

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Hak Milik Atas Tanah**

##### 1. Pengertian Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah sebagai berikut:

hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

##### 2. Subyek Hak Milik

Berdasarkan Pasal 21 UUPA yang menjadi subyek hak milik adalah sebagai berikut:

- (1) Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik;
- (2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik;
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan

kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak itu hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

- (4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan ayat (3) Pasal ini.

Pemegang hak milik atas tanah pada prinsipnya hanya dipunyai oleh perorangan, yaitu sebagai warga negara Indonesia tunggal. Oleh karena itu, hak milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi warga negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal.

Berdasarkan ketentuan pada ayat (2) dengan pertimbangan tertentu, hak milik dapat dipunyai oleh badan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, yaitu sebagai berikut :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara ( selanjutnya disebut bank negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 ( Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139).
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah ditunjuk Menteri Sosial yang terkait.

Penunjukan badan-badan hukum tersebut dilakukan berdasarkan pertimbangan untuk kelancaran pelaksanaan tugasnya, serta untuk keperluan-keperluan yang menurut sifatnya menghendaki penguasaan tanah dengan hak milik, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Bagi Bank Negara dapat diberikan hak milik atas tanah yang dipergunakan sebagai tempat bangunan yang diperlukan guna menunaikan tugasnya serta untuk perumahan pegawainya;

- b. Perkumpulan Koperasi Pertanian dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari batas maksimum sebagai ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Pengadaan Tanah.
- c. Badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.

### 3. Terjadinya Hak Milik

Berdasarkan Pasal 22 UUPA terjadinya hak milik adalah sebagai berikut:

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena:
  - a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah yaitu hak atas tanah yang diproses melalui mekanisme pemberian hak atas tanah.
  - b. Ketentuan undang-undang.

Terjadinya hak milik menurut hukum adat dapat dilakukan dengan cara membuka tanah baru, contohnya pembukaan tanah ulayat. Ketentuannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 memberikan kewenangan kepada para Bupati/Walikota (sekarang Kepala Kantor Pertanahan) dan Camat/Kepala Kecamatan untuk memberi keputusan mengenai permohonan izin membuka tanah. Akan tetapi dengan surat tertanggal 22 Mei 1984 Nomor 593/570/SJ diinstruksikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada para Camat untuk tidak menggunakan kewenangan tersebut (Boediharsono, 2008:326).

Penetapan Pemerintah dituangkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, yang diatur sebagai berikut:

- a. PMA/KBPN No.3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

- b. PMA/KBPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan Undang-Undang artinya Undang-Undang yang menetapkan hak milik tersebut. Contohnya hak milik atas tanah yang berasal dari konversi tanah bekas milik adat. Tanah milik adat pada hakekatnya merupakan tanah hak, akan tetapi menurut hukum tanah nasional yang berlaku di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 tanah milik adat dapat menjadi hak milik jika telah dikonversikan. Konversi adalah penyesuaian suatu tanah hak menurut hukum yang lama menjadi sesuatu hak atas tanah menurut hukum yang baru. Penyesuaian hak ini juga terjadi pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat (*eigendom, Erfpacht, dan opstal*). Adapun konversi hak-hak Barat tersebut dapat menjadi hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi UUPA ( Boediharsono, 2008:319-320).

#### 4. Peralihan Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Kata beralih mempunyai arti bahwa hak milik dapat beralih kepada pihak lain karena adanya peristiwa hukum. Apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak maka hak milik beralih dari pemegang hak ke ahli warisnya, sehingga ahli waris wajib melakukan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan tanah.

Adapun kata dialihkan mempunyai arti bahwa hak milik dapat dialihkan karena adanya perbuatan hukum, misalnya jual-beli, tukar-menukar, hibah, inbreng, kepada pihak lain. Salah satu peralihan hak tersebut adalah jual-beli tanah.

a. Pengertian Jual-beli

1) Menurut Hukum Adat

Jual beli tanah menurut hukum adat bersifat *contant* atau tunai. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Jual- beli tanah dilakukan di muka Kepala Adat (Desa), dengan dilakukan di muka Kepala Adat, jual beli itu menjadi“terang”, pembeli mendapat pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik yang baru dan akan mendapat perlindungan hukum, jika dikemudian hari ada gugatan dari pihak yang menganggap jual beli tersebut tidak sah.

Syarat untuk sahnya jual-beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya tiga unsur yaitu sebagai berikut :

a) Tunai

Tunai berarti bahwa penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas, selisih harga dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hutang-piutang.

b) Riil

Riil berarti bahwa kehendak yang diucapkan harus diikuti oleh perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa.

c) Terang

Terang berarti perbuatan jual-beli tanah dilakukan dihadapan kepala desa untuk memastikan bahwa perbuatan hukum itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut jiwa/azas hukum adat tidak mengenal pembagian bahkan pengertian *obligator* seperti hukum Barat. Suatu jual-beli pada hakekatnya bukan persetujuan belaka yang dilakukan antara dua pihak (penjual dan pembeli), tetapi suatu penyerahan barang oleh penjual kepada pembeli dengan tujuan memindahkan hak milik atas barang diantara kedua belah pihak, sehingga hukum adat lebih bersifat mengalami sendiri secara nyata, kontan, dan tunai ( Maria Sumarsono,2011:14-18).

## 2) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Jual-beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan (Pasal 1457 KUHPerdata).

Penyerahan adalah suatu pemindahan barang yang telah dijual kedalam kekuasaan dan kepunyaan si pembeli (Pasal 1475 KUHPerdata).

Menurut jiwa/azas Hukum Barat perjanjian jual-beli bersifat *Obligator* (mengikat). Artinya penjual berjanji dan wajib mengoperkan barang yang dijual kepada pembeli dengan tidak mempersoalkan apakah harga barang tersebut dibayar kontan atau tidak (John Salindeho,1987:36).

Pasal 1458 KUHPerdata menentukan, bahwa jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak pada saat mereka mencapai kata sepakat mengenai tanah yang di perjual-belikan itu serta harganya, walaupun tanahnya tersebut belum diserahkan dan harganya belum dibayar.

Terjadinya jual beli hak milik atas tanah yang bersangkutan antara penjual belum menimbulkan akibat beralihnya hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pembelinya, misalnya harganya sudah dibayar dan kalau jual beli tersebut mengenai tanah, tanahnya sudah diserahkan kedalam kekuasaan yang membeli, Hak Milik Atas Tanah tersebut baru beralih kepada pembelinya jika telah dilakukan apa yang disebut “PenyerahanYuridis” (Juridische Levering),

yang wajib diselenggarakan dengan pembuatan akta dihadapan pejabat yang berwenang yaitu Kepala Kantor Pendaftaran Tanah selaku *overs chrijvings ambtenaar menurut overs chrijvings ordonnantie* (S 1834 No. 27)

Pasal 1459 Kitab Undang Hukum Perdata jual-beli dan penyerahan hak merupakan dua perbuatan hukum yang berlainan. Penyerahan yuridisnya wajib dilakukan dengan akta *over schrijvings ambtenaar*, beralihnya hak milik atas tanah yang dibeli itu hanya dapat dibuktikan dengan akta tersebut.

Perbuatan hukum itu lazim disebut “balik nama”(*overschrijvings*), aktanya disebut “akta balik nama” dan pejabatnya “pejabat balik nama” ( Efendi Perangin, 1996:14-15).

### 3) Menurut Hukum Tanah Nasional (UUPA)

UUPA tidak memberi penjelasan mengenai apa yang dimaksudkan dengan jual beli tanah. Akan tetapi mengingat bahwa hukum agraria sekarang ini memakai sistem dan asas-asas hukum adat, maka pengertian jual beli tanah sekarang diartikan sebagai perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual ( Efendi Perangin, 1996:13).

Prinsip jual-beli tanah kemudian diangkat didalam Pasal 37 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997. Peralihan hak atas tanah karena jual-beli dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Pengecualian terhadap ketentuan yang ada pada ayat (1) perlu diberikan dalam keadaan tertentu yaitu untuk daerah-daerah terpencil dan belum ditunjuk PPAT sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 maka dapat dilakukan oleh Kepala Desa.

Jual-beli tanah yang tidak dilakukan dihadapan kepala desa atau saksi-saksi tetap sah sepanjang hal tersebut diikuti dengan perbuatan penguasaan tanahnya oleh pembeli. Hal ini dapat terlihat dari berbagai keputusan Mahkamah Agung.

Dalam perbuatan hukum jual-beli, peralihan hak dari penjual kepada pembeli hanya diketahui oleh kedua belah pihak dan pihak ketiga tidak diharapkan mengetahui jual-beli tersebut. Agar pihak ketiga mengetahuinya, maka peralihan hak tersebut wajib didaftarkan untuk memperoleh sertifikat sebagai surat tanda bukti yang kuat.

#### 5. Hapusnya Hak Milik

Berdasarkan Pasal 27 UUPA hapusnya hak milik adalah sebagai berikut:

##### a. Tanahnya jatuh kepada negara,

##### 1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 yang menentukan :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah.

Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi dengan syarat-syarat, demi kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Pencabutan hak milik atas tanah baru dapat dilaksanakan apabila pelaksanaannya dilakukan menurut cara yang diatur dalam UU No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, sehingga tanah hak milik tersebut menjadi tanah negara.

- 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.

Suatu hak atas tanah hapus apabila dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak atas tanah tersebut. Pelepasan ini menyebabkan tanah tersebut menjadi tanah Negara.

- 3) Karena diterlantarkan

Penelantaran tanah dapat menyebabkan hapusnya suatu hak atas tanah karena tidak digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan hak atas tanah tersebut. Adapun mekanisme penghapusan tanah yang diterlantarkan diatur lebih lanjut dalam PP No. 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Oleh karena itu, hak milik atas tanah tersebut menjadi tanah negara.

- 4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).

Pasal 21 ayat (3) menentukan bahwa:

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur mengenai hapusnya hak milik yang disebabkan karena pemegang hak milik tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak yang bersangkutan, misalnya jika terjadi perkawinan campur pemegang hak milik lalai untuk melepaskan atau memindahkannya dalam waktu yang ditentukan, maka tanah tersebut akan menjadi tanah negara ( Boedi Harsono, 2008:334).

Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA menentukan bahwa:

Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung dan tidak

langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pemindahan hak milik atas tanah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subyeknya, dilarang oleh Pasal 26 ayat (2) UUPA. Apabila larangan ini dilanggar, hak milik yang bersangkutan menjadi hapus dan tanah yang bersangkutan karena hukum jatuh kepada negara ( Boedi Harsono, 2008 : 337).

b. Tanahnya musnah

Istilah musnah dalam hal ini dipahami dalam pengertian yuridis, yaitu secara fisik tanah tersebut tidak dapat dipergunakan secara layak sesuai dengan isi/kewenangan haknya. Contohnya tanah yang hilang terkikis erosi sungai maupun pantai. Meskipun secara fisik bidang tanah tersebut masih dapat ditemukan, akan tetapi karena sudah tidak dapat mendukung penggunaannya secara layak, maka haknya hapus menjadi tanah negara.

## **B. Pendaftaran Tanah**

### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pengertian pendaftaran tanah telah diatur didalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yaitu meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut :

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

Pengertian pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA ini diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti karena hanya meliputi pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas

tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pengertian pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut didalam Pasal 1 ayat (1)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan 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.

Pengertian pendaftaran tanah yang merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan berarti suatu kegiatan yang saling berkesinambungan dan tidak dapat terputus, yaitu melalui kegiatan pengumpulan data, pengolahan data, penyajian data, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk bentuk pemberian surat tanda bukti hak bagi bidang tanah yang sudah ada haknya.

Pengertian definisi tersebut mengandung aspek teknis dan yuridis, bahkan apabila definisi tersebut ditinjau lebih mendalam lagi, ternyata definisi pendaftaran tanah yang terdapat dalam PP No.24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari pengertian pendaftaran tanah yang terdapat didalam PP No.10 Tahun 1961 sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) UUPA yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, serta pemberian surat tanda bukti hak atau sertipikat.

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu (Boedi Harsono,2008:209).

Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus-menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah, sedangkan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus-menerus setiap ada peralihan hak-hak atas tanah tersebut menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah guna mendapatkan sertifikat tanda bukti tanah yang kuat (Bachtiar Effendie, 1993: 15).

## 2. Asas Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 2 PP No.24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas- asas sebagai berikut:

### a. Asas sederhana

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

### b. Asas aman

Asas aman 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.

### c. Asas terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus dapat terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas muktahir

Asas muktahir dimaksudkan untuk kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan dan masyarakat dapat memperoleh data yang benar setiap saat. Oleh karena itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

e. Asas terbuka

Asas terbuka dimaksudkan untuk dapat memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat agar mendapatkan informasi mengenai pertanahan.

### 3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA tujuan pendaftaran tanah, ditentukan sebagai berikut:

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

Adapun kepastian hukum dimaksud adalah kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah itu disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah (Bachtiar Effendie, 1993: 20-21).

Tujuan pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 ada tiga yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainnya yang

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

Berdasarkan tujuan pendaftaran tanah diatas, maka PP No.24 Tahun 1997 lebih memperluas tujuan pendaftaran tanah dengan memasukan perlindungan hukum, penyediaan informasi bagi pihak yang berkepentingan, dan demi terciptanya tertib administrasi pertanahan.

Demi mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan surat tanda bukti hak yang disebut sertipikat hak atas tanah.

#### 4. Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah ada 2 (dua) yaitu:

##### a. Sistem Publikasi Positif

Pendaftaran tanah dengan sistem Torrens, diperkenalkan oleh Robert Torrens yang pertama terjadi di Australia Selatan dan diundangkan pada tahun 1858, yang dalam perkembangannya diadopsi oleh banyak negara. Adapun negara-negara yang mengadopsi sistem Torrens antara lain New Zeland, Kanada Barat, Aljazair, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Yamaica, Amerika Serikat, Filipina, Malaysia, India (Sutedi Andrian,2006:4).

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang menyebabkan orang menjadi

pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*Ttitle by registration, the register is everything*).

Pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens dengan menggunakan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak (Sutedi Andrian,2006:8-12).

Menurut sistem ini, orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indifisible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Adapun ciri-ciri sistem publikasi positif yaitu sebagai berikut:

- 1) Sistem pendaftarannya menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).
- 2) Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak, artinya tidak dapat diganggu gugat.
- 3) Negara menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis dalam sertipikat.
- 4) Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan etiked baik memperoleh perlindungan hukum yang mutlak.
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain.
- 6) pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, biaya yang besar, dan petugas sangat teliti dalam tugasnya (Boedi Harsono,2008: 8-85).

## b. Sistem Publikasi Negatif

Sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* yaitu suatu asas yang menyatakan orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Oleh sebab itu, data yang disajikan dalam pendaftaran sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertipikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa orang tersebut adalah pemegang hak sebenarnya.

Sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peralihan hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat.

Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 “*pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif*”.

Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga “*acquisitive verjaring atau adverse possession*” adalah lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah. Hukum tanah di Indonesia yang memakai dasar hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga “*kadaluarsa*” (*rechtsverweering*) adalah lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya (Boedi Harsono, 2008: 82-85).

Menurut hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Hal di atas dapat dikatakan, bahwa penggunaan sistem pendaftaran hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif.

Sebaliknya sistem publikasi positif selalu memerlukan sistem pendaftaran hak pejabat pendaftaran tanah (PPT) mengadakan pengukuran kebenaran data sebelum membuat buku tanah, serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta.

Adapun ciri-ciri sistem publikasi negatif yaitu sebagai berikut:

- (1) Sistem pendaftarannya menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*).
- (2) Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat, artinya masih dapat diganggu gugat.
- (3) Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis dalam sertipikat.
- (4) Menggunakan lembaga kadaluwarsa.
- (5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk pembatalan sertipikat.
- (6) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pemohon (Boedi Harsono, 2008 : 82-85).

#### 5. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997 ada dua, yaitu :

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
  - 1.) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
  - 2.) Pembuktian hak dan pembukuannya;
  - 3.) Penyajian data fisik dan data yuridis;
  - 4.) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
  - 1.) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
  - 2.) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Ditinjau dari aspek teknis dan yuridis, penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kedua kegiatan tersebut menuntut perhatian dan penanganan yang sama, karena keduanya sama pentingnya. Apabila salah satu dari keduanya kurang memperoleh perhatian dan penanganan, maka berpotensi untuk mendatangkan hal-hal yang tidak diharapkan dikemudian hari.

Berdasarkan Pasal 1 butir 10 PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan

Pendaftaran tanah secara sistematis umumnya prakarsa datang dari pemerintah.

Pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Sebaliknya di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanahnya dilakukan secara sporadik (Boedi Harsono,2008:487).

Berdasarkan Pasal 1 butir 11 PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa /kelurahan secara individual atau masal.

Pendaftaran tanah secara sporadik umumnya prakarsa datang dari individual atau massal, yang dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 1 butir 12 PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan Pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah khususnya hak milik yang telah didaftar.

Perubahan data fisik yang dimaksud adalah pemisahan, pemecahan, atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar.

Perubahan data yuridis yang dimaksud adalah dapat berupa haknya, yaitu berakhirnya jangka waktu berlakunya, dibatalkan, dicabut, atau dibebani hak lainnya.

Perubahan juga dapat terjadi karena perbuatan hukum jual beli. Pada sistem pendaftaran akta untuk perubahan-perubahan tersebut dibuatkan akta yang selanjutnya merupakan surat tanda bukti. Sistem pendaftaran hak perubahannya dicatat pada buku tanah dan sertipikat yang bersangkutan sebagai surat tanda bukti hak dan alat bukti yang kuat ( Boedi Harsono, 2008:79-80).

### **C. Sertipikat Tanah**

#### **1. Pengertian Sertipikat**

Secara yuridis berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA pengertian sertipikat adalah sebagai berikut:

sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA (Boedi Harsono, 2008:502).

Surat tanda bukti hak tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 butir 20 PP No.24 Tahun 1997, ditentukan sebagai berikut:

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.

Pengertian sertipikat dalam Pasal 1 butir 20 PP No.24 Tahun 1997 memiliki arti yang lebih luas dari Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA karena mengatur juga mengenai hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan

hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997, ditentukan sebagai berikut:

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat dalam arti bahwa keterangan yang tercantum dalam sertipikat tanah tersebut yaitu berupa data yuridis yang meliputi subyek hukum hak atas tanah, status hak atas tanah yang dikuasai dan data fisik yang meliputi letak, batas, dan luas tanah telah mempunyai kekuatan hukum dan harus dianggap benar (oleh hakim) selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Hal ini sesuai dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem pendaftaran tanah negatif yang mengarah ke sistem pendaftaran tanah positif.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran, dan batas-batas bidang tanah tersebut (Boediharsono,2008:500).

Menurut Wantjik Saleh dalam bukunya Hak atas Tanah menyebutkan sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur, yang setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan satu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Wantjik Saleh, 2010: 211).

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut maka sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berupa salinan buku tanah dan surat ukur yang berisi data fisik

yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah yang digunakan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sebagai alat bukti yang kuat.

## 2. Fungsi Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

### a. Sebagai alat bukti yang kuat

Fungsi utama sertipikat menurut Effendi Perangin yaitu sebagai alat bukti hak atas tanah dan Hak Tanggungan (Effendi Perangin, 1996:1).

Kekuatan pembuktian sertipikat hak atas tanah dapat diketahui dalam Pasal 32 ayat

(2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang menentukan:

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

Dikatakan sebagai alat bukti yang kuat karena sertipikat yang diperoleh seseorang secara sah selama dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu diperoleh dengan itikad baik, dikuasai secara nyata, dan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan, ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut, maka pemilik sertipikat akan mendapatkan perlindungan hukum oleh pemerintah.

Sebaliknya apabila sejak diterbitkan sertipikat dalam kurun waktu 5 (lima) tahun ada pihak yang merasa dirugikan atas penerbitan sertipikat tersebut, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan keberatan atas penerbitan sertipikat. Data yuridis dan data fisik yang ada didalam sertipikatpun masih dapat digugat dipengadilan, sehingga sertipikat yang diperoleh bukan sebagai alat pembuktian

yang mutlak. Namun pemerintah berusaha memberikan jaminan kepastian hukum mengenai data yang disajikan diupayakan adalah benar.

Hal ini dikarenakan tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum.

Kekuatan pembuktian dari suatu sertipikat hak atas tanah yang dimiliki pemegang hak pada dasarnya dijamin oleh Undang-Undang karena didalamnya tertulis secara jelas mengenai jenis hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban di atas tanah tersebut dan peristiwa hukum yang saling berhubungan dengan tanah tertentu yang dibuat/ditulis oleh pejabat berwenang (Kantor Pertanahan) maka data-data tersebut dianggap benar.

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi dalam kenyataannya sertipikat bukanlah merupakan satu-satunya alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Pada dasarnya kekuatan pembuktian hak sertipikat pengganti hak atas tanah sama kedudukannya seperti halnya sertipikat asli. Apabila suatu bidang tanah telah dimintakan penerbitan sertipikat pengganti maka secara yuridis sertipikat asli yang dikeluarkan sebelumnya menjadi tidak berlaku demi hukum karena sudah diterbitkan sertipikat pengganti oleh Badan Pertanahan Nasional.

Hal tersebut didukung dengan adanya *asas publisitas* yang dianut oleh Negara Indonesia, sehingga apabila ada pihak lain yang merasa keberatan dengan diterbitkannya hak atas tanah tersebut dapat mengajukan keberatannya disertai dengan bukti yang menguatkan keterangannya. Hal tersebut melindungi kepentingan hukum pemegang hak terhadap segala gangguan yang diakibatkan penyalahgunaan sertipikat asli yang dikeluarkan sebelumnya.

#### b. Penetapan Pembayaran Pajak

Selain sebagai alat bukti yang kuat, sertipikat juga berfungsi untuk keperluan pemungutan pajak tanah, yang merupakan salah satu pemasukan bagi kas negara. Dasar penentuan objek pajaknya adalah status tanahnya sebagai tanah hak milik dan wajib pajak adalah pemegang hak milik.

Pajak Bumi dikenakan berdasarkan S.1927-163 jo 1931-168 ( Jawa dan Madura), S.1922-812 (Bali dan Lombok), S.1927-179 (Sulawesi), S.1923-484( Kalimantan), S.1926 (Bima), dan S.1929 (Sumbawa). Akan tetapi tahun 1961 pajak ini diganti dengan IPEDA dan tahun 1985 diganti dengan nama Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan UU No.12 tahun 1985 Tentang PBB (Boedi Harsono,2008:83-87).

#### c. Mempermudah Terjadinya Peralihan Hak

Salah satu fungsi sertipikat tanah adalah mempermudah terjadinya peralihan hak baik yang terjadi karena peristiwa hukum maupun perbuatan hukum. Berdasarkan data yang tercantum dalam sertipikat tanah tersebut, maka pemeliharaan data pendaftaran tanah dapat terlaksanakan, sehingga pendaftaran peralihan hak milik atas tanah baik yang terjadi karena peristiwa hukum maupun perbuatan hukum dapat lebih mudah dilaksanakan.

#### d. Memperlancar Kegiatan Pembangunan

Selain sebagai alat bukti yang kuat, sertipikat juga berfungsi untuk memperlancar kegiatan pembangunan. Hal ini dapat terlaksanakan apabila semua pemegang hak milik atas tanah telah mendaftarkan tanahnya, sehingga salah satu tujuan pendaftaran tanah yaitu terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dapat terwujud.

### 3. Macam-Macam Alat Bukti Hak Atas Tanah

Alat bukti penguasaan hak atas tanah yang dikenal sebelum UUPA dan setelah berlakunya UUPA yaitu :

#### a. Sebelum berlakunya UUPA

Sebelum berlakunya UUPA dikenal dua bentuk kepemilikan hak milik atas tanah yaitu :

##### 1.)Bentuk tidak tertulis

Pengakuan dan saksi adalah alat bukti kepemilikan hak milik atas tanah yang diakui sebagai alat bukti tidak tertulis. Alat bukti tidak tertulis ini biasanya digunakan di persidangan untuk membuktikan kepemilikan hak milik atas tanah tersebut.

##### 2.)Bentuk tertulis

###### a.) Letter C/D

Letter C/D adalah dokumen yang dimiliki oleh pemilik tanah (tanah adat). Letter C/D digunakan sebelum diundangkannya UUPA Tahun 1960 sebagai alat bukti, sehingga belum dikenal sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak.

Fungsi Letter C/D yaitu dokumen kepemilikan hak yang dipunyai pemilik tanah karena telah mendaftarkan tanah yang dimilikinya di kantor Desa sebagai alat bukti telah didaftarkannya tanah tersebut yang kemudian dicatat/dibukukan dalam buku C Desa. Letter C/D juga dapat digunakan sebagai alat untuk perpindahan tanah dari satu orang kepada orang lain (Chairul Anam Abdullah,2011:35-36)

#### b.) Petuk Pajak

Petuk pajak diterbitkan untuk penarikan pajak semata karena pada jaman dahulu belum dilakukan pendaftaran tanah yang dapat menghasilkan alat bukti kepemilikan hak yang berupa sertipikat, sehingga petuk pajak digunakan sebagai alat bukti bahwa pemilik hak atas tanah adat sudah melakukan kewajibannya yaitu membayar pajak atas tanah yang dimilikinya. Petuk Pajak juga dapat digunakan sebagai alat bukti hak dan dapat dipindah tangankan( Chairul Anam Abdullah,2011:36).

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat dikatakan Letter C/D dengan petuk pajak ada perbedaannya yaitu Letter C/D adalah catatan yang berisi bukti kepemilikan hak setelah pemilik hak mendaftarkan tanahnya di Kantor Desa, sedangkan petuk pajak adalah bukti pembayaran atas tanahnya setelah pemilik tanah memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak atas tanahnya.

#### b.Setelah berlakunya UUPA

Setelah diberlakukannya UUPA tahun 1960 Letter C/D dan petuk pajak sudah tidak diterbitkan lagi, namun apabila masih ada Letter C/D akan tetap diakui oleh pemerintah dengan catatan harus segera dilakukan pendaftaran tanah yang akan memperoleh sertipikat hak atas tanah sebagai salah satu alat bukti kepemilikan hak.

Setelah berlakunya UUPA dikenal Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang merupakan bukti bahwa penguasa atau pemegang hak atau bangunan telah melakukan kewajibannya untuk membayar pajak terhadap obyek pendaftaran tanah yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undang.

Sesungguhnya PBB bukan alat bukti kepemilikan hak atas tanah, karena bukti kepemilikan hak yang diakui oleh undang-undang adalah sertifikat hak atas tanah.

Berdasarkan beberapa pengertian sertifikat diatas bahwa tujuan penerbitan sertifikat adalah agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu, sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Selanjutnya apabila tidak ada kepastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang mana masih ada catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan.

Meskipun telah mendapat pengakuan dalam UUPA, sertifikat hak milik belum menjamin kepastian hukum pemilikannya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan melalui pengadilan umum, atau menggugat Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitannya.

Gugatan kepada pengadilan tersebut dapat dilakukan karena sertifikat mempunyai dua sisi, yaitu secara keperdataan sertifikat merupakan alat bukti kepemilikan, disisi lain sertifikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*) yang diterbitkan oleh kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Dikatakan bersifat *beschiking* karena merupakan bentuk pengakuan hak milik atas tanah bagi pemiliknya.

Adanya gugatan oleh pihak lain yang merasa memiliki tanah ke pengadilan dikarenakan pendaftaran tanah didalam UUPA menggunakan sistem publikasi

negatif. Hal ini menyebabkan negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif dilatarbelakangi oleh hukum tanah di Indonesia yang memakai dasar hukum adat. Peraturan yang ada didalam hukum adat antara lain jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperoleh dengan etikad baik, maka hilanglah hak untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Asas publikasi negatif tersebut telah dijadikan yurisprudensi yakni Putusan Mahkamah Agung No.459/K/Sip/1975 tanggal 18 September 1975, bahwa mengingat stelstel negatif tentang register/ pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang didalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidak absahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain. Hal ini berarti apabila sertipikat diperoleh secara tidak sah atau melawan hukum, maka tidak mempunyai kekuatan hukum (Sutedi Andrian:2006:3).

#### **D. Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum**

##### **1. Kepastian Hukum**

Menurut Kamus besar bahasa Indonesia, Kepastian hukum berasal dari kata kepastian dan hukum.

Kepastian adalah perihal, keadaan pasti, ketentuan, ketetapan.

Pengertian Hukum yaitu :

- a. peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah,
- b. undang-undang, peraturan, untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat

- c. patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam) tertentu
- d. keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan)
- e. vonis

Kepastian hukum adalah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Sudikno Mertokusumo, 1999: 145).

Menurut Moctar Kusumaatmadja dan Sidharta Gautama, kepastian hukum adalah hukum yang berkaitan erat dengan keteraturan masyarakat, karena kepastian merupakan inti dari keteraturan itu sendiri. Adanya keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, karena dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat (Ida Nurlinda, 2009: 31).

Kepastian dapat tercipta apabila terdapat aturan/ hukum yang bersifat umum/menyamaratakan. Sifat menyamaratakan ini tentu bertentangan dengan keadilan karena keadilan justru menuntut kepada setiap orang diberikan bagiannya (Apeldoorn, 1980 : 24-25).

Namun, hal itu tidaklah penting karena bagi kepastian hukum, yang utama adalah peraturan itu sendiri. Apakah peraturan itu adil atau bermanfaat bagi masyarakat adalah diluar pengutamaan nilai kepastian hukum (Rahardjo, 2000: 19).

Di Indonesia ajaran legisme sangat berpengaruh terhadap positivisasi norma hukum. Bentuk norma hukum yang tertulis menduduki posisi yang utama dalam sistem peraturan perundang-undangan. Oleh karena kepastian hukum menjadi unsur/ide utama dari hukum, maka politik hukum dalam hal ini sangat besar pengaruhnya. Politik hukum diperlukan untuk mencegah timbulnya keadaan *chaos* (keos) pada saat peralihan kekuasaan, terutama saat peralihan kekuasaan dari orde lama ke orde baru, dan era reformasi.

Hal tersebut menyebabkan keteraturan dan ketertiban menjadi hal yang penting, terutama dalam hal penegakan hukumnya. Oleh karena itu, unsur kepastian hukum menjadi unsur yang utama.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya dapat dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti kepastian hukum menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga peraturan yang satu tidak berbenturan atau menimbulkan konflik dengan norma atau peraturan lainnya. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma (Yance Arizona, 2012:1).

Pemikiran *Mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Oleh sebab itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan (Sudikno Mertokusumo, 2011:65-69).

Berdasarkan judul tesis yaitu Perolehan Sertipikat HaK Milik Karena Jual Beli Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum di Kabupaten Sleman, DIY Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian mengenai data yuridis yang meliputi kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak yang disebut juga dengan kepastian mengenai subyek hak, disamping

itu juga kepastian mengenai data fisik tanah yang meliputi kepastian mengenai letak, batas-batasnya, luas bidang tanah yang juga disebut dengan kepastian mengenai objek hak (Harun Al Rashid, 1985:19).

Adapun yang dimaksud dengan kepastian adalah mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah yang dalam pendaftaran tanah dikenal dengan kepastian hukum tentang data yuridis tanah. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah itu disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah yang dalam pendaftaran tanah dikenal dengan kepastian hukum tentang data fisik tanah (Bachtiar Effendie, 1993: 20-21).

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat dikatakan kepastian hukum yang dimaksud dalam tesis ini adalah kepastian hukum mengenai data yuridis tanah yaitu kepastian mengenai keterangan status suyek hukum bidang tanah hak milik yang didaftar. Selain kepastian mengenai data yuridis tanah, kepastian hukum yang dimaksud dalam tesis ini adalah kepastian hukum mengenai data fisik yaitu kepastian mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang didaftar, termasuk kepastian tentang keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan yang ada diatas tanah tersebut.

## 2. Perlindungan Hukum

Menurut Kamus besar bahasa Indonesia, Kepastian hukum berasal dari kata kepastian dan hukum.

Perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan) melindungi.

Pengertian Hukum yaitu :

- a. peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah,
- b. undang-undang, peraturan, untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat
- c. patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam) tertentu
- d. keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan) 5. vonis

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum adalah suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (institusi) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat *preventif* maupun yang bersifat *represif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian (Rahayu,2009:155).

Perlindungan hukum adalah jaminan perlindungan pemerintah dan/atau masyarakat kepada warga negara dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum online).

Perlindungan hukum di bidang pertanahan merupakan bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat, khususnya yang berkaitan dengan persoalan pertanahan.

Perlindungan hukum bagi rakyat dalam literatur berbahasa Belanda didefinisikan sebagai *rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*, sementara dalam literatur berbahasa Inggris, perlindungan hukum bagi rakyat didefinisikan sebagai *legal protection of the individual inrelation to acts of administrative autors*.

Dengan demikian perlindungan hukum bagi rakyat dapat didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan kepada rakyat secara individual ketika mereka berhadapan dengan pemerintah. Perlindungan terhadap rakyat antara lain dapat diwujudkan melalui hukum. Dalam hal ini, hukum berfungsi sebagai payung pelindung sedemikian rupa agar rakyat merasa terbebas dari ancaman, baik yang berasal dari pihak luar, dari sesama warga negara, maupun dari pihak penguasa, sehingga kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tertata dengan baik (Y.Sripudiyatmoko,2011: 154-155).

Berdasarkan judul tesis yaitu Perolehan sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Jual Beli Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum di Kabupaten Sleman,DIY perlindungan hukum yang dimaksud adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam hal ini pembeli yaitu hak dan kewajiban karena penguasaan tanah yang diperoleh karena jual-beli bentuk perangkat hukum baik yang bersifat *preventif* maupun yang bersifat *represif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang merupakan jaminan perlindungan pemerintah kepada warganegaranya dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan beberapa pengertian perlindungan hukum diatas, dapat dikatakan perlindungan hukum untuk jual-beli hak milik atas tanah adalah upaya pencegahan agar tidak terjadi benturan kepentingan. Benturan kepentingan yang dimaksud adalah benturan kepentingan antara penjual dan pembeli disatu pihak dengan publik dipihak lainnya. Oleh karena itu, perlindungan hukum preventif merupakan sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan, sehingga harus mendapatkan perhatian yang penuh. Berbeda dengan perlindungan hukum preventif yang bersifat mencegah kemungkinan terjadinya benturan

kepentingan, perlindungan hukum represif merupakan instrumen di bidang hukum yang diperlukan guna mencari penyelesaian ketika telah terjadi benturan kepentingan.

Hal ini karena keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian setelah proses jual-beli tersebut sewaktu-waktu dapat menimbulkan konflik dikemudian hari, baik bagi penjual maupun bagi pembeli.

