang atas nama, untuk mengakses ke informasi tanah secara akurat, untuk meningkatkan pemberian pelayanan.

Di dalam pendaftaran tanah dikenal sistem pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal.

Di dalam pendaftaran tanah secara sporadik inisiatif datangnya dari pemilik tanah (secara individual) atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah (massal) dengan biaya dari si pemilik tanah.

Penerbitan sertipikat tanah adalah hal terpenting bagi para pemilik tanah untuk dapat diterbitkan secara cepat dan biaya yang murah. Kehendak ini pun sangat dimaklumi, karena peraturan pendaftaran tanah pun memang sudah mengamanatkan demikian kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah, antara lain sederhana, dan terjangkau. Sederhana artinya prosedur penerbitan sertipikat harus mudah dan dalam waktu yang tidak terlalu lama, sedangkan terjangkau artinya biaya pendaftaran tanah harus memperhatikan kemampuan masyarakat ekonomi lemah, khususnya golongan tidak mampu.

Faktor aman sebagai salah satu asas dan tujuan pendaftaran tanah haruslah diartikan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai keharusan berhati-hati, cermat, dan teliti dalam memproses penerbitan sertipikat tanah dan pekerjaan pendaftaran tanah agar tercapai kebenaran mengenai siapa pemilik tanahnya dan apa yang menjadi objek miliknya mengenai luas, batas dan lokasi yang disebutkan dalam isi sertipikat. Asas aman juga dimaksudkan agar hasil proses pensertipikat dan pendaftaran tanah memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah dan sertipikat tanah itu sendiri.²⁰

Dengan demikian, sertipikat hak atas tanah merupakan bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar akan lebih banyak berhubungan dengan esensi kepentingan dan manfaatnya yang dapat disewakan, diperjualbelikan, dikerjasamakan, dijadikan tanggungan. Kepentingan yang demikian harus dapat diberikan

²⁰*Ibid.*, hlm. 61.

perlindungan hukum terhadap kasus-kasus yang muncul di dalam kepentingan tanah.

3. Dampak Pendaftaran Tanah Yang Negatif Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah

Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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 itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif 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.

Selain di Indonesia, sistem negatif juga berlaku di negara Belanda, Prancis, dan Filipina. Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni sebagai berikut.²¹

1. Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum.
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui.
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.

²¹*Ibid.*, hlm. 96.

4. Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik.
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kebaikan dari sistem negatif adalah adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya, adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertifikatnya diterbitkan. Dalam sistem pendaftaran negatif, bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya.

Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah.

Adapun kelemahan dalam sistem negatif adalah tidak menjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri risikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Jadi, ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.²²

Sistem negatif yang tercermin dalam Pasal 19 UUPA, menurut Boedi Harsono mengandung kelemahan, disebabkan adanya kekeliruan ketika merencanakan Pasal 23 ayat (2) UUPA. Sejarahanya adalah dalam rancangan UUPA yang diajukan oleh Menteri Agraria Soenario dimuat dalam Pasal 19 dikatakan bahwa :

Hak milik serta setiap peralihannya didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ayat (1) pendaftaran merupakan syarat mutlak untuk memperoleh hak milik dan sahnya peralihan hak tersebut.

Stelsel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Pemegang hak atas tanah yang dapat membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam

²²*Ibid.*, hlm. 97.

surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan sertipikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas itikad baik ini, menurut *Hoge Raad*, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan kepatutan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian itikad baik atas kepemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas itikad baik dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.²³

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapa pun hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif.

²³*Ibid.*, hlm. 99.

Mengenai sistem pendaftaran tanah menurut UUPA, para ahli hukum mengemukakannya dengan pandangan yang masing-masing berbeda. Menurut Parlindungan, pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA di samping menganut sistem *Torrens* juga sistem negatif. Adapun menurut Maria Sumardjono, sistem pendaftaran tanah yang dipakai di Indonesia adalah sistem *Torrens* sekalipun secara tidak langsung. Menurut Maria, sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, di mana yang dibukukan adalah hak-haknya (*registration of title*). Istilah *registration of title* adalah kata lain untuk *Torrens System*.²⁴

Demikian juga menurut Boedi Harsono, sesungguhnya pendaftaran tanah di negara kita menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkan digunakannya sistem positif, karena sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang ditertibkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak.

Hal ini ditegaskan dalam penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang yang namanya tercantum dalam sertipikat dalam waktu 5 tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu. Jadi, pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang berhak.

²⁴*Ibid.*, hlm. 100.

Menurut Bachtiar Effendie, sistem pendaftaran tanah menurut UUPA sudah saatnya untuk ditinggalkan, karena dengan Sistem Positif sertipikat tanah merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dengan demikian, akan dihindari tumpang-tindihnya sertipikat tanah, sehingga apa yang diharapkan suatu kepastian hukum pemegangan hak atas tanah akan dapat terlaksana. Dalam praktik peradilan di Indonesia seringkali dijumpai adanya sengketa sertipikat tanah yang tumpang tindih, atau *Zegel* tanah berhadapan dengan sertipikat tanah yang bernilai “Kuat”.²⁵

Dengan kata lain, karena UUPA menganut Sistem Negatif, maka terhadap mereka yang merasa berhak atas sebidang tanah selalu terbuka kesempatan untuk dapat mengajukan persoalannya melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan TUN, untuk dinyatakan sebagai yang berhak atas tanah tersebut. Kelemahan dari Sistem Negatif ini adalah bahwa akan membuka kemungkinan kepada siapa saja yang merasa berhak atas tanah untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan TUN kendatipun di atas tanah yang disengketakan itu telah diterbitkan sertipikat tanahnya, sehingga dengan demikian mungkin saja terjadi kekurangtelitian para petugas dalam memberikan sertipikat tanah, karena akhirnya instansi Pengadilan Negeri atau Pengadilan TUN yang akan menilai kebenaran siapakah pemilik/ pemegang hak atas tanah sesungguhnya dari tanah yang disengketakan. Pemakaian sistem positif ini tidak menutup kemungkinan andaikata sertipikat tanah tersebut diperolehnya dengan penipuan atau uang

²⁵*Ibid.*, hlm. 104.

sogok, kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya selalu dapat mengajukan tuntutan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Di sisi lain, Abdurrahman lebih cenderung kepada pendapat Mariam yang menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah sekarang yang dianut oleh UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif di mana segala kekurangan ada pada sistem negatif dan positif sudah dapat diatasi. Sistem ini menurut hemat kami pada masa sekarang sangat cocok dengan keadaan di negara kita sekalipun memang harus diakui akan perlunya diadakan beberapa penyempurnaan guna disesuaikan dengan perkembangan dan kemajuan.²⁶

Oleh karena itu, sertipikat dikatakan sebagai tanda bukti hak atas tanah, maka ditinjau dari pengertian akta autentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata, sertipikat disebut sebagai akta autentik apabila :

- a) bentuknya ditentukan oleh undang-undang;
- b) dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum;
- c) akta itu dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat di mana akta itu dibuat.

Suatu sertipikat disebut sebagai sertipikat asli apabila ia telah memenuhi ketentuan perundang-undangan baik formil maupun materiil. Kekuatan pembuktian materiil di dalamnya memuat isi keterangan berlaku sebagai kebenaran terhadap siapa pun dan orang yang namanya tercantum dalam sertipikat serta untuk kemanfaatannya, untuk keperluan siapa keterangan itu diberikan.

²⁶*Ibid.*, hlm. 105.

Adapun daya pembuktian formil, Kepala BPN/ Kantor Pertanahan menerangkan apa yang berada di atas tanda tangannya dan orang yang tercantum dalam sertipikat benar-benar pemiliknya.

Sistem publikasi yang digunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun penggantinya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem 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) UUPA, bukan sistem publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat. Kuat tidak berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat.²⁷

Sebagaimana akan kita lihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta peralihannya dan penerbitan sertipikat haknya, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara saksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Sehingga dapat dikatakan sistem publikasi di Indonesia adalah sistem publikasi negatif, tetapi bukan negatif murni melainkan apa yang disebut sistem

²⁷*Ibid.*, hlm. 111.

negatif yang mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA juga dinyatakan bahwa “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran, tanah dengan sistem publikasi negatif yang murni.

Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 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 yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Demikian penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Istilah negatif, ataupun positif di dalam sistem pendaftaran tanah ini telah umum dipakai, sekadar untuk memahami masalah-masalah pokok dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Masalah pokok tersebut menyangkut perlindungan hukum bagi pemilik terdaftar, kekuatan bukti dari peta dan daftar-daftar umum serta arti pendaftaran bagi suatu peralihan hak atas tanah.

Didalam peralihan hak kita mengenal *asas nemo plus iuris* dan asas itikad baik, yang pertama melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan yang kedua melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang

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

Pengertian sistem pendaftaran tanah yang positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar.

Dengan demikian, seseorang yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat. Di negara-negara di mana proses penguasaan tanah originer melalui pembukaan tanah dan peralihan hak selanjutnya tanpa alat-alat bukti tertulis apalagi tanpa kekuatan pembuktian formil materil yang memadai, penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan sistem positif itu akan sulit dilaksanakan dan memakan waktu yang banyak. Oleh karena itu, apabila dikehendaki akan memberikan jaminan terhadap daftar umum yang dipakai, digunakan sistem quasi positif, yaitu kepada siapa yang dengan sesuatu perbuatan hukum yang sah, mendapatkan sesuatu hak dari seseorang terdaftar dalam daftar umum, maka ia memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat. Perlindungan pemilik terdaftar dengan itikad baik ini, harus diatur dengan undang-undang.

Di 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, terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya tergugat, yaitu pemegang hak terdaftar. Hal ini berarti bahwa daftar umum yang diselenggarakan

di suatu negara dengan asas di mana pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum, tidak mempunyai kekuatan bukti. ini berarti bahwa terdaftarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan tidak pula dinyatakan di dalam undang-undang.²⁸

2.3. PEMBATALAN MENGENAI SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH

Hak secara umum dapat diartikan kuasa, kekuasaan, kewenangan, atau juga sebagai kekuasaan untuk bertindak (*rights are defined generally as "powers of free action"*). Dalam ilmu hukum, hak merupakan suatu kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap suatu benda maupun orang, sehingga menimbulkan hubungan hukum. oleh karena itu, seseorang yang memperoleh hak atas tanah, di dalamnya telah melekat kekuasaan atas tanah tersebut disertai dengan kewajiban-kewajiban dan pembatasan hak-hak atas tanah miliknya yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Perbuatan yang dimaksudkan untuk memutuskan, menghentikan atau menghapuskan sesuatu hubungan hukum, menurut doktrin hukum terdapat asas-asas hukum mengenai kebatalan, yakni *nietigheid*, *nulliteit*, yang dibedakan menjadi kebatalan mutlak dan nisbi. Kebatalan mutlak dari suatu perbuatan atau juga disebut kebatalan demi hukum, yaitu suatu perbuatan harus dianggap batal meskipun tidak diminta oleh suatu pihak atau tidak perlu dituntut secara tegas (disebut *absolute nietigheid*). Adapun kebatalan nisbi, yakni suatu kebatalan

²⁸*Ibid.*, hlm. 114.

²⁹*Ibid.*, hlm. 242.

perbuatan yang terjadi apabila diminta oleh orang tertentu. Di sini terdapat syarat bagi orang tersebut untuk memohon/ menuntut secara tegas (disebut *relatief nietigheid*). Biasanya tuntutan yang diajukan oleh salah satu pihak karena cacat hukum (paksaan, kekeliruan, penipuan, dan lain-lain).

Kebatalan nisbi dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu :³⁰

1. batas atas kekuatan sendiri (*nietig van rechtswege*), yakni meminta kepada hakim agar menyatakan batal (*nietig verklaard*). Misalnya, perbuatan yang mengandung cacat hukum di kemudian hari;
2. dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), di mana hakim akan membatalkan, apabila terbukti mengandung hal-hal yang menyebabkan batal. Misalnya, paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain.

Menurut Utrecht, ketetapan dibagi menjadi dua macam, yaitu ketetapan yang sah (*rechtsgeldigde beschikking*). Ketetapan tidak sah dapat berupa ketetapan yang batal karena hukum (*nietig van rechtswege*) ketetapan yang batal (*nietig*). Istilah yuridis “batal” dan “dapat dibatalkan” perbedaan dalam arti adalah sebagai berikut :³¹

- a. Batal (*nietig*), sering disebut juga “batal karena hukum” (*nietig van rechtswege*). Berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan tidak ada, demikian juga akibat hukumnya tidak ada, tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan badan pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruh akibatnya.

³⁰*Ibid.*, hlm. 243.

³¹*Ibid.*, hlm. 245.

b. Batal mutlak (*absoluut nietig*), dipakai apabila pembatalan itu dapat dituntut oleh setiap orang.

c. Batal nisbi, dipakai apabila pembatalan hanya dapat dituntut oleh orang tertentu.

Menurut Utrecht, dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan, dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berwenang membatalkan diadakan, karena perbuatan tersebut mengandung kekurangan. Bagi hukum, perbuatan itu ada sampai waktu pembatalan, oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya sampai waktu pembatalannya menjadi sah, kecuali jika undang-undang menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah. Setelah pembatalan, maka perbuatan itu tidak ada dan segala akibatnya menjadi hapus baik seluruhnya maupun sebagian.

Utrecht membedakan penetapan yang sah dan penetapan yang mempunyai kekuatan hukum, dengan mensitir pengertian yang diberikan oleh Stellinga, bahwa “sahnya” suatu penetapan adalah suatu “penilaian hukum” sedang “kekuatan hukum” dari suatu penetapan, menunjuk pada akibat sebagai pengaruh dari bekerjanya hukum. Adapun penetapan itu mempunyai kekuatan hukum, kalau ia telah memberikan pengaruhnya dalam pergaulan hidup. Utrecht mengadakan pembagian dalam kekuatan hukum formal (bentuknya) dan kekuatan hukum materiil (isinya).

Apabila ada salah satu syarat yang tidak dipenuhi itu merupakan kekurangan, kemudian hakim atau badan administrasi negara yang berwenang

memberikan pertimbangan apakah syarat yang tidak dipenuhi itu merupakan kekurangan yang berat, sehingga ketetapan itu dapat dikualifisir sebagai ketetapan yang tidak sah atau kekurangan yang ringan saja, yang tidak dapat mempengaruhi berlakunya ketetapan itu. Kekurangan dalam ketetapan menurut Donner dapat mengakibatkan .³²

1. ketetapan itu harus dianggap batal sama sekali;
2. berlakunya ketetapan itu dapat digugat dalam:
 - a. banding (*beroep*);
 - b. pembatalan oleh jabatan (*ambtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang.
 - c. penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berwenang (*competent*) mengeluarkan ketetapan tersebut;
3. dalam hal ketetapan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberikannya;
4. ketetapan diberi suatu tujuan lain daripada tujuan permulaannya.

Menurut van der Wel, suatu ketetapan yang menetapkan sesuatu yang benar-benar tidak mungkin dilaksanakan dapat dianggap batal sama sekali. Mengenai ketetapan lain, harus melihat apakah kekurangan yang bersangkutan adalah kekurangan yang esensial atau bukan esensial. Kekurangan bukan esensial tidak dapat mempengaruhi berlakunya ketetapan. Mengenai kekurangan esensial harus dilihat berat kekurangan. Apabila kekurangan begitu berat, sehingga

³² *Ibid.*, hlm. 248.

ketetapan yang bersangkutan sebetulnya tidak berupa ketetapan, maka ketetapan yang bersangkutan dapat dianggap batal terhadap subjek hukum yang mempunyai alat untuk menggugat berlakunya ketetapan itu, misalnya dalam hal banding.

Dengan demikian, ketetapan yang tidak sah dapat merupakan ketetapan yang batal karena hukum (*nietig rechtwege*), ketetapan yang batal (*nietig*), dan ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietig baar*).

Persoalan yang timbul mengenai kekuatan hukum dari suatu penetapan yang sah ini adalah sebagaimana dikemukakan oleh Donner, sampai berapa lama kekuatan hukum dari penetapan dapat berlaku dan dipertahankan bagi yang berkepentingan. Dapatkah instansi pemerintah yang bersangkutan sewaktu-waktu mencabut penetapan yang telah dikeluarkan, kalau ini dilakukan harus disertai dengan alasannya. Oleh karena itu, pengertian kekuatan hukum menyangkut persoalan kepastian hukum, stabilitas perasaan kepastian hukum, baik bagi pemerintah, lebih-lebih bagi mereka yang terkena dengan dikeluarkannya penetapan tersebut.³³

Sampai berapa jauh subjek dari penetapan itu dapat bekerja dan membina selanjutnya atas penetapan yang telah dikeluarkan, dengan tidak mengandung risiko akan terhambat usahanya di tengah jalan dengan segala kerugian materiil dan moril yang mungkin diderita, karena terhentinya kekuatan hukum penetapan dengan pencabutan. Persoalan lainnya, bagaimana halnya dengan penetapan yang sah, yaitu penetapan yang sempurna, karena telah memenuhi syarat formal dan materiil, apakah dapat disanggah. Hal ini tentunya tergantung dari sifat dan jenis

³³*Ibid.*, hlm. 249.

penetapan itu. Van der Pot, menyebut empat syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan sah, yakni:³⁴

1. dibuat oleh alat (organ) yang berwenang (*bevoegd*) membuatnya;
2. pembentuk undang-undang tidak boleh memuat kekurangan yuridis;
3. harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan cara atau prosedur membuat ketetapan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar pembentukan ketetapan itu;
4. isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Secara umum, pembatalan sertipikat hak atas tanah berkaitan erat dengan penetapan-penetapan Kepala BPN/ Kantor Pertanahan yang salah sebagai akibat berikut:

1. Perbuatan hukum administrasi tersebut dilakukan di bawah wewenang, akan tetapi tidak mengindahkan cara atau bentuk yang ditentukan oleh peraturan dasarnya.
2. Perbuatan hukum administrasi dilakukan di bawah wewenang, serta dengan tata cara dan bentuk yang ditentukan oleh peraturan, akan tetapi isinya bertentangan dengan hukum atau melanggar moral/ etika/ tata susila.
3. Perbuatan hukum administrasi dilakukan di bawah wewenang dan menurut prosedur, akan tetapi keputusan yang diambil mengandung unsur-unsur paksaan, penipuan, kekhilafan serta pengaruh negatif dari pihak ketiga.

³⁴*Ibid.*, hlm. 250.

4. Perbuatan hukum administrasi dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur, akan tetapi hanya memutuskan sebagian saja dari seluruh urusan.

5. Perbuatan hukum administasi dilakukan di bawah wewenangnya dan menurut prosedur, tetapi ditambah syarat-syarat yang ternyata syarat tersebut bukan termasuk wewenangnya (*detournement depouvoir*), dalam hal ini misalnya sertipikat hak atas tanah diberikan jika pemilik mau menyerahkan sebagian tanahnya secara cuma-cuma untuk pelebaran jalan.

Dengan perbuatan hukum administasi yang salah, jelas keputusan yang diambilnya adalah tidak sah dan mengandung cacat hukum. Hal ini berhubungan dengan asas kepastian hukum. Namun demikian, apabila keputusan tersebut mengandung kekurangan, penetapan tersebut berlaku sah selama tidak ada pengaduan atau permintaan banding sampai jangka waktu tertentu (kadaluarsa).

Hal ini sejalan dengan stelsel negatif di dalam sistem administrasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Di dalam penyelesaian sengketa sertipikat hak milik, hakim hanya dapat menentukan, apakah suatu penetapan yang dilahirkan/ diterbitkan bertentangan atau tidak dengan hukum.

Pihak yang dirugikan akibat diterbitkannya suatu ketetapan, dapat mengajukan gugatan, yakni.³⁵

1. yang dikenai suatu ketetapan dapat mengajukan permohonan kepada instansi pemerintah yang berwenang untuk membatalkan ketetapan itu;

³⁵*Ibid.*, hlm. 251.

2. yang dikenai suatu ketetapan dapat mengajukan soalnya kepada hakim sehingga ketetapan itu dinyatakan batal karena bertentangan dengan hukum;
3. yang dikenal suatu ketetapan tidak menyelenggarakan apa yang dicantumkan dalam ketetapan itu, dan setelah perkara yang bersangkutan dibawa ke muka hitam (ke pengadilan), diusahakan supaya hakim itu menyatakan ketetapan tersebut batal karena bertentangan dengan hukum.

Meskipun prinsip *rechtsverwerking* diterapkan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai tanah sebagai pemegang hak dengan sertifikat tanah sebagai tanda bukti pemilikannya, namun prinsip *rechtsverwerking* tidak memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan bagi pihak yang memiliki tanah, namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti sertifikat tanah. Perlindungan hukum juga sulit diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang memperoleh hak atas tanah hanya dengan berdasarkan asas itikad baik.

Seseorang atau beberapa orang dapat menempuh upaya pembatalan hak atas tanah (sebelum masuk ke pengadilan), jika orang tersebut merasa dalam penerbitannya ada cacat hukum administratif. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 106 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dikatakan bahwa Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dimohonkan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan.

Pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atau sertifikatnya tanpa adanya permohonan (Pasal 119). Jadi siapa saja yang merasa dirugikan dengan adanya penerbitan sertifikat hak atas tanah, dan dia menganggap penerbitan tersebut cacat hukum administratif, dapat menempuh upaya pembatalan hak atas tanah.³⁶

Dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, disebutkan bahwa Cacat hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) adalah a) kesalahan prosedur; b) kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; c) kesalahan subjek hak; d) kesalahan objek hak; e) kesalahan jenis hak; f) kesalahan perhitungan luas; g) terdapat tumpang-tindih hak atas tanah; h) data yuridis dan data fisik yang tidak benar; i) kesalahan lainnya yang bersifat administratif.

2.4. PENGERTIAN DAN SUBJEK HAK PENGELOLAAN

Hak Pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tidak memberikan pengertian Hak Pengelolaan.

³⁶*Ibid.*, hlm. 253.

Pengertian Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dari pengertian Hak Pengelolaan menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan Hak menguasai negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah.

UUPA dalam menentukan macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hal ini dilihat dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf H UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

AP. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan. Sependapat dengan A.P Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.³⁷

Cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Hak penguasaan atas tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953. Hak penguasaan

³⁷ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 159.

atas tanah negara ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan berasal dari konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat(1) UUPA dan Pasal 53 UUPA terdapat hak penguasaan atas tanah, yaitu Hak Pengelolaan (HPL). Dalam realita, ada badan-badan hukum tertentu, misalnya Pemerintah Kabupaten/ Kota, Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), PT Pelabuhan Indonesia (Persero), PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PD Pasar Surya Surabaya, PD Pasar Jaya DKI Jakarta, PD Sarana Jaya DKI Jakarta mempunyai hak penguasaan atas tanah disebut dengan Hak Pengelolaan (HPL).

Pemberian Hak Pengelolaan Pulau Batam dan daerah sekitarnya kepada BP Batam menjadi suatu kebijakan pertanahan yang memiliki karakter khusus yang membedakan dengan daerah lain di Indonesia. Kekhususan kebijakan pertanahan ini pertama kali terjadi pada saat penetapan Pulau Batam sebagai Daerah Industri oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.

Saat itu, seluruh wilayah Pulau Batam juga ditetapkan sebagai Lingkungan Kerja Daerah Industri Pulau Batam yang kemudian diberikan kepada Otorita Batam dengan Hak Pengelolaan. Dengan demikian, dengan adanya Keputusan Presiden

Nomor 41 Tahun 1973 ini tidak saja merubah Pulau Batam sebagai Daerah Industri melainkan juga merubah pola kebijakan pertanahan di Pulau Batam.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam menyatakan bahwa peruntukan dan penggunaan tanah :

1) Peruntukan dan penggunaan tanah di Daerah Industri Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya, yang bersangkutan dengan pelaksanaan pembangunan Pulau Batam, didasarkan atas suatu rencana tata-guna tanah dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri ;

2) Hal-hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah Industri Pulau Batam dalam rangka ketentuan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang agraria, dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan, kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ;
- b. Hak pengelolaan tersebut pada sub a ayat ini memberi wewenang kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk;
 1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut ;
 2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya ;

3. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak-pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-undang Pokok Agraria ;
4. menerima uang pemasukan/ ganti rugi dan uang wajib tahunan ;

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tersebut merupakan landasan hukum pertama yang masih menjadi landasan hukum hingga saat ini bagi Otorita Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan Pulau Batam. Untuk memperoleh Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan, maka yang bersangkutan wajib memiliki Surat Perjanjian (SPJ), Surat Keputusan (SKEP), Surat Penunjukan Lokasi (PL), Tanda Bukti Pembayaran UWTO (Uang Wajib Tahunan Otorita) dan Rekomendasi.

Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subjek Hak Pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum hanyalah manusia. Jadi, manusia oleh hukum diakui sebagai penyanggah hak dan kewajiban. Ada dua macam subjek hukum, yaitu :³⁸

a. Orang.

setiap manusia tanpa kecuali, selama hidupnya adalah subjek hukum. Sejak dilahirkan, manusia memperoleh hak dan kewajiban. Apabila meninggal, hak dan kewajibannya akan beralih pada ahli warisnya.

³⁸*Ibid.*, hlm. 166.

b. Badan Hukum.

Manusia bukanlah satu-satunya subjek hukum. Dalam lalu lintas hukum diperlukan sesuatu hal lain yang bukan manusia yang menjadi subjek hukum.

Di samping orang dikenal juga subjek hukum yang bukan manusia yang disebut badan hukum. Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban.

Dalam Hukum Tanah Nasional dapat ditemukan ciri-ciri Hak Pengelolaan, yaitu :³⁹

- a. Berdasarkan wewenang dan sifatnya, Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of disposal*.
- b. Hak Pengelolaan hanya dapat dipunyai oleh badan hukum pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) atau bidang bisnis yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah;
- c. Tanah Hak Pengelolaan digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan;
- d. Hak Pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi atau pemberian hak atas tanah negara;
- e. Hak Pengelolaan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota untuk diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya;
- f. Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan ada yang beraspek publik dan beraspek privat;

³⁹ *Ibid.*, hlm. 178-179.

- g. Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan ada yang beraspek internal dan beraspek privat;
- h. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya.
- i. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menggunakan tanahnya untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya;
- j. Pemegang Hak Pengelolaan berwenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/ atau bekerja sama dengan pihak ketiga.
- k. Tanah Hak Pengelolaan dapat dipergunakan sendiri oleh pemegang haknya dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuannya;
- l. Tanah Hak Pengelolaan tidak berjangka waktu tertentu, artinya berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk pelaksanaan tugas atau usahanya;
- m. Tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- n. Tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
- o. Batas maksimal tanah Hak Pengelolaan yang dapat dikuasai oleh pemegang haknya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
- p. Dari tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik;

q. Pemegang Hak Pengelolaan dapat melepaskan tanahnya untuk kepentingan

pihak lain;

r. Tanah Hak Pengelolaan menjadi hapus apabila tanahnya ditelantarkan oleh pemegang haknya.