

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Hak-Hak Atas Tanah

Sebelum melangkah kepada pengertian hak milik atas tanah, maka perludipahami terlebih dahulu mengenai pengertian hak atas tanah terlebih dahulu. Adapun yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dan tanah yang dihakinya.¹Kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Sedangkan kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian,peternakan, perikanan dan perkebunan. Selanjutnya, mengenai wewenang, Soedikno Mertokusumo membagi wewenang tersebut kedalam 2 hal yakni sebagai berikut:

- a. Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untukkepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanahitu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

¹ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988 hlm. 4

- b. Wewenang khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah tanah yang hanya untuk mendirikan atau mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan haknya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.²

Objek kajian atas pendaftaran tanah menurut pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997:³

a) Hak Milik

Landasan idil daripada hak milik (baik atas tanah maupun atas barang-barang dan hak-hak lain) adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi secara yuridis formil, hak perseorangan ada dan diakui oleh negara. Hal ini dibuktikan antara lain dengan adanya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Dahulu, hak milik dalam pengertian hukum barat bersifat mutlak, hal ini sesuai dengan faham yang mereka anut yaitu individualisme, kepentingan individu menonjol sekali, individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya. Hak milik tadi tidak dapat diganggu-gugat. Akibat adanya ketentuan demikian, pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk

² *Ibid*, hlm. 45

³ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru*, Bandung, P.T Alumni, 2006, hlm. 46

kepentingan umum. Sebagai contoh dari kemutlakan hak milik ini dibuktikan dengan adanya Arres 14 Maret 1904, yaitu Lantaarpaal Arres, sehingga perbuatan kotapraja yang waktu itu memerintahkan penyediaan kira-kira satu meter persegi tanah dari seorang pemilik tanah untuk menancapkan tiang lentera bagi penerangan umum, oleh Hakim dianggap bertentangan dengan undang-undang, karena membatasi hak milik perseorangan. Konsepsi hak milik semacam ini pada zaman sekarang sudah tidak dapat diterima lagi. Hak milik atas tanah dalam pengertian sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat 1 UUPA adalah sebagai berikut:“ Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh disini tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara semua hak-hak atas tanah lainnya. Sehingga si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada. Seseorang yang mempunyai hak milik dapat berbuat apa saja sekehendak hatinya atas miliknya itu, asal saja tindakannya itu tidak bertentangan dengan undang-undang atau melanggar hak atau kepentingan orang lain.⁴ Jadi harus pula diingat kepentingan umum, seperti telah disebutkan dalam Pasal 6 UUPA

⁴*Ibid.*, hal.45

tadi. Apalagi kita menganut paham bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial. Arti dari pada hak milik mempunyai fungsi sosial ialah bahwa hak milik yang dipunyai oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau perseorangan, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat rakyat banyak. Jadi hak milik ini harus mempunyai fungsi kemasyarakatan, yang memberikan berbagai hak bagi orang lain.

1. Terjadinya Hak Milik

Menurut Pasal 22 hak milik terjadi karena, menurut Hukum Adat, karena Penetapan Pemerintah, karena Undang-Undang. Dengan terjadinya hak milik itu, timbulah hubungan hukum antara subjek dengan bidang tanah tertentu yang isi, sifat dan ciri-cirinya sebagai yang diuraikan di atas, tanah yang sebelum itu berstatus tanah negara atau tanah hak lain (tanah hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai). Baru dengan terjadinya hak milik itu tanah yang bersangkutan berstatus tanah hak milik. Cara memperoleh hak milik demikian disebut *originair*. Hak milik bisa juga diperoleh secara *derivatin*. Menurut cara ini suatu subjek memperoleh tanah dari subjek lain yang semua sudah berstatus tanah hak milik, misalnya karena jual-beli, tukar menukar, hibah, pemberian dengan wasiat atau warisan. Dengan terjadinya peristiwa-peristiwa hukum itu, hak milik yang sudah ada beralih dari subjek yang satu kepada yang lain.⁵

a) Terjadinya Hak Milik Menurut Hukum Adat

⁵*Ibid.*, hal.46

Menurut Pasal 22 hal ini harus diatur dengan Peraturan Pemerintah supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara. Demikian penjelasan pasal tersebut. Terjadinya hak atas tanah menurut Hukum Adat lazimnya bersumber pada pembukaan hutan yang merupakan bagian tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat. Pembukaan hutan secara tidak teratur dapat membawa akibat yang sungguh merugikan kepentingan umum dan negara, berupakerusakan tanah, erosi, tanah longsor, dan sebagainya. Menyerahkan pengaturan pembukaan tanah para Kepala Adat mengakibatkan pemborosan, sebagai yang sering terjadi di beberapa daerah transmigrasi di luar Jawa.

b) Terjadinya Hak Milik Karena Penetapan Pemerintah

Hak milik yang oleh UUPA dikatakan terjadi karena Penetapan Pemerintah itu diberikan oleh instansi yang berwenang menurut cara dan dengan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian Pasal 22 ayat (2) huruf a, Sebagaimana telah disinggung di atas, tanah yang diberikan dengan Hak Milik itu semula berstatus tanah negara. Hak milik itu pun dapat diberikan sebagai perubahan daripada yang sudah dipunyai oleh pemohon, misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai. Hak milik ini pun merupakan pemberian hak baru. Dalam kedua hal itu

hak miliknya diperoleh secara originair. Hingga kini Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di atas belum ada.⁶

Pejabat-pejabat yang berwenang memberikan hak milik, pengaturannya yang terdapat dalam PMDN No.1 Tahun 1967 tentang pembagian tugas dan wewenang agraria. Instansi yang berwenang memberikan hak milik adalah Menteri Dalam Negeri/Dirjen Agraria,kecuali dalam hal-hak wewenang untuk memberikan hak atas tanah dilimpahkan kepada Gubernur/Kepala Daerah. Dalam hal tersebut dibawah ini Gubernur/Kepala Daerah diberi wewenang untuk memberikan hak milik.

- i. Jika hak itu diberikan kepada para transmigran dan kerluarganya.
- ii. Jika pemberian hak itu dilakukan didalam rangka pelaksanaan landreform.
- iii. Jika hak itu diberikan kepada para bekas gogol tidak tetap, sepanjang tanahnya merupakan bekas tanah gogolan tidak tetap.
- iv. Di luar hal-hal tersebut di atas jika tanah yang diberikan dengan hak milik itu merupakan tanah pertanian dan luasnya tidak lebih dari 5000 meter persegi

⁶*Ibid.*, hal.48

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pelaksanaan wewenang Gubernur tersebut tersebut dilakukan oleh para Kepala Kantor Inspeksi Agraria yang bersangkutan atas nama Gubernur.

2. Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara

Hak milik tersebut diberikan atas permohonan yang bersangkutan. Sudah barang tentu pemohon harus memenuhi syarat untuk memperoleh dan mempunyai tanah dengan hak milik sebagai yang telah diuraikan diatas. Permohonan untuk yang berwenang dengan perantaraan Bupati/Walikota. Kepala Kantor Agraria Daerah bersangkutan. Oleh instansi yang berwenang hak milik yang dimohon itu diberikan dengan menerbitkan suatu surat keputusan pemberian hak milik, yang disusun menurut contoh yang ditetapkan sebagai lampiran Peraturan MenteriMuda Agraria tersebut di atas. Selain syarat-syarat dengan keadaan dan peruntukan tanahnya, di dalam surat keputusan pemberian hak milik itu dimuat pula syarat-syarat umum.⁷

3. Pemberian Hak Milik Sebagai Perubahan Hak

Pihak yang mempunyai tanah dengan hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai, jika menghendaki dan memenuhi syarat-syaratnya dapat mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang, agar haknya itu diubah menjadi hak milik. Semula sesuai dengan praktek agraria sebelum berlakunya UUPA, yaitu di dalam menyelesaikan perubahan hak

⁷*Ibid.*, hlm, 49-50

eigendom menjadi hak milik Adat, pemohon lebih dahulu harus melepaskan haknya hingga tanahnya menjadi tanah Negara.⁸

4. Yang Dapat Mempunyai Hak Milik

Yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- (a). Warga Negara Indonesia.
- (b). Badan-badan hukum tertentu.
- (c). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan sepanjang tanahnya dipergunakan untuk itu.

5. Hapusnya Hak Milik Menurut Pasal 27 UUPA

Hak Milik hapus karena:

a. Tanahnya jatuh kepada negara, karena:

- i. Pencabutan hak.
- ii. Penyerahan sukarela oleh pemiliknya.
- iii. Ditelantarkan.
- iv. Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
- v. Tanahnya musnah

6. Yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- i. Warga Negara Indonesia.
- ii. Badan-badan hukum tertentu.
- iii. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan sepanjang tanahnya dipergunakan untuk itu.

⁸*Ibid.*, hlm 51

b). Hak guna usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun yang digunakan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA). Mereka yang dapat memiliki status hak guna usaha, adalah:

- i. Warga Negara Indonesia
- ii. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c). Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dari asal tanahnya, hak guna bangunan dapat terjadi pada tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik, dan yang dapat mempunyai status hak guna bangunan adalah :

- i. Warga Negara Indonesia
- ii. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

d). Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan ataupun 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 suatu perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asalkan tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang.⁹ Mereka yang berhak memperoleh status hak pakai, adalah :

- i. Warga Negara Indonesia
- ii. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- iii. Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.
- iv. Badan-badan keagamaan dan sosial.
- v. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- vi. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- vii. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

e). Hak Pengelolaan

Pemberian hak pengelolaan maksudnya adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga ataupun dapat

⁹ Pasal 41 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria

berupa kerja samadengan pihak ketiga. Mereka yang dapat memiliki status hak pengelolaan, adalah :

- i. Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah.
- ii. Badan usaha milik negara.
- iii. Badan usaha milik daerah
- iv. PT.Persero
- v. Badan otoritas
- vi. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

f). Hak atas tanah wakaf

Wakaf tanah hak milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

g). Hak milik atas satuan rumah susun

Satuan rumah susun adalah rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian yang bersifat perorangan yang meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.

h). Hak tanggungan

Hak tanggungan merupakan hak jaminan yang dibebankan kepada hak atastanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA yang diperuntukkan sebagaipelunasan utang tertentu.

i). Tanah negara

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.¹⁰

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah dan Hak Milik

Pendaftaran berasal dari kata cadastre (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan suatu bidang tanah. Selanjutnya Pendaftaran juga berasal dari bahasa latin capitastum yang berarti suatu register atau capita atau unit diperbuat untuk pajak tanah Romawi (capotatio terrens) . Menurut A.P Parlindungan, cadastre adalah record (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknyadan untuk kepentingan perpajakan).

Demikian pula cadastre merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai continuous recording (rekamanyang berkesinambungan) dari hak atas tanah¹¹ . Sedangkan menurut RawtonSimpson bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu upaya yang tangguh dalam administrasi kenegaraan, sehingga dapat juga dikatakan sebagai bagian

¹⁰ Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

¹¹ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm, 18.

darimekanisme pemerintahan¹². Selanjutnya pendaftaran tanah menurut Douglas JWillemer merupakan pekerjaan yang kontinu dan konsisten atas hak-hak seseorangsehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian yangdidaftarkan. Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftarantanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah yangmeliputi, pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian sertapemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenaibidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surattanda bukti haknya sebagai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hakmilik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹³

Kata-kata “rangkaiannya kegiatan” menunjukkan adanya berbagai kegiatan dalampenyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata “terus menerus” menunjukkan kepadapelaksanaan kegiatan bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata“teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturanperundang-undangan yang sesuai. Berdasarkan rumusan pengertian daripendaftaran tanah diatas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendafran tanah yaitu :¹⁴

- a) Rangkaian kegiatan bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftarantanah adalah kegiatan mengumpulkan baik data fisik maupun datayuridis dari tanah.

¹² *Ibid*, hlm, 19.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya)*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm, 72.

¹⁴ Suhadi dan Rofi Wahasisa, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, Universitas Negeri Semarang, 2008 Hlm, 12.

- b) Oleh pemerintah bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang.
- c) Teratur dan terus-menerus bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak.
- d) Data tanah bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah dihasilkan data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan,sertatanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, dan pemegang haknya siapa.
- e) Wilayah bisa merupakan wilayah kesatuan dengan obyek dari pendaftaran tanah.
- f) Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan obyek dari pendaftaran tanah.
- g) Adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sejak tanggal 08 Juli 1997 dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam PP-PT ini ditegaskan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota. Nama surat tanda bukti hak sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah sertipikat.¹⁵

Pendaftaran tanah merupakan suatu proses dimana terdapat aspek formal dan materil dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat hak atas tanah yang memberikan kepastian hukum, kepastian hak dan kepastian pemilik sertifikat hak atas tanah.

1) Pengertian Tanah

Pengertian tanah, dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) disebutkan mengenai tanah yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.¹⁶ Selain itu dijelaskan bahwa tanah juga mencakup aspek kultural, (Kualitas kering-tandus, basah-subur), Politis, hukum, pemilikan, hak dan juga makna spritual. Seperti halnya tanah adat dan tanah suci.

Tanah juga dihubungkan dengan negeri kelahiran; (tanah tumpah darah) setiapwarga negara Indonesia, menyebut Indonesia sebagai “Tanah Air atau ibu Pertiwi”. Dua kata tersebut mengandung makna ekologis yang luas. Istilah di atas yang mempunyai maksud politis kebangsaan, juga berdimensi lingkungan. Tanah adalah sumber kehidupan manusia. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan sebagai berikut. “ Atas dasar tanah hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan

¹⁵Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan HAK Atas Tanah*, Kencana, Surabaya, 2014, hlm.249.

¹⁶Diakses dari <http://Kamus Besar Bahasa Indonesia.org> pada tanggal 7 Februari 2018 pukul 06.00

bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”¹⁷

Istilah tanah dalam Pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan Hukum. Persoalan Hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan diadanya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya. Timbulnya persoalan yang berkaitan dengan diadanya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

Dalam hukum tanah negara-negara Barat menggunakan apa yang disebut *asas accesie* atau asas perletakan. Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/ atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang hakiki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas

¹⁷ Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

tanah yang diatur dalam Hukum. Hierarki hak-hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, adalah:¹⁸

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah.
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah.
- c. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat.
- d. Hak perseorangan atas tanah.

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan sistem. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tidak tertulis bersumber pada Hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya. Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang bagi menjadi dua, yaitu :

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

¹⁸Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012 hlm. 10-12

- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Hukum Tanah ada yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat Hukum Adat beraspek publik dan privat, dan hak perseorangan atas tanah beraspek privat.

2) Sitem Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Bagi Hak tanggungan terdapatnya perikatan tersebut sebagai jaminan Hak Tanggungan akan diperoleh hak preferen bagi si kreditur dan asas publisitas yang melindungi eksistensi jaminan dari adanya gugatan pihak ketiga.¹⁹

Didalam sistem pendaftaran tanah terdapat dua macam yaitu sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan sistem pendaftaran hak (registration of titles, title dalam arti hak). Sistem pendaftaran tanah memperlakukan, apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebbannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta.

¹⁹ Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, FH USU Press, Medan, 2002, hal.132.

Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan. Perbuatan hukumnya, hak penerimanya, hak apa yang dibebankan. Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, akta merupakan sumber data yuridis.

Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan, perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan. Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, akta merupakan sumber data yuridis. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-aktaitulah yang didaftarkan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Dalam sistem pendaftaran akta, PPT bersikap pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar. Akta hanya merupakan sumber datanya untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi, kemudian disediakan suatu daftar isian, yang biasa disebut “register” atau di Indonesia disebut buku tanah sehingga jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dicatatkan pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku Tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga pejabatnya dapat dikatakan bersikap aktif.

Dalam sistem ini buku-buku tanah disimpan di Kantor Pendaftaran Tanah yang merupakan salinan register, yang di Indonesia Sertifikat hak atas tanah terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu sampul dokumen.²⁰

3) Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Ketentuan Pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 (PP 10/1961) yang mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1961, dan setelah diberlakukan selama 36 tahun, selanjutnya digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (PP 24/1997) sebagai revisi dari PP 10/1961, yang diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan berlaku efektif sejak 8 Oktober 1997. Sebagai peraturan pelaksana dari PP 24/1997 maka telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 (PMNA/Ka.BPN No. 3/1997) tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Selanjutnya mengenai peralihan hak atas tanah, terjadi setelah peralihan tersebut didaftarkan pada Kantor Pertanahan dimana letak tanah tersebut. Hal ini penting guna memperoleh jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Dengan demikian pendaftaran ini akan menghasilkan peta-peta pendaftaran, surat-surat ukur (untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah), keterangan dan

²⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm.76

subjek yang bersangkutan, status dan pada haknya, serta beban yang berada diatas tanah tersebut dan turut menghasilkan sertifikat.²¹

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka Rechts Kadaster yang bertujuan menjamin tertib hukum dan kapasitas atas hak tanah (kepastian hukum) serta perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah maka oleh UUPA, Pemerintah diharuskan untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dan hal itu diatur dengan suatu Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa pendaftaran tanah itu harus meliputi dua hal, yakni:

- a. Pengukuran dan pemetaan-pemetaan tanah serta menyelenggarakan tata usahanya.
- b. Pendaftaran hak serta peralihannya dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²²

Dalam rangka pelaksanaannya, tugas pendaftaran tanah dilakukan dengan berbagai kegiatan diantaranya adalah pelaksanaan pembukuan, pendaftaran dan pemindaahan/peralihan hak atas tanah. Kepastian hukum obyek mengandung

²¹ Y.W. Sunidhia dan Ninik Widyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria*, PT. Bima Aksara, Jakarta, 1998, hlm, 139.

²² Pasal 19 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria.

pengertian bahwa bidang tanah yang terdaftar bersifat unik, baik letak, luas maupun batas-batasnya. Keunikan tersebut juga menjamin dapat dilaksanakan pengembalian batas apabila dikemudian hari tanda-tanda batas tanah tersebut hilang. Kepastian hukum subyek bermakna bahwa hak yang terdaftar dalam daftar umum dijamin kebenarannya sebagai pemegang hak yang sah dan sebenarnya yang pemiliknya didasarkan atas itikad baik.

A.P.Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu-lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari keadaan yang ada.²³

Pemberian jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, memerlukan tersedianya hukum tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Hal tersebut seperti yang telah diuraikan diatas sekarang ini diatur dalam PP 24/1997 sebagai pengganti dari PP10/1961 yang dianggap belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Tujuan dan sistem yang digunakan tetap dipertahankan dalam PP 24/1997 ini, yang pada hakekatnya seperti yang sudah ditetapkan dalam UUPA, yakni antara lain Pendaftaran Tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian dibidang pertanahan.

²³ A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.115.

4) Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Pasal 19 ayat (3) menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Dalam Penjelasan Umum Angka 1V UUPA dinyatakan “Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial-ekonomi dan kemungkinan kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya”.²⁴

Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggarannya di kota-kota lambat laun akan meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah negara. Atas dasar ketentuan Pasal 19 Ayat (3) UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah di prioritaskan di daerah perkotaan, disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi dari pada di daerah perdesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5-nya yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), selanjutnya dalam Pasal 6 Ayat (1)-nya ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor

²⁴Penjelasan Umum Angka 1V Undang-Undang Pokok Agraria

Pertanahan Kabupaten/Kota.²⁵ Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998, kemudian ditambahkan dengan Presiden No. 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden No.95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Didalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi menjadi 3 berdasarkan wilayah, yaitu :

- a. Di Tingkat Pusat (Ibu Kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
- b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabatlain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP24 Tahun 1997 dan Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, antara lain. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), Pejabat dari Kantor Lelang, dan Panitia Ajudikasi. Kegiatan dalam pendaftaran

²⁵Pasal 5 - 6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.²⁶

5) Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Diatur dalam Pasal 2 PP No 24 tahun 1997 yaitu pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Asas-asas pendaftarant tanah 7 diatur dalam Pasal 2 tersebut meliputi:

a. Asas sederhana

Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur Pendaftaran Tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak.

b. Asas aman

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan Pendaftaran Tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan agar pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan Pendaftaran Tanah harus bisa terjangkau oleh

²⁶ Urip santoso, *Op.Cit*, hlm, 24-25

pihak-pihak yangmemerlukannya, terutama memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golonganekonomi lemah.

d. Asas mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan agar pemeliharaan data Pendaftaran Tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tercatat atau tersedia di Kantor Pertanahan selalu up to date dan sesuai dengan kenyataan dilapangan.

e. Asas terbuka

Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.

Menurut Soedikno Mertokusumo dalam pendaftaran tanah dikenal dua asas²⁷ yaitu :

- a) Asas Specialiteit artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
- b) Asas Openbaarheid (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

²⁷ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 16-17

Tujuan dari pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 yang menentukan bahwa:

- a. 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 (lihat pasal 19 UUPA).
 - b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka pembuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
 - c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.
- Maksud dari terselenggaranya tertib administrasi pertanahan itu ialah pemeliharaan data fisik, data yuridis dan data-data lain yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah tersebut.

Tujuan utama dalam pendaftaran hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Memperoleh sertifikat tujuannya bukan sekedar mendapatkan fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.²⁸ Jaminan Kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi:

²⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm 473.

a. Kepastian status hak yang didaftar

Pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar.

b. Kepastian subyek hak

Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya.

c. Kepastian obyek hak

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

d. Untuk terselenggaranya Catur Tertib Pertanahan

Pendaftaran tanah dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanahan yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar. Sehingga tujuan terpenting dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemiliknya.²⁹

6) Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran tanah dalam suatu Negara tergantung pada asas hukum yang dianut oleh suatu negara dalam mengalihkan hak

²⁹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm. 164-165.

atastanahnya.³⁰ Ada beberapa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, yakni sistem Torrens, sistem negatif dan sistem positif.³¹

A. Sistem Torrens

Sir Robert Richard Torrens seorang pejabat bea cukai terkesan sekali atas sistem pemilikan dan saham atas kapal sebagaimana yang diatur oleh *English Merchant's Shipping Act*.³² Ketika dia menjadi anggota *First Colonial Ministry* dari provinsi South Australia, Torrens mengambil inisiatif untuk memperkenalkan pendaftaran tanah yang di Australia terkenal sebagai *Real Property Act* Nomor 15 Tahun 1857-1858. Dalam detailnya sistem Torrens disempurnakan dengan tambahan-tambahan dan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan hukum materialnya masing-masing.

Pelaksanaan sistem Torrens, setiap pendaftaran hak atas tanah sebelum dicatat dalam buku tanah, maka terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan dan penyelidikan yang sangat teliti terhadap data yang disampaikan oleh pemohon. Kelebihan sistem Torrens dibandingkan dengan sistem negatif adalah ketidakpastian diganti dengan kepastian, biaya lebih murah dan waktu yang digunakan lebih singkat, ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas, persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya, penipuan sangat dihalangi, banyak hak-

³⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 72.

³¹ Bachtiar Effendi, 1993, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah* : Bandung, Alumni, hlm. 47

³² A.P. Parlindungan, *Op.Ci*, hlm. 24-25

hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya.

Dalam sistem ini sertifikat tanah merupakan alat yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang tersebut di dalamnya serta tidak dapat diganggu gugat, demikian menurut Torrens. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui asuransi (*verzekeringsponds*) yang sebelumnya dikenakan pada pemohon hak dalam pendaftaran tanah. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan, terkecuali jika memperoleh sertifikat tanah dimaksud melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.³³

B. Sitem Positif

Dalam sistem positif suatu sertifikat tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak bisadibantah, kendatipun ia ternyata bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Sitem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat dalam sistem ini bersifat 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 diisyaratkan untuk itu telah dipenuhi atau tidak.

³³ A.P Parlindungan, *Op.Cit*, hlm. 26

Menurut sistem ini hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberian hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftar. Kebaikan dari sistem Positif ini adalah adanya kepastian dari buku tanah, peranan aktif dari pejabatnya, mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.³⁴ Asas peralihan hak atas tanah dalam sistem ini adalah asas itikad baik. Asas itikad baik berbunyi : orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetapi menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum.³⁵ Jadi asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad inilah perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti . Dalam sistem ini pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan bukti tersebut menurut sistem positif ini mendapatkan jaminan mutlak dengan adanya uang pengganti terhadap tanah yang sebenarnya ia haki.

Walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertifikat tanah tersebut adalah tidak benar .³⁶ Sistem positif ini dapat memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendatipun ternyata bahwa pemegang sertifikat bukanlah pemilik yang sebenarnya. Adapun kelemahan dari sistem positif ini adalah peranan aktif pejabatnya akan memakan waktu yang lama, kemudian pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan oleh karena kepastian hukum buku tanah itu sendiri, dan wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administratif.

³⁴Bachtiar Effendi,*Op.Cit*, hlm.32

³⁵Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 117

³⁶Bachtiar Effendi, *Op.Cit*, hlm.33

C. Sitem Negatif

Sistem Negatif adalah segala sesuatu yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya. Asas peralihan hak atas tanah menurut sistem ini adalah asas “*nemo plus iuris*”. Dimana asas *nemo plus iuris* berbunyi orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Asas “*nemo plus iuris*” ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas *nemo plus iuris* ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun.³⁷ Ciri pokok sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika namayang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai dari perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah.

Ciri pokok lainnya dalam sistem ini adalah Pejabatnya berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diserahkan kepadanya. Kebaikan dari sistem negatif ini adalah adanya perlindungan terhadap pemegang hak sejati. Sedangkan kelemahannya dari sistem negatif ini adalah peranan pasif pejabatnya yang menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat tanah, mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat tanah sedemikian rupa sehingga kurang dimengerti oleh orang awam. Menurut Boedi Harsono, pertanyaan yang timbul berkaitan dengan

³⁷Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 118

system publikasi pendaftaran tanah adalah sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan? Sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pendaftaran Tanah atau didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar?³⁸ menurut Boedi Harsono ada dua sistem publikasi Pendaftaran tanah yaitu sistem publikasi positif dan publikasi negatif.

Dalam sistem sistem positif, data disimpan dalam register atau buku tanah dan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. Dalam sistem ini, orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register karena pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. Sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan pembayaran serta kemudian mendaftarkan dirinya sebagai pemegang hak dalam register memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat dari orang yang namanya tidak terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, hal ini biasa disebut "*indefeasible tiile*". Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadik hilangnya haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli.

Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu

³⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm.80

dan khusus. Sehingga hukum benar-benar melakukan perlindungan terhadap orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar. Sistem publikasi negatif, yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli adalah sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan. Asas peralihan menurut sistem ini adalah asas “*nemo plus iuris*”, yaitu orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang ia punya sendiri. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem ini tidak boleh begitu saja dipercayai kebenarannya. Negara tidak menjamin data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa ialah pemegang hak sebenarnya. Sistem Publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif.³⁹

Pendaftaran tanah menurut UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2), Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sehingga sistem Pendaftaran Tanah menurut UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 bukanlah sistem negatif yang murni. Sistem publikasi yang murni tidak akan menggunakan pendaftaran hak, juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa

³⁹Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 477

sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Hal tersebut juga terlihat ada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat haknya, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.