

**PENDAFTARAN HAK MILIK ADAT
OLEH AHLI WARIS
(Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten)**

TESIS



Oleh :

RATNA ISKA SARI

**Nomor Mahasiswa : 12912006
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2014

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Tinjauan Pustaka	10
F. Kerangka Konseptual	21
G. Metode Penelitian.....	22
H. Sistematika Penulisan Tesis	27
BAB II TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, KONVERSI HAK ATAS TANAH, DAN PENDAFTARAN TANAH	30
A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah.....	30
1. Hak-Hak Atas Tanah Sebelum UUPA	30
2. Hak-Hak Atas Tanah Setelah UUPA	54
	viii

B.	Tinjauan tentang Konversi Hak Atas Tanah	64
1.	Pengertian Konversi	64
2.	Konversi Hak Atas Tanah Menurut UUPA.....	68
3.	Konversi Tanah Bekas Hukum Adat.....	71
C.	Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah.....	77
1.	Pendaftaran Tanah	77
2.	Sistem Pendaftaran Tanah	79
3.	Stelsel Pendaftaran Tanah	90
4.	Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Sistematis.....	92
5.	Kekuatan Pembuktian Sertipikat Tanah	98
BAB III	PENDAFTARAN HAK MILIK ADAT OLEH AHLI WARIS	
	DI KABUPATEN KLATEN	105
A.	Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten	105
B.	Faktor-faktor yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten.....	144
BAB IV	PENUTUP	166
A.	Kesimpulan	166
B.	Saran.....	168

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

REGISTRATION RIGHTS OWNED BY INDIGENOUS HEIRS (Studies in Klaten District Land Office)

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine and assess the implementation of the registration of the recognition of indigenous property rights by the heirs relation to the legal protection for the heirs in Klaten district; and the factors which become obstacles in the implementation of the recognition of registration of property rights by the customary heir relation to the legal protection for the heirs in Klaten.

This study is an empirical research using field data as the data headliner. The data analysis methods used in this research is descriptive qualitative, ie data obtained from the study are presented descriptively and qualitatively processed with the following steps: (a) data obtained from the study were classified according to the research problem; (B) The results of further systematized classification; and (c) data has been systematized and analyzed to be used as a basis for drawing conclusions.

The results of this study are: (1) The registration of land property rights of indigenous land conversion activities include registration for the first time, then followed by maintenance of land registration data. After looking at the applicant or registrant of the service system of land registration in the Land Office, including already prepared everything, then the next applicant / registrant can immediately take the appropriate land registration system of the Land Office services are already integrated. Land registration requirements have not been certified status of land rights, right of way acquisition Conversion of land ownership transfer by inheritance is based on a peace agreement. Requirements that must be met in accordance with the above description of enrollment requirements and it is important to note the letter C book, Death Letter, Statement of Heritage. If there is a mistake in issuing certificates heirs that are not listed in the certificate can file a lawsuit to the court to request a court decision or determination of the judge who has the authority over the land; and (2) Factors to be obstacles in the implementation of the registration of customary recognition of property rights by the heirs relation to the legal protection for the beneficiaries in the district of Klaten is an error in the making of the certificate by the registrar of land rights. Errors can occur if the data in the registration rights to data inaccuracy or lie / dishonesty applicant eg certificate of inheritance is one of the heirs is not listed as an heir in foreign countries, did not know of its existence and so forth. Registration required transition due to inheritance rights in giving legal protection to the beneficiary for the sake of order administration of land registration, so that the data is stored and served always show the latest state of the implementation of land registration ordered by BAL does not use a system of positive publicity, the truth of the data presented is guaranteed by the state, but rather uses a system of negative publicity. Negative publicity in the state system does not guarantee the accuracy of data presented. But even then it is not intended for use purely publication system.

Keywords: Indigenous Land Rights Registration, Heir

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut.¹

Dalam sejarah pertanahan Indonesia sebelum tahun 1960, ada dualisme hukum pertanahan. Di satu sisi berlaku hukum-hukum tanah hak kolonial Belanda, tanah yang tunduk dan diatur Hukum Perdata Barat yang sering disebut Tanah Barat atau Tanah Eropa misalnya tanah hak *Eigendom*, hak *Opstal*, hak *Erfpacht* dan lain lainnya. Di sisi lainnya adanya aspek hukum yang berlaku bagi penguasaan tanah dengan hak penduduk asli atau bumiputra yang tunduk pada Hukum Adat yang tidak mempunyai bukti tertulis, yang dipunyai bagi penduduk setempat yang sering disebut Tanah Adat misalnya tanah hak Ulayat, tanah Milik Adat, tanah hak *Yasan*, tanah *Gogolan* dan lain-lainnya.²

Pemerintah Indonesia pada masa itu menyadari benar bahwa tanah menyangkut hajat hidup orang banyak sangat perlu ditata penggunaannya,

¹ Florianus, S.P Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, 2008, hlm. 1

² *Ibid*

maka pada tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah diundangkan dan dinyatakan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) bagi seluruh wilayah Indonesia. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan.³ Perubahan itu bersifat mendasar dan fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya yang dinyatakan dalam bagian berpendapat UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman. Maka berakhirilah dualisme hukum tanah dan terselenggaranya unifikasi yaitu kesatuan hukum di lapangan hukum pertanahan (Agraria) di Indonesia.

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).⁴ Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 1

⁴ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003, hlm. 3.

Pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dalam artian semua tanah harus didaftarkan tidak terkecuali tanah milik adat untuk mendapatkan kepastian hukum sehingga pemiliknya akan merasa aman memiliki tanah tersebut.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan dilakukan dalam rangka pemberian perlindungan hukum kepada ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.⁵

Dalam hal menghadapi persoalan tanah yang berasal dari warisan telah ditentukan dalam Pasal 20, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Jika yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran dalam waktu 6 (enam) bulan

⁵ *Ibid*, hlm. 519

sejak tanggal meninggalnya orang tersebut. Peraturan Pemerintah ini masih berlaku karena didasarkan pada Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan peraturan pemerintah ini.

Perolehan hak milik atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan dari pewaris kepada ahli waris, jika penerima warisan terdiri satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Jika penerima warisan lebih dari satu orang pendaftaran hak tersebut disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah jatuh kepada seseorang penerima warisan tertentu. Pewarisan dapat terjadi karena ketentuan undang-undang ataupun karena wasiat dari orang yang mewasiatkan.⁶

Selama pembuat surat wasiat masih hidup, surat wasiat masih dapat diubah atau dicabut, sedangkan setelah pembuat wasiat meninggal dunia surat wasiat tak dapat lagi diubah, dicabut maupun ditarik kembali oleh siapapun. Dengan jatuhnya tanah kepada ahli waris, terjadilah pemilikan bersama tanah hak milik jika tanah tersebut hanya satu-satunya. Akan tetapi, jika pewaris memiliki tanah tersebut sesuai dengan jumlah ahli waris dan telah dibuatkan surat wasiat, maka tanah dimaksud telah menjadi milik masing-masing ahli waris.

Untuk memperoleh kekuatan pembuktian tanah dari hasil pewarisan, maka surat keterangan waris sangat diperlukan di samping dasar untuk

⁶ *Ibid*

pendaftaran tanahnya. Namun sampai saat ini, untuk memperoleh surat keterangan waris, hukum yang berlaku bagi warga negara Indonesia masih berbeda-beda.⁷

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dan sesuai dengan Pasal 25, surat keterangan warisan ini merupakan suatu keharusan. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 42 ayat (1), juga menyebutkan adanya surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris (dapat berupa Akta Keterangan Hak Waris, atau Surat Penetapan Ahli Waris atau Surat Keterangan Ahli Waris) dalam pendaftaran hak atas tanah karena warisan.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 111 ayat (1) huruf c, menerangkan bahwa surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa:

1. Wasiat dari pewaris, atau
2. Putusan Pengadilan, atau
3. Penetapan Hakim/Ketua Pengadilan, atau
4. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli : surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia,

⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 102

5. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak waris dari Notaris,
6. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.⁸

Untuk pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan dari konversi hak hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan alat bukti tersebut adalah bukti pemilikan dapat berupa *Petuk* pajak bumi/*landrente*, *girik*, *pipil*, *ketitir* dan *verponding* Indonesia sebelum berlakunya UUPA.

Dalam prakteknya, di Kabupaten Klaten masih terdapat ahli waris yang namanya belum tercantum dalam sertipikat. Hal tersebut dikarenakan masyarakat belum mengetahui atau mematuhi aturan tentang pendaftaran tanah yang dapat disebabkan karena sosialisasi terhadap aturan tersebut masih dirasakan kurang dan atau adanya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pendaftaran pewarisan hak atas tanah masih rendah. Terkait dengan ahli waris yang namanya belum tercantum dalam sertipikat, ahli waris tersebut harus mendapatkan perlindungan hukum agar haknya dapat diterima.

Dalam pendaftaran pewarisan hak atas tanah menemui beberapa hambatan atau kendala. Diantaranya terlihat banyak masyarakat masih belum

⁸ Boedi Harsono, 2007, *Op.Cit*, hlm. 520

mematuhi agar pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan, dilakukan sampai dengan waktu enam (6) bulan sejak meninggalnya pewaris, masyarakat yang belum mengetahui adanya dispensasi (keringanan) berupa pembebasan biaya pendaftaran selama jangka waktu tersebut seperti yang tercantum dalam Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Dalam masyarakat pedesaan khususnya di daerah wilayah Kabupaten Klaten, berdasarkan keterangan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, kesadaran masyarakatnya masih rendah dalam hal pendaftaran hak atas tanahnya (warisan), misalnya:

1. Masih ada masyarakat atau ahli waris yang hanya mempunyai kepemilikannya berupa petuk pajak/*letter c*.
2. Ahli waris yang masih enggan melakukan pendaftaran hak atas tanah lebih dari 6 (enam) bulan batas akhir yang ditentukan peraturan pemerintah.
3. Masih ada beberapa masyarakat atau ahli waris yang belum mengetahui tentang prosedur dan proses tentang pendaftaran tanah, dalam hal ini mereka mempunyai anggapan bahwa prosedur dan proses pendaftaran hak atas tanahnya dilakukan berbelit-belit sehingga mereka belum berani untuk melakukan pendaftaran hak atas tanahnya tersebut kepada Kantor Pertanahan.
4. Masih ada masyarakat atau ahli waris beranggapan biaya pengurusan pendaftaran hak atas tanah besar/mahal, karena kesediaan biaya belum mencukupi, mereka menunda untuk pendaftaran hak atas tanahnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, rendahnya kesadaran masyarakat dalam hal pendaftaran hak atas tanahnya (warisan) merupakan kendala/hambatan yang paling menonjol/utama. Hal tersebut perlu terus dilakukan sosialisasi mengenai aturan dalam hal pendaftaran hak atas tanah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris kaitannya dengan perlindungan hukum bagi para ahli waris di Kabupaten Klaten?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris kaitannya dengan perlindungan hukum bagi para ahli waris di Kabupaten Klaten?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris kaitannya dengan perlindungan hukum bagi para ahli waris di Kabupaten Klaten
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris kaitannya dengan perlindungan hukum bagi para ahli waris di Kabupaten Klaten.

D. Keaslian Penelitian

Menelusuri kepustakaan, ternyata belum banyak hasil penelitian dan karya ilmiah tentang pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris. Berdasarkan pengamatan penulis terdapat 2 (dua) hasil penelitian yang sejenis. Adapun hasil penelitian tersebut adalah:

1. Penelitian pertama berjudul “Asas Retroaktif Dalam Penerapan Ahli Waris Pengganti Menurut Pasal 185 Kompilasi Hukum Islam pada Pengadilan Agama Pamekasan”. Sebuah tesis yang ditulis oleh Ilham Abdullah, Program Studi Magister Kenotariatan UGM Yogyakarta Tahun 2009. Adapun permasalahan yang diambil dalam penelitian ini adalah dapatlah KHI berlaku surut, sehingga ketentuan Pasal 185 tentang ahli waris pengganti berlaku seakan-akan menjadi kewarisan Islam sejak awal; adakah ketentuan mengenai batasan-batasan waktu tertentu untuk suatu perkara tertentu bagi ahli waris pengganti untuk mengajukan suatu gugatan di Pengadilan dan bagaimana dengan keputusan hukum sehubungan dengan adanya putusan-putusan terdahulu sebelum KHI lahir.
2. Penelitian kedua dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Ahli Waris Sah Atas Tanah Hak Milik yang Belum Dibagi Pewaris (Studi Putusan Pengadilan Negeri Kediri No. 73/Pdt.G/1998/PN.KDR)”. Hasil penelitian yang berupa tesis ini ditulis oleh Hapsari, Program Studi Magister Kenotariatan UGM Yogyakarta Tahun 2012. Adapun permasalahan yang diambil dalam penelitian ini adalah bentuk perlindungan hukum terhadap ahli waris sah atas tanah yang belum didaftarkan berkaitan dengan kasus

gugatan No. 73/Pdt.G/1998/PN.KDR dan dasar hukum yang dijadikan pertimbangan oleh hakim dalam memutus perkara perdata No. 73/Pdt.G/1998/PN.KDR.

Kedua penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang hendak penulis lakukan yaitu tentang pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris. Adapun perbedaannya adalah terletak pada permasalahan yang diteliti, pada penelitian pertama, permasalahan difokuskan pada bentuk asas retroaktif dalam penerapan ahli waris pengganti menurut Pasal 185 Kompilasi Hukum Islam, pada penelitian kedua permasalahan difokuskan pada bentuk perlindungan hukum terhadap ahli waris sah atas tanah yang belum didaftarkan serta dasar hukum yang dijadikan pertimbangan oleh hakim dalam memutus perkara, dan pada penelitian ketiga permasalahan difokuskan pada hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional. Sedangkan penelitian yang penulis difokuskan pada pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris dan perlindungan hukumnya apabila salah satu ahli waris tidak tercatat dalam sertipikat.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi: pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian

serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban Pemerintah yang telah diatur sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu baik data UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) (Pasal 11). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah ini. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.⁹

Pendaftaran tanah 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 diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana

⁹ Boedi Harsono, 2007, *Op. Cit*, hlm. 460

kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

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 massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar. Uji kelayakan itu untuk pertama kali diselenggarakan di daerah Depok, Bekasi dan Karawang di Jawa Barat.

Di samping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara

individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Demikian dikemukakan dalam Penjelasan Umum.

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. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).¹⁰

2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang

¹⁰ *Ibid*, hlm. 462

berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Namun demikian penerapan asas dalam pendaftaran tanah tersebut perlu dikaji ulang, khususnya terhadap asas murah dan sederhana karena akan berdampak bagi produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dari hak-hak atas tanah itu sendiri. Sebab dalam rangka pendaftaran tanah untuk pelaksanaan pengukuran agar hasil yang diperoleh lebih akurat baik data fisik maupun data yuridis atas bidang-

bidang tanah yang diukur, diperlukan waktu yang cukup panjang dengan biaya yang relatif tinggi, sehingga penyajian data nantinya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah tersebut bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang memerlukan informasi data tanah yang diperlukan untuk suatu keperluan mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.¹¹

Dalam hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan bahwa negara berkewajiban untuk embagi kesejahteraan kepada warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional). Bila hal ini diterjemahkan dalam kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya, sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Khususnya dalam konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang bernasib kurang beruntung.¹²

¹¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arloka, 2003, hlm. 106

¹² Maria SW Sumarjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008, hlm. 21

Berdasarkan asumsi dasar tersebut, maka politik pertanahan yang menjadi dasar untuk pencapaian tujuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut secara umum ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat. Bila dijabarkan, maka tujuan politik pertanahan tersebut secara garis besar akan memuat hal-hal sebagai berikut:¹³

Secara umum, politik pertanahan ditujukan untuk menjamin keadilan bagi semua orang untuk memperoleh suatu hak atas tanah dan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh bagian manfaat dari tanah bagi diri sendiri dan keluarganya.

Secara khusus, penjabaran politik pertanahan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Mencegah perbuatan yang bersifat memperkaya diri secara tidak adil bagi sebagian kecil masyarakat
- b. Mengupayakan penggunaan tanah secara optimal dan mencegah penelantaran tanah
- c. Menjaga kelayakan harga tanah sehingga terjangkau bagi semua pihak
- d. Menjaga ketersediaan bahan pangan
- e. Melestarikan sumber daya alam berupa tanah dan lingkungannya
- f. Melindungi hak perseorangan dan masyarakat hukum adat serta memberikan jaminan terhadap kepastian haknya
- g. Memberikan kemungkinan untuk menyediakan tanah bagi kepentingan umum dengan memberikan penghormatan bagi perorangan yang

¹³ *Ibid*

terkena dampak berupa ganti kerugian yang adil yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik/materiil dan non fisik.immateriil, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Peralihan Hak Karena Pewarisan

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Initial Registration*) adalah kegiatan untuk mendaftar pertama kali sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan pendaftaran tanah yang berlaku. Artinya sebelumnya tanah tersebut belum bersertipikat. Ciri-cirinya tanah belum sertipikat di Pulau Jawa adalah pemilik tanah hanya mempunyai petuk pajak atau *letter c* (tanah hak milik adat) sebagai petunjuk yang kuat Buku *letter c* sebagai salah satu syarat untuk pengkonversian tanah milik adat. Dalam pengkonversian tanah milik adat dilihat dari sudut alat bukti dapat dipisahkan dua macam bekas tanah milik adat yaitu:

- a. Bekas tanah milik adat yang dianggap sudah mempunyai bukti tertulis, girik, kekitir, petuk pajak atau *letter c* dan sebagainya.
- b. Bekas tanah milik adat yang belum atau tidak dilengkapi dengan alat bukti tertulis.¹⁴

Menurut pengkonversian tanah milik adat buku *letter c* ini disebut sebagai tanda bukti hak dan merupakan alat bukti tertulis. Pendaftaran tanah milik adat yang didapat karena pewarisan tanah wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang memperoleh warisan tersebut.

¹⁴ R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Jakarta: CV. Mitra Sari, 2006, hlm. 207

Kewajiban tersebut sebenarnya telah diatur dalam Pasal 20 ayat (1)

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menyatakan:

“jika seseorang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran peralihan hak tersebut dalam jangka waktu enam (6) bulan sejak tanggal meninggalnya orang itu.”

Namun demikian ketentuan mengenai pendaftaran pewarisan tersebut dirasakan kurang sempurna oleh karena di dalam ketentuan tersebut tidak diatur mengenai ketentuan tanah yang diwariskan itu telah didaftarkan atau belum didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Di samping itu tidak adanya ketentuan lebih lanjut apabila pendaftaran tersebut tidak dilakukan dalam jangka waktu enam (6) bulan.

Untuk menyempurnakan ketentuan tersebut, maka lahirlah ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 42 Paragraf 3 mengenai peralihan hak karena pewarisan. Bunyi pasal tersebut yaitu:

- (1) untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftar dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 36, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertipikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
- (2) jika bidang tanah yang merupakan warisan yang belum didaftarkan wajib diserahkan juga dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka untuk peralihan pewarisan hak atas tanah yang sudah didaftarkan akan mengacu pada Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997¹⁵ yang berbunyi yaitu:

¹⁵ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta: CV. Haji Mas Agung, 2007, hlm. 542

- (1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- (2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepada Kantor Pertanahan.

Sedangkan untuk peralihan pewarisan hak atas tanah yang belum didaftarkan, mengacu pada Pasal 39 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997,¹⁶ yaitu:

- (1) PPAT menolak untuk membuatkan akta, jika:
 - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 - 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang mengatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah itu sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (2); dan
 - 2) surat Keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan atau untuk tanah yang terletak didaerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau

Meskipun telah diadakan penyempurnaan dalam pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 khususnya Pasal 20 ayat (1) yang mengatur tentang kewajiban untuk melakukan pendaftaran pewarisan hak atas tanah masih tetap berlaku.

Hal ini didasarkan pada ketentuan peralihan yang terdapat pada Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

- (1) Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Peraturan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 520

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

- (2) Hak-hak yang didaftar serta hal hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah ini.

Dalam bagian kelima Peralihan Hak Karena Pewarisan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 111 ayat (1) yaitu:

Permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diajukan oleh ahli waris atau kuasanya dengan melampirkan:

- a. sertipikat hak atas tanah atau sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atas nama pewaris, atau, apabila mengenai tanah yang belum terdaftar, bukti pemilikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997;
- b. surat kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam sertipikat yang bersangkutan dari Kepala Desa/Lurah tempat tinggal pewaris waktu meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan, atau instansi lain yang berwenang;
- c. surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa:
 - 1) Wasiat dari pewaris, atau
 - 2) Putusan Pengadilan, atau
 - 3) Penetapan hakim / Ketua Pengadilan, atau
 - 4) Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli : surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia,
 - 5) Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa : akta keterangan hak waris dari Notaris,
 - 6) Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.
- d. surat kuasa tertulis dari ahli waris apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan ahli waris yang bersangkutan
- e. bukti identitas ahli waris.

Sehubungan dengan ahli waris lebih dari 1 (satu) orang dan belum ada pembagian warisan, maka pendaftaran peralihan haknya dilakukan kepada ahli waris sebagai pemilik bersama, dan pembagian hak selanjutnya dapat dilakukan sesuai ketentuan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali telah memenuhi syarat-syarat prosedur pendaftaran permohonan hak atas tanah yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah kemudian diterbitkan sertipikat.¹⁷

Kekeliruan data di dalam sertipikat, dapat dilakukan perubahan/pembetulan oleh Kantor Pertanahan. Hal ini berdasarkan Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 716 K/Sip/1973 tanggal 5 September 1973 dalam kaidah hukumnya menyebutkan: “Pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang dari Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, bukan wewenang Pengadilan Negeri, maka gugatan penggugat mengenai pencabutan atau pembatalan sertipikat tidak dapat diterima“.

Jadi dalam hal ini yang mempunyai kewenangan mengeluarkan atau membatalkan sertipikat adalah Kantor Pertanahan sedangkan Pengadilan Negeri hanya menentukan subyek pemilik hak atas tanah tersebut.

F. Kerangka Konseptual

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap

¹⁷ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001, hlm. 64

dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

1. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya,
2. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan jika mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut dilaksanakan oleh Seksi Tata Usaha Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

G. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pendaftaran hak milik adat oleh ahli waris.

2. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan tentang pendaftaran hak milik adat oleh ahli waris di Kabupaten Klaten, yang terdiri dari narasumber dan responden penelitian, yaitu Tatik Hadiyanti, SH., MH., selaku Ketua Pengadilan Negeri Klaten; Drs. H. M. Natsir Hamzah, MM., selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten; Dahniar Muchlisin, SH., MH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten; Akang Darmaji, SH., selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten; Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten; Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum., selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten; serta 20 (dua puluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah pendaftaran pertama kali. Untuk pemilihan responden digunakan teknik *purposive non random sampling*, artinya tidak semua anggota populasi dapat diambil menjadi sampel. Hanya anggota populasi yang memenuhi syarat tertentu yang dapat diambil menjadi sampel.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:¹⁸
 - 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
 - b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - e) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
 - f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kewenangan Menanda Tangani Buku Tanah, Surat Ukur dan Sertipikat
 - g) Peraturan perundang-undangan pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
 - a) Kamus Umum Bahasa Indonesia

- b) Kamus Hukum
 - c) Kamus Inggris Indonesia
 - d) Ensiklopedia
3. Teknik Pengumpulan Data
- a. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan subjek penelitian mengenai permasalahan dalam penelitian ini.
 - b. Studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

4. Subjek Penelitian

Bertindak sebagai narasumber dan responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Tatik Hadiyanti, SH., MH., selaku Ketua Pengadilan Negeri Klaten
- b. Drs. H. M. Natsir Hamzah, MM., selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten
- c. Dahniar Muchlisin, SH., MH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten
- d. Akang Darmaji, SH., selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten
- e. Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten
- f. Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum., selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten
- g. 20 (dua puluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah pendaftaran pertama kali

5. Teknik Sampling

Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang menggunakan data lapangan sebagai data utamanya. Untuk itu dalam penelitian akan dicari beberapa kasus yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Oleh karena itu perlu ditentukan tentang pengambilan sampelnya.

Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive non random sampling*, artinya tidak semua anggota populasi dapat diambil menjadi sampel. Hanya anggota populasi yang memenuhi syarat tertentu yang dapat diambil menjadi sampel. Adapun syarat-syarat untuk dapat diambil menjadi sampel adalah:

- a. Responden berdomisili di Kabupaten Klaten
- b. Mempunyai tanah di Kabupaten Klaten
- c. Baru mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali
- d. Tanah yang didaftarkan adalah tanah hak milik adat yang diperoleh dari warisan

6. Metode Pendekatan dan Analisis Data

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku.

Adapun metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan secara deskriptif dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

H. Sistematika Penulisan Tesis

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Pada bab ini juga diuraikan metode penelitian, yang terdiri dari objek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, lokasi penelitian, subjek penelitian, dan metode pendekatan dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan tesis

BAB II TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, KONVERSI HAK ATAS TANAH, HUKUM WARIS DAN PENDAFTARAN TANAH

Pada bab ini diuraikan dan dibahas Tinjauan tentang Hak Atas Tanah, yang berisi Hak-Hak Tanah Adat Sebelum UUPA, dan Hak-Hak Atas Tanah

Setelah UUPA. Pada bab ini juga diuraikan Tinjauan tentang Konversi Hak Atas Tanah, yang berisi Pengertian Konversi, Konversi Hak Atas Tanah Menurut UUPA, dan Konversi Tanah Bekas Hukum Adat. Selanjutnya diuraikan pula Tinjauan tentang Hukum Waris, yang berisi Pengertian tentang Waris, Pengertian Pewarisan (Warisan), Pengertian Ahli Waris Menurut KUHPerdara, Adat dan Islam, serta Pengertian Peralihan Hak Atas Tanah Karena Pewarisan. Pada akhir dari bab ini diuraikan Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah, yang berisi Pengertian Pendaftaran Tanah, Asas-Asas Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, Stelsel Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Sistematis dan Kekuatan Pembuktian Sertipikat Tanah.

BAB III PENDAFTARAN HAK MILIK ADAT OLEH AHLI WARIS DI KABUPATEN KLATEN

Pada bab ini diuraikan dan dianalisis mengenai pendaftaran hak milik adat oleh ahli waris di Kabupaten Klaten, yang terdiri dari Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten, serta Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan

sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang pendaftaran hak milik adat oleh ahli waris di Kabupaten Klaten.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

**TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, KONVERSI HAK ATAS
TANAH DAN PENDAFTARAN TANAH**

A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah

1. Hak-Hak Atas Tanah Sebelum UUPA

Seperti diketahui, Hukum Agraria lama mempunyai sifat dualisme sehingga pada waktu itu terdapat tanah adat yaitu tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan tanah barat yang diatur menurut Hukum Perdata Barat. Tanah Adat tersebut antara lain Hak Ulayat, Hak Milik Adat, Hak Menikmati, *Agrarisch Eigendom* (S.1872-117) yaitu:

a. Hak Ulayat

Hak Ulayat adalah hak persekutuan hukum terhadap tanah, Hak tersebut bukan hak perorangan. Mr. Maassen dan APG Hens dalam bukunya *Agrarische regeling voor het Gouvernementsgebied van java en Madura* (Peraturan peraturan agraris di daerah Gubernur Jawa dan Madura) Jilid I halaman 5, menerangkan tentang hak ulayat sebagai berikut:¹

”yang dinamakan hak ulayat (*beschikkingsrecht*) adalah Hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara perkara yang terjadi disitu yang belum dapat diselesaikan”

¹ Eddy Ruchiyat, *Politik Nasional Sampai Orde Baru*, Bandung: Alumni, 1984, hlm. 33

Dalam perundang-undangan Indonesia sendiri yang hal ini tidak diterangkan dengan tegas. Oleh sebab itu dahulu hak tersebut ada yang menamakan hak milik asli (*eigendomsrecht*) atau hak milik communal tidak dapat dimengerti dengan terang apa yang dimaksudkan.

Van Vollenhoven menamakan hak tersebut *beschikkingsrecht*, perkataan istilah ini telah diterima oleh umum dan sekarang sudah lazim dipakainya. *Beschikkingsrecht* adalah suatu hak tanah yang ada hanya di Indonesia, sesuatu hak yang tidak dapat dipecah-pecahkan dan mempunyai dasar keagamaan (*religie*). Hak tersebut tidak ada sangkut pautnya dalam hukum perdata Barat (BW).

Dalam buku *Eeb adat-wetboekje voor het Indonesie* (1925) Van Vollenhoven menegaskan sebagai berikut:²

- 1) *Beschikkingsrecht* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perseorangan
- 2) *Beschikkingsrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya.
- 3) Jika hak itu dilepaskan untuk sementara, bilamana ada alasan selain kerugian untuk penghasilan-penghasilan yang hilang harus dibayar juga cukai (*heffingen*) oleh orang-orang asing, menurut hukum adat diwajibkan membayar kepada persekutuan hukum (*gemeenschap*) yang memiliki tanah itu.

² *Ibid*

Di atas memakai perkataan hak ulayat untuk menerjemahkan *beschikkingsrecht* yang kita maksudkan itu. Perkataan ini asalnya dari Minangkabau, tetapi ada yang menyangsikan, apakah perkataan ini sungguh-sungguh dapat meliputi apa yang dimaksudkan dengan *beschikkingsrecht* itu. Sebagai keterangan yang terakhir di bawah ini penulis sajikan pendapat B. Ter Haar Bzn, tentang hak ulayat, agar dapat gambaran yang lebih jelas lagi. Menurut pandangan bangsa Indonesia ada hubungan yang erat antara penduduk desa dengan tanahnya, tempat mereka berdiam (bertempat tinggal), tanah yang menghasilkan makanan kepada mereka, tanah tempat mereka nanti akan dikuburkan jika sudah meninggal dunia, tanah yang dilindungi oleh dayang-dayang desa.³

Penduduk desa mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang berlaku baik terhadap golongan di desa itu sendiri (ke dalam), maupun terhadap mereka yang ada diluar desa (keluar). Ke dalam hal itu diatur sedemikian rupa, sehingga tiap tiap anggota dari desa itu mendapat bagian tanah sendiri-sendiri dan hak-hak perseorangan ini dapat dibatasi dengan kepentingan-kepentingan dari golongan itu sebagai pembuktian.⁴

Keluar hak-hak itu ternyata, bahwa orang di luar golongan itu hanya dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dari

³ *Ibid*, hlm. 33

⁴ *Ibid*, hlm. 34

tanah (hutan) itu hanya dengan izin dari golongan di desa itu dengan membayar kerugian atau uang tanda bukti. Mereka dalam desa itu bertanggung jawab atas kejadian-kejadian yang dilakukan dalam desa itu.⁵

Hak ulayat berada di tangan desa (*gemeenschap*) sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya. Persekutuan inilah yang mengatur sampai dimana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan itu. Tanda yang terpenting dari hak ulayat itu ialah bahwa ada perhubungan yang erat diantara hak persekutuan dengan perseorangan. Jika seorang dari penduduk membikin perhubungannya dengan sebidang tanah itu akan menjadi makin berkurang, sebagaimana dapat kita lihat dalam perhubungan seorang desa dengan sawahnya, kebun, kolam dan perkarangan.⁶

Jika orang yang mempunyai tanah membikin perhubungannya dengan tanah itu kurang erat lagi, misalnya bertahun tahun tidak mengerjakan atau memakai tanah itu, meninggalkan desa kediamannya dan lain sebagainya, hak desa akan lebih kuat lagi atau akan hidup lagi seperti semula. Jadi apabila hak perseorangan tambah kuat, hak desa akan menjadi kurang kuat begitu sebaliknya, jika hak perseorangan kurang kuat, hak desa akan menjadi tambah kuat.⁷

Tanda yang lain dari adanya perhubungan masyarakat desa dengan tanahnya yaitu adanya sedekah bumi sebelum penduduk desa

⁵ Dirman, *Perundang-undang Agraria di Seluruh Indonesia*, Jakarta: J.B. Wolters, 1958, hlm. 17

⁶ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 34

⁷ *Ibid*, hlm. 35

mulai tanam padi di sawah dan sebagainya. Pada umumnya hak perseorangan itu terbatas dan tidak begitu luas, yaitu hanya diakui selama hak itu dipergunakan untuk menghasilkan sendiri dan keluarganya. Apabila hak itu dipergunakan untuk menghasilkan tanam-tanaman yang diperdagangkan, mereka itu dipandang sebagai orang-orang yang ada diluar desanya.⁸

Hak yang terpenting dari anggota-anggota persekutuan ialah hak untuk membuka tanah yang termasuk lingkungan hak ulayat. Pada umumnya desa itu masih tetap mempunyai kekuasaan atas sawah-sawah, ladang-ladang atau kebun-kebun yang ada dalam lingkungannya, meskipun disana sini sudah tidak begitu kuat lagi, umpamanya.⁹

- 1) Jika sudah ada anak laki-laki yang kawin, orang tuanya (bapaknya) harus menyerahkan tanahnya kepada anaknya;
- 2) Orang-orang dalam desa tidak diperbolehkan mempunyai tanah yang luasnya melebihi yang telah ditetapkan oleh desa.
- 3) Jika yang mengerjakan tanah itu mempunyai kelakuan yang tidak baik, misalnya menjalankan suatu kejahatan, tanahnya boleh diambil kembali oleh desa dan diberikan kepada orang lain seperti di tanah Jawa (dadal).

Dapat diartikan hak ulayat adalah hak persekutuan hukum terhadap tanah, hak tersebut bukan hak perseorangan. Van Vollen

⁸ *Ibid*

⁹ Dirman, *Op. Cit*, hlm. 37

Hoven menyebutkan sebagai *beschikkings recht* (hak pertuanan). Di daerah Jawa istilah hak tersebut dengan sebutan wewengkon. Objek yang menjadi hak ulayat tidak hanya tanah tetapi meliputi juga hutan belakar, perairan (sungai-sungai, perairan pantai laut) dan tanaman yang tumbuh sendiri berserta binatang yang hidup liar. Menurut ketentuan hukum adat hak ulayat dapat berlaku ke dalam dan berlaku ke luar.

Berlaku ke dalam berarti anggota masyarakat dapat mengambil keuntungan dari tanah, tumbuh tumbuhan dan binatang yang terdapat disitu. Hak ulayat ini mempunyai hubungan yang timbal balik dengan hak perserorangan, Bila hak perorangan kuat, hak ulayatnya melemah. Sebaliknya bila seseorang yang meninggalkan hak perorangannya, maka hak ulayat berlaku kembali.

Berlaku ke luar berarti bahwa “orang luar” hanya boleh memunggut hasil tanah dan lain lain dalam lingkungannya sesudah mendapat ijin dari kepala adat atau masyarakat dan membayar uang pengakuan yang disebut *recognitie* (mesi). Setelah berlakunya UUPA, hak ulayat menurut Pasal 3 masih tetap diakui dengan syarat:

- 1) Sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya masih ada.
- 2) Pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional
- 3) Tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain lebih tinggi.

b. Hak Milik (Adat)

Hak Milik itu dapat dipandang sebagai hak benda tanah hak mana memberi kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh (merasakan) hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu seolah olah sebagai *eigenaar*, dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan pemerintah.¹⁰

Orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendak sendiri asal tidak melanggar hukum adat setempat dan tidak melampaui batas-batas yang diadakan pemerintah. Ia berkuasa menjual tanahnya, menggadaikan, memberikan sebagai hadiah kepada orang lain dan jika ia meninggal dunia tanah itu menjadi hak warisnya.

Hak milik (adat) adalah hak perorangan yang paling kuat, dimana pemegangnya mempunyai wewenang yang luas terhadap tanahnya asal: memperhatikan hak ulayat sepanjang masih ada, memperhatikan hak pemilik tanah lain, memperhatikan ketentuan yang ada dan peraturan lain. Subyek hak milik tidak hanya individu tetapi persekutuan hukum dapat pula mempunyainya seperti desa.

Tanah di Jawa masih terdapat tanah milik desa yang hasilnya untuk kas desa yang sering disebut: *tanah bondo desa* atau *tanah titi sawa*. Sedang tanah milik adat yang berasal pembukaan tanah yang biasanya dilakukan oleh perorangan disebut *tanah yasan*.

¹⁰ R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Bandung: NV. Masa Baru, 1962, hlm. 53

Pemerintah Belanda dahulu tanah milik adat sering diterjemahkan dengan *Inland bezits recht* atau *Erfelijke individueel bezit* terjemahan mana sebenarnya kurang tepat. Sedang dalam peraturan-peraturan pemerintah dahulu yang dipakai *erfelijk indiuidueel gebruiksrecht* (S.1872-117), perkataan itu adalah kurang tepat.¹¹

Perkataan *erfelijk* kurang tepat apabila yang mempunyai hak desa yang tidak dapat mati, perkataan *gebruiksrecht* dapat membingungkan orang, karena hak gogol atau pekulen yang hanya mempunyai izin untuk mengerjakan tanah itu, sedang hak miliknya ada pada desa, juga dinamakan *gebruiksrecht*. Isi dari hak milik yang kita maksudkan di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut. Hak milik adalah hak yang member kekuasaan sepenuhnya untuk bertindak atas tanah, dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut:¹²

- 1) Hak itu dibatasi dengan peraturan dari pemerintah pusat upama S.1875-179 tentang larangan menjual tanah dan S.1906-83 tentang Ordonansi Desa (*Ind. Gemeete ordonnatie*);
- 2) Hak Ulayat dari desa yang sekedar masih meliputi hak milik harus diindahkan;
- 3) Kepentingan-kepentingan dari orang-orang lain yang mempunyai hak-hak tanah tersebut harus dihormati. Oleh sebab itu, hak-hak *erfdienstbaarheid* atau *servituut* menurut hukum Romania yang

¹¹ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit.*, hlm. 38

¹² R. Roestandi Ardiwilaga, *Op. Cit.*, hlm. 55

berdasar perseorangan (*individualistisch*) dalam Hukum Adat tidak dikenal;

4) Peraturan-peraturan menurut hukum adat yang ternyata masih berlaku, harus diperhatikan misalnya kewajiban untuk mengizinkan hewan-hewan dari orang lain masuk tanah itu selama tanah itu tidak ditanami dan tidak dipagari. Jadi yang dapat memperoleh hak milik menurut peraturan yang berlaku ialah:¹³

a) Perseorangan (individu);

b) Persekutuan hukum misalnya di Jawa, Bali dan Lombok, marga di Sumatera, perseroan dagang Indonesia N.V. Indonesia dan sebagainya.

c) Familie atau keluarga sedarah, seperti di Minangkabau dan Manado. Menurut pendirian pemerintah hak milik dibagi dalam 2 (dua) bagian yaitu:¹⁴

(1) Hak Milik perseorangan yang turun temurun, atau dengan singkat hak milik (*erfelijk individueel bezit*);

(2) Hak milik kommunal, atau dengan singkatan communal (*communal bezit*).

Perbedaan antara hak milik perseorangan dan hak milik Kommunal menurut pendapat pemerintah dahulu hanya terletak dalam pemegang hak saja, sebab isinya sama. Apabila yang memegang hak milik itu perseorangan, hak itu disebut hak milik perseorangan yang

¹³ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 39

¹⁴ *Ibid*

turun temurun, sedang jika yang memegang hak itu persekutuan hukum seperti desa dan sebagainya, hak itu dinamakan hak milik kommunal. Hak milik kommunal ini dibagi lagi atas dua bagian yaitu:¹⁵

- 1) Hak milik kommunal dengan bagian-bagian yang tetap
- 2) Hak milik kommunal dengan bagian-bagian yang pada waktu tertentu berganti-ganti.

Dalam hal ini haruslah diingat, bahwa di suatu desa yang sawah-sawah atau ladang-ladangnya menjadi hak milik kommunal, pekarangan perumahan adalah senantiasa menjadi hak milik perseorangan. Tentang hak milik kommunal ada beberapa pendapat:¹⁶

- 1) Hak kommunal adalah hak milik dari para gogol bersama-sama, yaitu dari mereka yang mengerjakan tanah itu. Inilah pendirian pemerintah pada mulanya, hal ini ternyata dari alasan-alasan dalam *conversie Besluit* (S.1885-102);
- 2) Hak kommunal adalah hak milik dari desa sebagai badan hukum. Inilah pendirian pemerintah yang kemudian dan antara lain ternyata dari Pasal 10 Ordonansi Desa (S. 1906-83): Residen F.A.E. Laceville yang kira-kira dalam tahun 1930 diberi tugas oleh pemerintah untuk menyelidiki autonomi desa di Jawa dan Madura, berpendapat bahwa tanah kommunal itu menurut pendapat rakyat sesungguhnya harus dipandang, sebagai persekutuan hukum adat.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

Akan tetapi hak dari desa itu dalam hal ini bukanlah hak milik, yang dapat dilepaskan kepada perserorangan. Hak orang-orang gogol atas tanah kommunal adalah hak pakai.

- 3) Pendapat yang sekarang dianut ialah bahwa tanah kommunal itu bukan tanah milik desa, tetapi tanah dari mereka yang memakainya.

c. Hak Menikmati Hasil (*Genotsrecht*)

Menurut Ter Haar, hak menikmati hasil adalah hak dari orang luar yang telah diijinkan membuka sebidang tanah dalam lingkungan hak ulayat (*beschkkingsrecht*), untuk menikmati hasilnya yang hanya berlaku satu panen, Di sini Ter Haar menekankan adanya hak menikmati sebagian hak seorang luaran masyarakat bila mereka mengerjakan tanah yang bersangkutan selama satu panen saja. Sedangkan anggota masyarakat sendiri batas antara hak menikmati dengan hak milik tidak ada.

Selain itu menurut Rustandi Ardiwilangga menamakan hak tersebut sebagai hak memunggut hasil dan dimaksudkan bukan hanya untuk orang luaran saja tetapi juga untuk anggota masyarakat yang mengerjakan tanah secara tidak tetap atau berpindah-pindah.¹⁷

d. *Agrarisch Eigendom* (S.1872-117) Menurut Hukum Perdata Barat

Seperti diketahui pada zaman kolonial di Indonesia terdapat dualisme atau lebih baik pluralisme di bidang hukum Agraria. Ada

¹⁷ Achmad Chulaimi, *Hukum Agraria Perkembangan Macam Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahan*, Semarang: F.H Undip, 1986, hlm. 27

tanah-tanah yang termasuk dalam suasana Hukum Eropa di samping tanah-tanah yang termasuk dalam suasana Hukum Adat. Di samping itu masih ada lagi tanah-tanah Tionghoa, misalnya *landerijenbezitsrecht*. Menurut Pasal 570 KUH Perdata, hak eigendom itu adalah hak yang memberi wewenang penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang ditetapkan oleh badan-badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain. Sesuai dengan jiwa liberalisme dan individualisme yang meliputi seluruh isi KUH Perdata, maka pembatasan-pembatasan yang diadakan dengan undang-undang dan peraturan lainnya terhadap hak eigendom itu semula tidak seberapa banyaknya. Sedang pembatasan oleh hak-hak orang lain juga ditafsirkan sangat sempit dan legistis. Dengan demikian maka hak eigendom yang merupakan pusat dari hukum agraria barat itu benar-benar merupakan hak yang memberikan wewenang sepenuhnya kepada yang empunya benda (*eigenaar*) untuk berbuat bebas dengan benda yang bersangkutan. Kepentingan pribadi lah yang menjadi pedoman, bukan kepentingan masyarakat. Tetapi kemudian terjadilah perubahan di dalam alam fikiran masyarakat barat. Masyarakat yang berkonsepsi liberalisme dan individualisme itu mengalami pengaruh dari konsepsi sosialisme, yang untuk mencapai masyarakat adil dan makmur menuntut supaya negara memperhatikan dan mengatur kehidupan masyarakat, sehingga perlu untuk membatasi kebebasan individu. Konsepsi itu berpengaruh juga pada isi hak eigendom yang

pada kenyataannya berakibat membatasi luasnya kebebasan dan wewenang-wewenang yang ada pada seseorang *eigenaar*. Hak eigendom tidak lagi mutlak, seorang *eigenaar* tidak lagi mempunyai kebebasan penuh untuk berbuat dengan apa yang dimilikinya. Kepentingan masyarakat mendapat perhatian dalam melaksanakan hak-hak individu, yang dikenal dengan “*vermaatschappelijkt*”, mengandung pula unsur-unsur kemasyarakatan atau mengalami *sosialiseringspreces*.¹⁸

Adapun tanah-tanah dengan hak-hak barat yang lazim disebut tanah-tanah barat atau tanah-tanah Eropa, adalah tanah hak eigendom,¹⁹ tanah hak erfpacht,²⁰ tanah hak opstal,²¹ tanah hak sewa, hak pakai dan hak pinjam.²² Dengan demikian hak milik atau hak eigendom yang menjadi dasar utama dari Hukum Tanah Belanda, benar-benar merupakan hak atas suatu benda yang memberi kebebasan yang seluas-luasnya kepada pemiliknya.²³

Kesemuanya itu terdaftar pada kantor pendaftaran tanah menurut *Overschrijvingsordonnantie* atau Ordonansi Balik Nama (S. 1834-27) selanjutnya tanah-tanah barat ini tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum agraria barat misalnya cara memperolehnya, peralihannya, lenyapnya (hapusnya), pembebanannya dengan hak-hak lain dan wewenang serta kewajiban-kewajiban yang empunya hak.

¹⁸ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 7-9

¹⁹ *Ibid*, hlm. 25-26

²⁰ *Ibid*, hlm. 16

²¹ Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983, hlm. 16

²² *Ibid*, hlm. 17

²³ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 7

Hak-hak ini dapat diletakkan atas tanah-tanah di mana tidak ada hak-hak orang lain atau jika karena perubahan status tanah Indonesia ke tanah Eropa. Tanah-tanah lainnya yang takluk pada hukum adat adalah tanah-tanah Indonesia. Jika dilakukan perbandingan antara kedua macam tanah ini maka dapat diumpamakan, seolah-olah tanah-tanah Indonesia ini merupakan lautan sekitar pulau-pulau kecil (*einlandjes*) tanah-tanah dengan hak Eropa.²⁴

Oleh karena tanah-tanah di negeri ini dapat dibedakan menurut garis-garis penggolongan rakyat yang dikenal dalam Pasal 163 I.S., maka pernah dikatakan pula bahwa tanah itu ibarat mempunyai suatu *Landraad* atau golongan rakyat tersendiri. Maka tidak mengherankan bahwa di samping golongan tanah dari pihak-pihak, maka tanah dapat dipandang pula sebagai suatu faktor yang dapat mewujudkan terjadinya suatu persoalan antar golongan (titik pertautan primer).

Pasal 163 I.S., yang mengatur penggolongan penduduk pada zaman kolonial ke dalam golongan Eropa, Timur Asing, dan Bumiputera dan Pasal 131 I.S., yang menetapkan lingkungan hukum yang berlaku bagi ketiga golongan penduduk di atas ternyata telah menimbulkan masalah antargolongan bahkan sampai sekarangpun pada zaman kemerdekaan masih dapat menemukan masalah antargolongan, terutama di bidang pertanahan dalam rangka penanaman modal asing.²⁵

²⁴ *Ibid*, hlm. 3

²⁵ *Ibid*, hlm. 3-4

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dengan berlakunya UUPA, hukum agraria mengalami suatu perubahan besar, suatu revolusi yang merubah pemikiran dan landasan politik agraria pemerintah kolonial yang dibuat demi kepentingan Modal Besar Asing di satu pihak, dengan mengorbankan kepentingan rakyat Indonesia di pihak lain. Asas *Domeinverklaring* yang dibuat di dalam berbagai peraturan telah memperkosa hak-hak rakyat.

Sejak dilaksanakannya *Cultuurstelsel* (peraturan tanam paksa) pada tahun 1830, sangatlah terbatas kemungkinan bagi para pengusaha besar swasta untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Hal itu sejalan dengan politik monopoli negara dalam pengusaha tanaman-tanaman untuk ekspor, bagi pengusaha besar swasta yang belum memiliki sendiri tanah yang luas dengan hak eigendom, sebagai apa yang dikenal dengan sebutan “tanah partikelir”, tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperlukannya dengan hak yang kuat dan dengan jangka waktu penguasaan yang cukup lama.

Sebelum terbentuknya *Agrarische Wet* pada tahun 1870, satu-satunya cara yang terbuka adalah menyewa tanah dari Pemerintah, karena menyewa tanah kepunyaan rakyat tidak dimungkinkan.²⁶

Sementara itu para pengusaha besar Belanda, karena keberhasilan usahanya mengalami kelebihan modal, sehingga memerlukan bidang usaha baru untuk menginvestasikannya. Mengingat bahwa masih banyak tersedia tanah hutan di Hindia

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 34-35

Belanda yang belum dibuka dan diusahakan, maka sejak pertengahan abad ke 19 mereka menuntut diberikannya kesempatan untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Hal ini sejalan dengan semangat liberalisme yang sedang berkembang yang menuntut penggantian sistem monopoli negara dan kerja paksa dalam bentuk *cultuurstelsel*, dengan sistem persaingan bebas dan sistem kerja bebas, berdasarkan konsepsi kapitalisme liberal.

Pada tahun 1870 lahir suatu undang-undang yang rancangannya diajukan oleh Menteri Daerah Jajahan de Waal dalam rangka melaksanakan politik pertanahan kolonial yaitu dengan menambahkan 5 (lima) ayat baru pada Pasal 62 RR 1854. Undang-undang ini kemudian dikenal dengan sebutan *Agrarische Wet*.²⁷

Undang-undang yang menjadi sendi politik kolonial Belanda ini lahir sebagai hasil perdebatan dalam parlemen Belanda yang pada hakekatnya timbul karena pertentangan antara golongan konservatif dan golongan liberal.²⁸

Adapun isi Pasal 62 RR *Agrarische Wet* tersebut adalah sebagai berikut:

Ayat (1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah. Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.

²⁷ *Ibid*, hlm. 32

²⁸ Singgih Praptodiharjo, *Sendi-Sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pembangunan Jakarta, 1952, hlm. 38

Ayat (2) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan *ordonansi*. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lainnya merupakan kepunyaan desa.

Ayat (3) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan *ordonansi*, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.

Ayat (4) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.

Ayat (5) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 113 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

Ayat (6) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan adalah hak milik adat) atau permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-

pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendomnya yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi.

Ayat (7) Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.²⁹

Dengan demikian jelas kiranya bahwa tujuan dari *Agrarische Wet* ini adalah menciptakan politik pertanahan yang baru bagi Hindia Belanda, dari sistem monopoli negara menjadi sistem berusaha bebas bagi swasta di bidang perkebunan besar. Hal ini dapat dilihat dari diberikannya kemungkinan dan jaminan hukum kepada para pengusaha swasta agar dapat berkembang di Hindia Belanda yaitu dengan memberikan kemungkinan memperoleh dari Pemerintah tanah yang masih berupa hutan untuk dibuka dan dijadikan perkebunan besar, dengan hak *erfpacht* yang berjangka waktu sampai 75 tahun.

Selain itu, *Agrarische Wet* juga membuka kemungkinan menggunakan tanah kepunyaan rakyat atas dasar sewa. Kemungkinan ini disediakan bagi perusahaan-perusahaan kebun besar dan tanah datar, terutama perusahaan gula dan tembakau.³⁰ Bahwa tidak semua ketentuan Hukum Administrasi Pemerintah Hindia Belanda merugikan

²⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 33-34

³⁰ *Ibid*, hlm. 37-38

rakyat pribumi, dan diadakan semata-mata hanya kepentingan para pengusaha besar.³¹

Ketentuan *Agrarische Wet* pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan dan keputusan. Diantaranya adalah suatu *Koninklijk Besluit* yang dikenal dengan *Agrarische Besluit*. Dalam *Agrarische Besluit* tersebut dimuat suatu pernyataan asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan Hukum Tanah Administratif Hindia Belanda yaitu *Asas Domein Verklaring*. Asas tersebut dinilai sebagai kurang menghargai, bahkan “memperkosakan” hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat.³²

Sehubungan dengan itu dalam perundang-undangan agraria dikenal Pernyataan Domein yang Umum (*Algemene Domein Verklaring*) dan Pernyataan Domein yang Khusus (*Speciale Domein Verklaring*).

Dalam praktek pelaksanaan perundang-undangan pertanahan, *Domein Verklaring* berfungsi:

- 1) Sebagai landasan hukum bagi Pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPdt, seperti hak erfpacht, hak opstal, dan lain-lainnya. Dalam rangka *Domein Verklaring*, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada pemilik tanah.

³¹ *Ibid*, hlm. 40-41

³² *Ibid*, hlm. 41

2) Di bidang pembuktian kepemilikan. Pada masa itu ada anggapan, bahwa hanya *eigenaar* atau pemilik tanahlah yang memberikan hak *erfpacht*, hak *opstal* dan lain-lainnya. Maka dalam rangka melaksanakan perintah *Agrarische Wet* untuk memberikan hak *erfpacht* kepada pengusaha dipandang perlu untuk menyatakan bahwa tanah-tanah yang bersangkutan adalah *eigendom* atau milik negara.

Dengan demikian dalam pemberian hak-hak tersebut negara bukan bertindak selaku penguasa, melainkan sebagai pemilik perdata. Juga dalam hal yang diminta hak *eigendom*, Negara tidak memberikan hak *eigendom* kepada pemohon tetapi hak *eigendom* negara dipindahkan kepada pihak yang memintanya dengan pembayaran harganya kepada negara.³³

Sedemikian rupa perumusan *Domein Verklaring* tersebut dibuat, sehingga jika orang atau badan hukum berperkara dengan Negara mengenai soal pemilikan tanah, maka dialah yang berkewajiban membuktikan bahwa tanah sengketa adalah miliknya. Beban pembuktian sungguhpun tersebut tetapi berada pada orang atau badan hukum yang berperkara mestinya negara yang mengajukan gugatan. Maka jelas rumusan tersebut menguntungkan negara dalam hal berperkara pertanahan. Pada hal asas umum pembuktian adalah sebaliknya. Siapa yang mendalilkan sesuatu, dialah yang wajib mengajukan bukti kebenaran dalil yang diajukan. Dalam hal

³³ *Ibid*, hlm. 42-43

pengosongan tanah misalnya, pihak yang menguasai tanahnya berkewajiban mengajukan bukti (“*omkering van bewijslast*”) bahwa dia berhak menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan.

Demikianlah, maka menurut tafsiran resmi pemerintah ini, semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, bahwa tanah yang bersangkutan dipunyai dengan hak *eigendom* atau hak *agrarisch eigendom* adalah tanah *domein* negara.³⁴

Dalam tafsiran Pemerintah Hindia Belanda, tanah-tanah yang dipunyai rakyat dengan hak milik adat, demikian juga tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat adalah tanah *domein* negara.³⁵

Dalam administrasi pertanahan tanah-tanah hak milik adat tersebut dikenal sebagai *onvrij lands domein* (tanah negara tidak bebas), dalam arti negara tidak bebas untuk memberikan tanah yang bersangkutan kepada pihak lain karena dibebani hak rakyat.

Tetapi dalam peta pendaftaran kadaster tanah-tanah tersebut dilukiskan dengan sebutan “*lands domein*” tanpa menyebut adanya hak rakyat yang diakui dan dilindungi oleh Hukum. Maka dengan melihat peta pendaftaran kadaster saja, orang sering keliru menafsirkan status hukum tanah yang bersangkutan, seakan-akan tidak ada hak rakyat yang membebaninya. Asas *Domein* adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada negara yang merdeka dan modern.³⁶

³⁴ *Ibid*, hlm. 44

³⁵ *Ibid*, hlm. 44-45

³⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Penjelasan Umum Bagian II butir 2

Asas Domein sebagai dasar negara hukum untuk memungkinkan negara memberikan hak atas tanah kepada pihak lain selaku pemilik tanah, memang bukan konsepsi negara modern, melainkan konsepsi feodel zaman abad pertengahan (*middle ages*), seperti yang melandasi hukum tanah di Inggris dan bekas-bekas negara jajahannya. Dalam Konsepsi ini semua tanah adalah milik raja dan siapapun hanya menguasai dan menggunakan tanah milik “*Lordnya*” sebagai “*Tenant*”. Ini yang disebut doktrin “*Tenure*”. Biarpun ketentuan-ketentuannya sudah diganti namun konsep dasarnya masih tetap sama, juga di negara-negara yang tidak berbentuk kerajaan. Kedudukan raja/*crown* sebagai pemilik tanah diganti oleh negara/*state*.³⁷

Sebagai akibat politik pemerintah jajahan dahulu, maka sebagaimana halnya dengan Hukum Perdata, Hukum Tanahpun berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan Hukum Tanah Adat, yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dan Hukum Tanah Barat, yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPdt, yang merupakan hukum tertulis.³⁸

Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda Hukum Perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. Tanah dalam Hukum Indonesia mempunyai status dan kedudukan hukum

³⁷ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 46-47

³⁸ *Ibid*, hlm. 50

sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Di samping itu dualisme Hukum Tanah juga menimbulkan pelbagai masalah hukum antargolongan yang serba sulit, sehubungan dengan adanya juga dualisme dalam Hukum Perdata.³⁹

Sejalan dengan KUHPdt maka Hukum Tanah Barat landasan konsepsinya individualistik dengan kebebasan berusaha dan bersaing yang sekedar dibatasi menurut keperluan, sesuai pertimbangan politik ekonomi, sosial dan kenegaraan pihak yang berkuasa di negara yang bersangkutan. Hal tersebut bertentangan dengan konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional yang tersurat dalam sila-sila Pancasila. Oleh karena itu kelangsungan berlakunya Hukum Tanah Barat tersebut tidak dapat dibenarkan, meskipun bentuknya yang tertulis dapat digunakan sebagai sarana yang efektif dalam usaha menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Agrarisch Eigendom adalah suatu hak ciptaan pemerintahan Belanda yang bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat. Hak *agrarisch eigendom* menarik perhatian karena antar golongan. Hak ini telah disebut sebagai suatu pengecualian atas asas tanah antar golongan. Bertentangan dengan asas ini status daripada si pemegang dapat mempengaruhi status di atas tanah yang bersangkutan. Tanah ini dapat berubah status karena terpengaruh oleh status orang yang memegangnya, hal ini kita

³⁹ *Ibid*, hlm. 54

lihat jika hak *eigendom* agraria ini jatuh ke tangan seorang bukan Indonesia.⁴⁰

Hak *agrarisch eigendom* ini diatur dalam Pasal 51 ayat (7) I.S., pasal yang terkenal sebagai peraturan pokok perundang-undangan agraria Hindia Belanda. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia dengan hak milik, atas permintaan dapat diberikan dengan hak *eigendom*. Menurut kata-kata Pasal 51 I.S. disebut *in eigendom afgestaan*. Ini berlangsung dengan pembatasan-pembatasan tertentu yang ditetapkan dalam ordonansi dan dinyatakan dalam surat *eigendom* berkenaan dengan kewajiban-kewajiban si pemegang hak terhadap negara dan kemungkinan untuk menjualnya kepada orang bukan Indonesia.⁴¹

Ordonansi yang dimaksudkan ini tidak ada. Yang ada hanyalah suatu K.B. (S 1872-117). Dalam peraturan ini terdapat prosedur yang diperlukan untuk dinamakan oleh pembuatan undang-undang sebagai *uitwijzing* daripada hak milik Indonesia. Prosedur yang dituruti ini ternyata sejalan dengan cara-cara memperoleh *eigendom* (*eigendom uitwijzing*) menurut B.W. (Pasal 621) dan R.V. (Pasal 800 dan seterusnya).⁴²

Permohonan harus diajukan kepada Presiden Landraad (kini Ketua Pengadilan Negeri) tempat terletak tanah bersangkutan. Berkenaan dengan itu perlu diperhatikan surat ukur atau surat taksasi

⁴⁰ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 39

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

bilamana tanah bersangkutan tidak dikenai pajak bumi (Pasal 1). Hanya milik perseorangan yang dapat dimintakan hak *agrarisch eigendom*. Untuk permohonan ini disediakan model-model tertentu.⁴³

Dalam praktek ternyata, bahwa kesempatan untuk meminta hak *agrarisch eigendom* ini jarang sekali dipergunakan. Formalitas-formalitas yang diisyaratkan ternyata tidak sesuai dengan suasana adat. Dalam praktek ternyata pula bahwa segala sesuatu yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang berkenaan dengan pencatatan peralihan hak ini sudah tidak ditaati.

Keharusan yang diadakan demi kepastian hukum ini ternyata dalam praktek tidak diikuti. Oleh karena itu, timbullah kekacauan karena pemilik pemilik baru banyak yang melalaikan keharusan melakukan balik nama itu.

2. Hak-Hak Atas Tanah Setelah UUPA

Hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA dapat digolongkan menjadi: Hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, terdiri atas Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa, Hak Memungut Hasil Hutan. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 35.

⁴³ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni Bandung, 1990, hlm. 9

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Sehubungan dengan fungsi sosialnya, sangatlah wajar sebagai mahluk yang berakal budi memelihara tanah dengan baik, agar bertambah subur serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Berdasarkan uraian tentang hak-hak atas tanah tersebut di atas, penulis akan menguraikan tentang Hak Milik dan Hak Guna Bangunan yang berkaitan dengan status hak atas tanah:

a. Hak Milik

Seperti disampaikan pada latar belakang di atas, bahwa hak-hak atas tanah yang banyak dipergunakan dan dikenal oleh masyarakat salah satunya adalah Hak Milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai setiap orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Turun temurun maksudnya bahwa hak atas tanah itu dapat terus menerus diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya. Sedangkan terkuat dan terpenuh bermaksud untuk membedakan dengan Hak Guna Bangunan dan hak lain, yaitu menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak milik yang ter- (artinya paling) jadi paling kuat dan paling penuh.⁴⁴

Menurut penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan bahwa:

Sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, kata-kata “terkuat dan terpenuh” dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh seseorang, hak milik adalah yang paling kuat dan terpenuh.

Hak milik atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah tersebut baik untuk usaha pertanian maupun untuk mendirikan bangunan-bangunan serta memperoleh

⁴⁴ A.F. Burns & K. Nettle, *Rationale for a Land Titling Project*, makalah untuk Land Administration Project, Jakarta: BPN, 1993, hlm. 22.23

kemanfaatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clause*" ini maka cukuplah nanti

bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

b. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, seperti dinyatakan dalam Pasal 35 UUPA, bahwa:

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang jangka waktu paling lama 30 tahun. Suatu pemilikan hak atas tanah orang lain tersebut untuk usaha pertanian.

Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang selama 20 tahun, hal ini seperti diatur pada Pasal 35 ayat (2) UUPA, yang menjelaskan bahwa atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Hak Guna Bangunan dapat dipunyai oleh setiap orang yaitu sebagai berikut:

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan Hukum yang diberikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA

Jadi hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ini, dan di sini terlihat prinsip nasional tetap dipertahankan. Hak Guna Bangunan ini terjadi karena:

- 1) Penetapan Pemerintah, untuk tanah-tanah dengan pihak dikuasai oleh Negara
- 2) Perjanjian yang dibuat oleh pemilik tanah dengan pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan.

Dalam Hak Guna Bangunan ini juga dimungkinkan terjadinya pemindahan hak, yaitu dapat dialihkan dan beralih pada pihak lain. Tetapi peralihan hak tersebut ada keterbatasannya, yakni apabila pemindahan Hak Guna Bangunan tersebut kepada Badan Hukum atau orang yang sudah mempunyai sebidang tanah, memerlukan ijin pemindahan hak dari pejabat yang berwenang.

Berbagai pengalaman telah didapat berkenaan dengan permasalahan sekitar hak atas tanah semenjak terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

(UUPA) yang diikuti dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya.⁴⁵

Berbekal pemahaman terhadap kondisi normatif dan pengalaman empiris berkenaan dengan hak atas tanah itu, pada saat ini tengah diupayakan Penyempurnaan UUPA dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Hak atas Tanah.

Dalam hubungan antara subjek hak dan tanah sebagai objek hak dikenal pengertian tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak. Dengan demikian, tanah-tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 UUPA, demikian pula tanah ulayat dan tanah wakaf tidak termasuk dalam pengertian tanah negara. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah hak adalah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Di antara berbagai hak atas tanah yang pada umumnya dikenal oleh masyarakat adalah : Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP).⁴⁶

Di luar pengertian hak atas tanah tersebut, terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah, misalnya tanah (hak) ulayat dan tanah hak pengelolaan (HPL). Tanah negara, sebagaimana diketahui mengandung aspek publik. Tanah ulayat, di sisi lain mengandung aspek publik maupun perdata. Tanah hak, jelas mengandung

⁴⁵ Maria SW Sumarjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008, hlm. 143

⁴⁶ *Ibid*

aspek keperdataan. Adapun tanah HPL, yang semula sarat dengan pengertian “fungsi” sebagai *beheersrecht* yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat “mengatur” sebab semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN), dalam perkembangannya kemudian mengalami pergeseran cenderung menjadi “hak”, disejajarkan dengan hak atas tanah lainnya yang cenderung beraspek perdata.⁴⁷

Dalam literatur hukum adat, dikenal adanya dua konsep tentang hak atas tanah yakni Hak Milik dan Hak Pakai, sebagaimana terwujud dalam berbagai bahasa setempat dan terbukti oleh UUPA diadopsi dalam Ketentuan-Ketentuan Konversi. Pasal II Ketentuan Konversi menyebutkan bahwa “Hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan dan lain-lain dikonversi menjadi Hak Milik”. Juga disebut dalam Pasal VII ayat (1) Ketentuan Konvensi: hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap dikonversi menjadi Hak Milik.

Dalam konsep hukum adat, perolehan Hak Milik tidak dengan cara serta merta. Perolehan itu diawali dengan pembukaan hutan oleh anggota persekutuan dengan sepengetahuan Kepala Persekutuan, dilanjutkan dengan pemasangan tanda batas dan pengolahan tanahnya menjadi tanah pekarangan atau pertanian. Jika hubungan antara yang bersangkutan dengan tanahnya sudah bersifat menetap (terus menerus), maka lambat laun hubungannya tersebut menjadi hubungan milik.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 144

Konsep perolehan hak atas tanah oleh individu ini merupakan konsep yang berlaku secara universal. Demikian juga, antara hak individual dan hak bersama terdapat keseimbangan di antara keduanya. Hal inilah yang menjadi dasar lahirnya konsep “fungsi sosial” hak atas tanah.⁴⁸

Bila dicermati dalam UUPA secara implisit dibedakan antara dua kelompok hak atas tanah. Kelompok pertama adalah Hak Milik, sedangkan kelompok kedua adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Sebenarnya dalam kelompok ini juga termasuk Hak Sewa Untuk Bangunan, yang sampai dengan saat ini belum diatur lebih lanjut. Jika Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, maka Hak Milik belum diatur secara komprehensif.

Bila Hak Milik disandingkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, maka akan didapati hal-hal sebagai berikut:⁴⁹

1.	Ciri/Sifat	- HM adalah hak yang terkuat, terpenuh, turun temurun - HGU, HGB, HP secara <i>a contrario</i> adalah hak yang “kurang” kuat dan “kurang” penuh
2.	Jangka waktu	- HM tidak dibatasi - HGU : 35 tahun, HGB : 30 tahun, HP : 25 tahun atau selama dipergunakan
3.	Pemanfaatan	- HM tidak dirinci - HGU untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan - HGB untuk bangunan - HP tidak dirinci
4.	Hubungan dengan Tanah	- HM hubungan pemilikan - HGU, HGB, HP hubungan pemanfaatan, yakni menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 146

⁴⁹ *Ibid*

Berdasarkan ilustrasi tersebut di atas, bila keempat hak atas tanah tersebut disandingkan, yang lebih paralel adalah persandingan antara Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan termasuk dalam kelompok Hak Pakai karena memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri. Beda Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik dan Hak Pakai adalah bahwa Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan pemanfaatannya dibatasi secara eksplisit, sedangkan pemanfaatan Hak Milik dan Hak Pakai tidak dirinci, artinya terbuka pemanfaatan untuk semua jenis penggunaan, selama secara khusus tidak dilarang.

Sebagaimana diketahui, dalam UUPA tidak dikenal istilah pembaruan hak, yang dikenal adalah pemberian hak dan perpanjangan jangka waktu hak atas tanah. Istilah pembaruan hak muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Muda Agraria No. 15 Tahun 1959 yang kemudian dicabut dengan berlakunya Permendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Istilah tersebut kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan sesudahnya.⁵⁰

Perkembangan positif juga terjadi, yakni dengan diakomodasikannya Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) menjadi objek Hak Tanggungan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 147

Tanah. Akomodasi tersebut didasarkan pada interpretasi ekstensif sebagai salah satu upaya penemuan hukum. Bila dicermati, Hak Pakai atas Tanah Negara memenuhi syarat untuk menjadi objek Hak Tanggungan karena Hak Pakai atas Tanah Negara didaftar, dapat dinilai dengan uang dan dapat dipindahtangankan. Di samping itu penunjukannya pun melalui/dalam undang-undang.⁵¹

Di sisi lain, sifat dan isi hak atas tanah yang berimplikasi terhadap persyaratan subjek hak, karena persepsi bahwa hak atas tanah tertentu, misalnya Hak Pakai dinilai kurang meyakinkan oleh Warga Negara Asing, maka untuk memperoleh tanah dengan status Hak Milik atau Hak Guna Bangunan yang secara yuridis dilarang oleh peraturan perundang-undangan, ditempuh dengan cara “kuasa mutlak” yang jelas melanggar peraturan perundang-undangan dan ikatan kuasa mutlak ini diperkuat dengan bentuk-bentuk ikatan/perjanjian lain, misalnya perjanjian utang piutang.

B. Tinjauan tentang Konversi Hak Atas Tanah

1. Pengertian Konversi

Pengertian Konversi hak-hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakukannya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan oleh UUPA.⁵²

⁵¹ *Ibid*

⁵² Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hlm. 45

Dapat diartikan bahwa Konversi hak-hak atas tanah adalah penggantian/perubahan hak-hak atas tanah dari status lama, yaitu sebelum berlakunya UUPA menjadi status baru, sebagaimana diatur menurut UUPA itu sendiri. Adapun yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA adalah hak-hak atas tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan hukum Barat (BW).⁵³

Adapun yang menjadi landasan hukum Konversi terhadap hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 adalah bagian kedua dari UUPA "tentang ketentuan-ketentuan konversi yang terdiri IX Pasal yaitu Pasal I sampai dengan Pasal IX ", khususnya untuk Konversi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat dan sejenisnya diatur dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan Konversi, di samping itu untuk pelaksanaan konversi yang dimaksud oleh UUPA dipertegas lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 dan SK Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 yaitu "tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah".⁵⁴

Beberapa ketentuan Konversi hak atas tanah adat: Pasal II

Ketentuan Konversi berbunyi:

- a. Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak-hak dimaksud Pasal 20 ayat (1) seperti tersebut dengan nama sebagaimana yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini yaitu *agrarisceh eigendom, milik yasan, andarbani hak atas druwe, hak atas druwe pesini, grant sultan, lander bezitrecht, altijddurence*

⁵³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 125

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 126

erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelier dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya UU ini menjadi hak milik milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

- b. Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warganegara yang disamping kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi Hak Guna Usaha atau Hak Banguinan sesuai dengan peraturan tanahnya, sebagaimana yang ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Selain yang diuraikan dalam Pasal II tersebut maka tanah dengan hak adat yang ada pada saat dimulai berlakunya UUPA yang member kewenangan mirip dengan atau hampir sama dengan kewenangan yang ada pada hak milik, diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1). Sebagai subyek hak milik diatur dalam UUPA Pasal 21, syaratnya yaitu Warga Negara Indonesia tunggal, apabila subyek badan hukum, harus merupakan badan hukum yang ditetapkan pemerintah yang dapat mempunyai hak milik.

Pelaksanaan konversi diperlukan secara penegasan macam haknya dan subyeknya sebab hak yang lama dapat dikonversi setelah ada kepastian hak yang di konversi, serta subyek haknya, maka jelas bahwa untuk pendaftaran bekas hak milik adat diperlukan penegasan tentang jenis hak lama dan penegasan tentang konversi hak tersebut menjadi hak baru setelah itu dapat dilakukan pendaftaran. Untuk pelaksanaan pendaftarannya harus sesuai dengan ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 yaitu:

a. Hak milik adat sebelum Konversi

Sebelum UUPA menurut hukum adat hak milik atas tanah yang diperoleh dengan jalan:⁵⁵

- 1) membuka tanah hutan atau tanah belukar
- 2) mewaris tanah
- 3) menerima tanah karena pembelian
- 4) daluarsa.

b. Hak Milik Adat sesudah Konversi.

Dengan berlakunya UUPA, mengenai terjadinya hak milik atas tanah di atas diatur dalam Pasal 2 UUPA yang menyebutkan:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hukum dapat diatur dengan PP
- 2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena: Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan PP dan ketentuan UU.

Tinjauan Konversi hak milik atas tanah adalah hak atas tanah diperoleh dari membuka tanah dan membuka hutan dengan mengerjakannya secara terus menerus dapat menjadi hak milik jika hak ulayatnya lemah. Hak milik atas tanah ini harus di konversi berdasarkan hak-hak yang ada dalam UUPA, sikap dan filosofi dari konversi mempunyai 5 (lima) prinsip yang mendasarnya yaitu:

- a. Prinsip Nasional
- b. Prinsip Pengakuan hak-hak tanah terdahulu

⁵⁵ Imam Sudiyat, *Hukum Adat Seketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm. 9

- c. Kepentingan Hukum
- d. Penyesuaian Kepada Ketentuan Konversi
- e. Status quo hak-hak terdahulu.⁵⁶

Tata cara penegasan konversi dan pendaftaran telah diatur dalam PP Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 yang dibedakan antara:

- a. Penegasan Konversi, dilaksanakan bagi tanah-tanah milik adat yang sudah mempunyai surat tanda bukti haknya (Pasal 3)
- b. Pengakuan Hak, dilaksanakan bagi tanah tanah milik adat yang tidak ada tanda bukti haknya (Pasal 7).

Jadi, dengan demikian tujuan dikonversinya hak-hak atas tanah pada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA disamping untuk terciptanya unifikasi hukum pertanahan di tanah air dengan mengakui hak-hak atas tanah terdahulu untuk disesuaikan menurut ketentuan yang terdapat di dalam UUPA dan untuk menjamin kepastian hukum, juga bertujuan agar hak-hak atas tanah itu dapat berfungsi untuk mempercepat terwujudnya masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicitakan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3).

2. Konversi Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Bagian kedua dari UUPA adalah mengenai ketentuan Konversi, bagian mengatur bagaimana penyesuaian dari hak-hak lama yaitu hak-hak

⁵⁶ A.P Perlindungan, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm.

tanah menurut B.W. dan hak tanah menurut Hukum Adat dapat disesuaikan dengan hak-hak tanah menurut sistem dari UUPA.⁵⁷

Berdasarkan ketentuan B.W. ada hak-hak tanah yang kita sebut, Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht, Hak Vruchgbruik, dan Hak Servituut, sedangkan menurut Hukum Adat kita mengetahui sejumlah hak-hak Milik Adat, baik yang berdasarkan letter C, ketitir, Petuk Andrabeni, Hak atas druwe, Hak atas druwe desa, pesini, *grant sultan Landerijen bezitsrecht*, *altijddure erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir, demikian pula hak *hypotheek* dan *Credietverband*.

UUPA itu sendiri menganut sistem unifikasi dalam hak-hak pertanahan yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maka seluruh hak-hak yang ada sebelum berlakunya UUPA harus dikonversikan kepada hak-hak menurut UUPA tersebut.⁵⁸

Guna mewujudkan unifikasi hukum tanah nasional, maka terhadap hak-hak lama baik hak-hak barat maupun hak-hak Indonesia yang ada pada saat berlakunya UUPA dikonversi menjadi sesuatu hak yang sesuai. Selanjutnya kepada masing-masing subjek hak wajib untuk mendaftarkan haknya pada instansi Agraria/Pertanahan dengan memenuhi persyaratan yang diatur dalam peraturan pelaksanaan konversi.⁵⁹

Terhadap tanah bekas hak barat diatur melalui PMPA No. 2 Tahun 1960, secara substantif dapat memenuhi aspek hukum dan aspek

⁵⁷ A.P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm. 166

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta: Republika, 2008, hlm. 90

administratif yang diperlukan untuk pelaksanaan konversinya. Masalah yang di jumpai umumnya terkait status kewarganegaraan pemegang hak dan kondisi penguasaan tanah secara fisik di lapangan yang sebagian telah dikuasai dan digunakan oleh masyarakat atau pihak lain. Untuk penertiban hak dan penggunaan terhadap areal tanah seperti itu, diterbitkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979, tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah Asal Konversi Barat.

Mengenai Tanah bekas hak-hak Indonesia, ketentuan konversinya yang semula diatur dengan PMPA No. 2 Tahun 1962 kemudian dicabut dan disempurnakan melalui PP No. 24/1997, jo PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997. Penyempurnaan dilakukan karena secara substantif masih belum efektif untuk mengakomodir berbagai bentuk bukti hak yang muncul sebagai konsekuensi dari pluralisme jenis dan ciri penguasaan atau kepemilikan tanah yang terdapat dalam masyarakat, baik menurut hukum adat maupun menurut ketentuan pemerintahan swapraja.

Secara normatif Pasal II ketentuan Konversi UUPA mengamanatkan dilakukan penelitian dan penetapan jenis-jenis penguasaan tanah di masing-masing daerah (bekas) wilayah adat yang dapat dikategorikan sebagai hak milik atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Ketentuan ini menyiratkan masih terdapat jenis-jenis penguasaan tanah secara adat yang eksistensinya perlu dilakukan penelitian apakah memenuhi kriteria untuk ditetapkan sebagai tanah hak milik.

Penetapan jenis-jenis penguasaan tanah di masing-masing daerah (bekas) wilayah adat yang dapat dikategorikan sebagai hak milik, merupakan suatu ketentuan yang mendasar dan sangat diperlukan dalam rangka penerapan secara tepat ketentuan hukum konversi bekas tanah hak-hak adat. Penyempurnaan ketentuan konversi sebagaimana diatur dalam PMNA/Ka. BPN No. 3/1997, hanya mensyaratkan keikutsertaan Ketua Adat secara pasif dalam bentuk kesaksian secara menyeluruh, dan belum sepenuhnya mengimplementasikan norma tentang keberlakuan hukum adat secara aktif selama belum ditetapkannya undang-undang hak milik.⁶⁰

3. Konversi Tanah Bekas Hukum Adat

Konversi yang dimaksud di dalam hukum Agraria di sini adalah secara umum dapat dikatakan sebagai penyesuaian atau dapat dikatakan sebagai perubahan dari peraturan-peraturan yang baru, tentunya dengan hak-hak yang baru pula. Dimana di dalam penyesuaian ini dapat saja hak yang baru itu lebih kuat kedudukannya di dalam hukum, khususnya hukum pertanahan atau mungkin kedudukannya akan lebih rendah dari hak yang semula, hal ini tentunya dikaitkan dengan kedudukan kewarganegaraan seseorang yang memegang hak atas tanah itu. Konvensi yang ingin dibahas kali ini adalah konversi tanah-tanah bekas hukum adat. Tanah bekas hukum adat ini lebih dikenal dengan tanah giri atau tanah yang berletter c.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 91

Konversi tanah dari hak-hak bekas hukum adat, sampai sekarang ini belum ada peraturan pelaksanaannya, namun demikian bahwa tanah-tanah bekas hukum adat ini tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari Undang-undang Pokok Agraria, yang di dalam Pasal 56 Undang-undang Pokok Agraria disebutkan, selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan ketentuan undang-undang ini.⁶¹

Pasal 50 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur undang-undang, sedangkan Pasal 20 UUPA dalam ayat (1) disebutkan, hak milik adalah hak turun-temurun -terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah; ayat (2) menyebutkan, hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Maka didalam penegasan konversi tanah bekas hukum adat ini, berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah, dihubungkan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah ini.

⁶¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001, hlm. 61

Tanah-tanah yang mempunyai surat-surat pajak bumi atau tanah-tanah *verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960, dapat dianggap sebagai bukti hak untuk dapat dikonversi menjadi hak milik.⁶²

Pertimbangan di dalam SK Menteri Dalam Negeri No. SK26/DDA/1970 atas tanah hak-hak Indonesia ini (hak adat) disebutkan, bahwa penegasan konversi bekas hak-hak Indonesia atas tanah yang dikenal dengan hak adat, perlu ditetapkan lebih lanjut. Surat keterangan dan surat jual beli yang dibuat di bawah tangan dan dilegalisir oleh Kepala Desa, serta dikuatkan oleh Kepala Kecamatan yang bersangkutan dapat dianggap sebagai bukti hak yang dimaksudkan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962.

Surat bukti hak dapat berupa surat pajak bumi/girik atau *verponding* Indonesia yang dikuatkan surat keterangan kepala desa dan camat yang membenarkan bahwa surat atau surat-surat bukti hak itu, juga yang menerangkan apakah tanah perumahan atau tanah pertanian dengan menerangkan siapa yang mempunyai hak itu, kalau ada disertai turunan surat-surat jual beli tanahnya bekas hukum adat Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian Agraria Nomor 2 Tahun 1962.⁶³

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962, mengatur ketentuan mengenai penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah. Secara normatif peraturan konversi

⁶² *Ibid*, hlm. 60

⁶³ *Ibid*, hlm. 62

tersebut merupakan implementasi ketentuan yang diatur Pasal 56 agar konversi hak milik secara substansial dapat terpenuhi sehingga mendapatkan kepastian hukum.⁶⁴

PMPA No.2/1962 Pasal 1 mengatur pelaksanaan konversi hak-hak yang disebut dalam Pasal II dan VI ketentuan konversi UUPA, sebagai dikonversi menjadi salah satu hak yang sesuai melalui penegasan hak. Menyadari kenyataan bahwa hak-hak Indonesia pada dasarnya tidak memiliki surat tanda bukti hak, maka Pasal 2 menetapkan bagi tanah yang sudah diuraikan dalam sesuatu surat hak tanah menurut Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9 Tahun 1959, Ordonansi Stb 1873 No.38 dan peraturan khusus di beberapa daerah tertentu, maka permohonan penegasan haknya disertai tanda bukti haknya dan bukti kewarganegaraan yang sah pada tanggal 24 September 1960.⁶⁵

Mengenai hak-hak yang tidak diuraikan di dalam sesuatu surat hak tanah, penegasan haknya berdasarkan bukti surat pajak hasil bumi/*landrente*, *verponding Indonesia* atau bukti surat pemberian hak oleh instansi yang berwenang (Pasal 3). Karena di dalam praktek menimbulkan perbedaan penafsiran mengenai surat bukti hak, maka melalui surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.26/DDA/1970, dirumuskan bahwa tanda bukti hak dimaksud adalah:

- a. Surat pajak hasil bumi/*landrente* atau *verponding Indonesia* yang dikeluarkan sebelum 24 September 1960 (kemudian berdasarkan PP

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 63

⁶⁵ Muchtar Wahid, *Op. Cit.* hlm. 28

- No. 24/1997 diperluas dengan yang diterbitkan sebelum berlakunya PP No. 10/1961 di daerah yang bersangkutan);
- b. Surat Jual Beli, hibah atau tukar menukar yang dibuat dihadapan dan disaksikan oleh kepala desa/adat yang bersangkutan sebelum diselenggarakan pendaftaran tanah menurut PP No. 10/1961 (kemudian diperluas dengan surat transaksi yang terjadi sebelum berlakunya PP No. 24/1997).⁶⁶

Terhadap tanah yang sama sekali tidak ada atau tidak lengkap tanda bukti hak, maka dapat diberikan pengakuan hak atas dasar pemeriksaan data fisik dan yuridis oleh panitia pemeriksa tanah setelah memenuhi asas publisitas melalui pengumuman selama pengumuman selama 2 bulan berturut-turut. Ketentuan ini merupakan esensi dari asas hukum adat bahwa kepastian hak milik lahir dari pengakuan masyarakat.

Secara operasional ketentuan konversi mengalami berbagai kendala. Tidak semua wilayah Indonesia telah dikenakan pajak hasil bumi sebelum UUPA, sementara itu dalam realitas tradisi penguasaan tanah semacam itu diakui dan dihormati masyarakat sebagai tanah hak milik adat. Untuk mengakomodasi macam-macam hak tersebut, dengan PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997, dilakukan penyempurnaan/ perluasan terhadap tanda bukti hak dengan kriteria sebagai berikut:

- a. surat pajak hasil bumi/landrente atau verponding Indonesia yang dikeluarkan sebelum PP No. 10/1961 dinyatakan berlaku di daerah yang bersangkutan;
- b. surat-surat asli jual beli, hibah atau tukar menukar yang dibuat dan disaksikan Kepala desa/Adat sebelum berlakunya PP No.24/1997;
- c. surat keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang;
- d. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 29

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 31

Berlakunya PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dan PMNA/Ka. BPN No. 3/1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, maka PMPA No. 2/1962 dinyatakan tidak berlaku. Sejalan dengan itu ketentuan konversi hak-hak lama mengalami penyempurnan dan pengembangan, antara lain pembukuan hak lama dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut (Pasal 24 ayat 2). Sebagai implementasinya dari ketentuan konversi UUPA, maka ketentuan ini merupakan alternatif solusi pengakuan hak milik dengan *presmptio juris* bahwa tanah yang dimohonkan konversi adalah benar bekas hak Indonesia yang diperoleh dengan cara yang benar (itikad baik).⁶⁸

Terhadap alat bukti tertulis juga diperluas sebagaimana diatur dalam Pasal 76 PMNA/Ka BPN No. 3/1997, antara lain dengan surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja dan lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam ketentuan konversi UUPA. Secara normatif, Pasal 56 telah mengamanatkan penelusuran riwayat kepemilikan tanah melalui pendekatan legal kultural guna mengatasi kelemahan minimnya bukti-bukti formal yang terdapat dalam sistem hukum adat.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 33

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 34

C. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

1. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastré*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.

Kata ini berasal dari bahasa latin *capistrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*copotatio terrena*). Dalam artian yang tegas *Cadastré* adalah record (rekaman daripada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian *cadastré* memberikan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tertentu dan juga sebagai *continous record* (rekaman yang berkesinambungan) dari pada hak atas tanah.⁷⁰

Pengertian pendaftaran tanah di Indonesia dapat diambil dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 5 sampai 8. Pasal 21 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi:

- a. Pengukuran, pemetaan 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.

Sedangkan secara keseluruhan menurut Pasal 19 yang ditujukan kepada pemerintah sebagai instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia

⁷⁰ AP Parlindungan, *Pendaftaran dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Bandung: Alumni, 1984, hlm. 2-3

diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkdaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesiambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada, haknya hak miliknya atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah seperti disebutkan pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi 2 (dua) kegiatan yaitu pendaftaran untuk tanah yang belum terdaftar sama sekali yang dikenal dengan istilah pendaftaran tanah pertama kali atau *initial registration* dan pendaftaran tanah terhadap objek yang telah terdaftar dalam bentuk pemeliharaan data pendaftaran tanah atau *maintenance*.

Pendaftaran tanah pertama kali dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) cara yaitu secara sporadik artinya kegiatan pendaftaran wilayah atau

bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal sedangkan pendaftaran secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan untuk mengupdate keadaan hukum baru suatu bidang tanah dan atau bangunan di atasnya baik mengenai data fisik dan atau data yuridisnya.⁷¹

2. Sistem Pendaftaran Tanah

Seperti diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah bertujuan untuk memperoleh suatu bentuk kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang hak-hak atas tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah ini diharapkan bahwa seseorang pemegang hak atas tanah akan merasa aman tidak ada gangguan hak yang dipunyai atas sebidang tanah. Perbuatan hukum dan pendaftaran tanah ini adalah merupakan suatu bentuk dari peristiwa hukum yang sangat dimiliki oleh seseorang.

Pitlo,⁷² menyebutkan bahwa saat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat. Sejak saat itulah pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan

⁷¹ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Aspek Hukum Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Yogyakarta: BA Offset, 2004, hlm. 24

⁷² Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 46

tanah dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hak tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.

Beberapa sistem pendaftaran tanah menurut Parlindungan⁷³, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah sistem Torrens
- b. Pendaftaran tanah sistem Negatif
- c. Pendaftaran tanah sistem Positif

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut oleh negara tersebut dalam mengalihkan haknya.

Sementara itu jika dari segi jaminan yang diberikan dengan pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian, maka timbulah berbagai jenis sistem pendaftaran tanah antara lain:⁷⁴

- a. Sistem Positif

Sistem positif dalam pengertian pendaftaran tanah berarti bahwa yang sudah didaftar dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya merupakan alat bukti yang kuat. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menjamin tanah yang telah didaftar oleh pemiliknya itu dan untuk keperluan ini kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan dalam daftar-daftar yang telah ditentukan.

Menurut ketentuan sistem positif, seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang yang

⁷³ AP Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hlm. 130

⁷⁴ *Ibid*

sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Dalam sistem ini surat bukti hak yang dimiliki seseorang merupakan alat bukti mutlak, dimana seseorang yang tercantum namanya itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun sekalipun terjadi kekeliruan pada saat pendaftaran.

Bertolak dari uraian di atas, sistem positif mempunyai keuntungan sebagai berikut:⁷⁵

- 1) Nama seseorang pemegang hak yang telah terdaftar dalam daftar umum mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, yang berlaku terhadap semua orang misalnya terjadi peralihan hak karena jual beli dari A ke B, karena sesuatu hal menjadi batal, sedangkan dalam daftar umum sudah terdaftar atas nama B, maka dalam hal ini A tidak dapat menuntut kembali hak itu kepada B
- 2) Daftar umum merupakan kekuatan bukti terhadap pihak ketiga, misalnya sesuatu hak terdaftar umum atas nama C dimana C memperoleh dari B dan B memperoleh dari A, karena sesuatu sebab peralihan hak dari A ke B batal, sedangkan B sudah mengalihkan ke C, maka dalam hal ini A tidak dapat menuntut hak atas tanah pada C karena sudah terdaftar dalam daftar umum, namun A secara pribadi dapat menuntut B.

Adapun kelemahan sistem positif ini antara lain:⁷⁶

- 1) Setiap permohonan hak harus diperiksa dengan teliti sehingga kelancaran pendaftaran hak menjadi lambat

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 134

2) Pemeriksaan yang harus dilakukan oleh pejabat pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- a) Pemeriksaan pada waktu pendaftaran sesuatu hak untuk pertama kali dalam daftar umum, harus dilakukan pemeriksaan terhadap bukti-bukti hak seseorang serta saksi-saksi. Selain itu diperlukan pengumuman dan pendaftaran serta saksi-saksi. Selain itu diperlukan pengumuman dari pendaftaran hak yang dimohon, dimana untuk memberikan kesempatan kepada orang lain yang merasa lebih berhak untuk mengajukan keberatan terhadap pendaftaran tersebut
- b) Pemeriksaan pada waktu pendaftaran peralihan hak yaitu pemeriksaan terhadap orang yang mengalihkan hak dengan orang yang terdaftar sebagai pemegang hak itu dalam peralihan hak adalah yang sah atau tidak.

Dalam sistem positif ini, sertifikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak serta bentuk satu-satunya tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki seseorang. Untuk melihat karakteristik utama dari sistem positif ini khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini, antara lain dikemukakan oleh pakar Hukum Perdata bahwa:

Pendaftaran tanah yang dilakukan menjamin dengan sempurna nama yang didaftarkan dalam buku tanah dan orang lain tidak dapat membantahnya, walaupun demikian nama yang ada dalam sertifikat

bukan pemilik yang sebenarnya. Sistem ini memberikan kepercayaan secara mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat positif untuk menyelidiki identifikasi pihak-pihak, wewenang-wewenang serta syarat formal yang harus dipenuhi.

Menurut Aris S. Hutagalung⁷⁷ bahwa sistem pendaftaran tanah yang positif, kita jumpai di negara-negara *Anglo Saxon*, yakni Inggris dan negeri-negeri jajahannya. Cara pengumpulan data pada sistem positif ialah pendaftaran “*titles*” atau hubungan hukumnya yang konkrit, yaitu haknya.

Dalam hal ini, pejabat pelaksana bersikap aktif dan yang dicari adalah kebenaran materiil. Oleh karena itu, manfaat dari penggunaan sistem positif ini, antara lain:

- 1) Adanya kepastian hukum dari buku tanah
- 2) Peranan aktif dari pejabat balik nama
- 3) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat tanah sudah dimengerti oleh umum.

b. Sistem Negatif

Pendaftaran tanah yang mengawas sistem negatif, mengakibatkan seseorang yang terdaftar namanya dalam daftar buku tanah bukan merupakan pemilik secara mutlak atau dengan kata lain, terdaftarnya seseorang dalam daftar buku tanah sebagai pemegang hak,

⁷⁷ Aris S. Hutagalung, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994, hlm. 80

belum membuktikan secara mutlak bahwa orang tersebut memegang hak.

Dalam sistem negatif ini surat tanda bukti hak yang dimiliki seseorang hanya merupakan alat bukti mutlak, sehingga ada kemungkinan ada pihak lain yang mengajukan keberatan mengenai keabsahan tanah tersebut. Jika hal itu terjadi peranan hakimlah yang dapat membuktikan siapa sebenarnya pemilik tanah tersebut.

Uraian di atas sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Effendi Perangin yang berbunyi sebagai berikut:⁷⁸

“... pada sistem negatif surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh (Hakim), sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal ini yang demikian, maka pengadilannya yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.

Berangkat dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keuntungan sistem negatif ini bahwa semua surat permohonan yang dimaksud oleh pejabat pendaftaran hak, langsung didaftarkan dalam daftar buku tanah tanpa harus melakukan pemeriksaan yang teliti, apakah permohonan yang diajukan tersebut betul-betul miliknya atau bukan. Sedangkan kelemahan sistem ini ialah nama pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah tidak dijamin kebenarannya oleh pemerintah, sehingga seseorang yang membeli sesuatu hak atas tanah

⁷⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1994, hlm. 98

dari orang yang terdaftar namanya dalam buku tanah ikut menanggung risiko, apabila penjual yang terdaftar namanya dalam buku tanah bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Menurut sistem negatif, bahwa apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri pokok dari sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Menurut Arie S. Hutagalung⁷⁹ bahwa sistem pendaftaran tanah yang negatif berlaku di negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan di Indonesia sebelum berlaku UUPA, yaitu berdasarkan *Oversichrijvings-ordonantie* S.1834 – 27. Adapun cara pengumpulan data pada sistem ini ialah pendaftaran “*deds*” atau perbuatan hukumnya.

Asas peralihan hak menurut makna sistem negatif ini dikenal dengan Memo Plus Yuris, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh si pemegang hak sebenarnya.

Adapun kebaikan pada sistem negatif ini, antara lain:

⁷⁹ Arie S. Hutagalung, *Op. Cit*, hlm. 80

- 1) Adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya
- 2) Ada penyelidikan riwayat tanah sebelum sertifikat diterbitkan

Sehubungan dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan secara operasional dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka arah penggunaan sistem negatif ini berangsur-angsur beralih pada penggunaan sistem positif. Hal ini secara jelas ditandai dengan pernyataan, bahwa sertipikat hak atas tanah, setelah jangka waktu 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi atau telah memiliki kekuatan hukum yang pasti (kuat). Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah mencoba menerobos sistem pendaftaran tanah dari sisten negatif kepada sistem positif.

c. Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya. Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem negatif.

Adapun ciri-ciri *Grundbuch* antara lain:⁸⁰

⁸⁰ AP Parlindungan, 1989, *Op. Cit*, hlm. 137

- 1) Peralihan hak secara sukarela dihadapan pejabat pendaftaran hak dimana pemegang hak yang terdaftar menyatakan menyetujui pendaftaran haknya atas nama penerima hak itu, sedangkan penerima hak menyatakan bahwa ia menghendaki pendaftaran hak yang bersangkutan didaftar atas nama penerima hak
- 2) Sebelum pejabat mendaftarkan sesuatu hak atas nama pemegang hak yang baru, terlebih dahulu mengadakan pemeriksaan agar pendaftaran itu tidak merupakan pemegang hak lama
- 3) Pendaftaran hak yang berasal dari peralihan hak antara si A dan si B yang terdaftar atas nama si B jika sesuatu sebab menjadi batal, maka A dapat menuntut kembali pada B, tetapi jika telah dialihkan kepada C dan sudah didaftar atas nama C maka A tidak dapat menuntut C akan tetap A dapat menagih B secara pribadi.

d. Sistem *Torrens*

Sesuai dengan namanya, sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan. Sistem *Torens* ini lebih dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan sistem *Torrens* ini dipergunakan beberapa negara, seperti Aljazair, India, Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fiji, Canada, Jamaica, Trinidad.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari pola atau sistem *Torrens* ini pada pokoknya menyelidiki hal-hal sebagai berikut.⁸¹

⁸¹ *Ibid*

- 1) Obyek yang didaftarkan jelas
- 2) Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada si pemohon
- 3) Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut
- 4) Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu.

Pendaftaran tanah dengan sistem Torrens ini mempunyai kesamaan dengan sistem negatif hanya saja setiap pendaftaran hak atas tanah dikenakan biaya tambahan seperlima persen dari harga tanah.

Berdasarkan beberapa jenis sistem penaftaran tanah sebagaimana diuraikan di atas, maka timbul pertanyaan sistem pendaftaran manakah yang digunakan di Indonesia.

Menjawab pertanyaan di atas R. Suprpto⁸² menyatakan bahwa: “Sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang disertai tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan”.

⁸² R. Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Jakarta: CV. Mustari, 2006, hlm. 324

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.⁸³

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

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24

⁸³ Irawan Soerodjo, 2003, *Op. Cit*, hlm. 108

Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

3. Stelsel Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) stelsel, yaitu stelsel negatif dan stelsel positif. Dalam stelsel positif, pendaftaran tanah menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek hak maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah terdaftar dan untuk keperluan tersebut, pemerintah telah meneliti kebenaran dan sahnya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan ke dalam daftar-daftar tanah sehingga subyek hak yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Demikian pula terhadap hak-hak tanggungan yang membebani maupun status dan keadaan obyek hak adalah bersifat pasti. Segi negatif dalam stelsel ini adalah dikarenakan subyek maupun obyek hak telah pasti maka tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatunya yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut.

Sedangkan dalam stelsel negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah

itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Segi negatif dari stelsel ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hak yang merasa memiliki sesuatu hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam suatu sertipikat tanah.⁸⁴

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak mempergunakan stelsel positif yang kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan stelsel yang dianut adalah stelsel negatif. Di dalam stelsel negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan pendaftaran tanah yang dianut adalah stelsel negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sama seperti yang digunakan

⁸⁴ AP Parlindungan, 1990, *Op. Cit*, hlm. 27

dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu stelsel negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, yaitu:

- a. Pasal 19 ayat (2) huruf c;
- b. Pasal 23 ayat (2);
- c. Pasal 32 ayat (2), dan
- d. Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Dalam stelsel ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah, dibatasi hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya.

4. Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Sistematis

R. Suprpto menyatakan bahwa:⁸⁵ “Sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang disertai tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan

⁸⁵ R. Soeprpto, *Op. Cit*, hlm. 324

jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan”.

Pengertian sistem sistematis dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan: pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan.

Menurut ketentuan sistem sistematis ini, wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan yang akan dijadikan lokasi pendaftaran tanah ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Salah satu bahan pertimbangan dalam mengajukan penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah peta indeks grafik. Jadi pendaftaran tersebut dilakukan di wilayah desa/kelurahan secara keseluruhan setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan pelaksanaannya.

Pendaftaran tanah menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini terutama dilaksanakan atas prakarsa pemerintah. Pemerintah dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan setempat terlebih dahulu mengadakan uji kelayakan sebelum penyelenggaraan

pendaftaran tanah dalam bentuk pemeriksaan awal dengan mempergunakan data yang tersedia di kantor pertanahan terhadap kemungkinan adanya hambatan dari status tanah, sengketa tanah serta rencana peruntukan dan penggunaan tanah.⁸⁶

Dalam sistem ini, setiap desa atau kelurahan yang dijadikan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis dibentuk Panitia Ajudikasi yang ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Ajudikasi menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa:

- a. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk
- b. Susunan Panitia Ajudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - 1) Seorang ketua panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional
 - 2) Beberapa orang anggota yang terdiri dari:
 - a) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah
 - b) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah
 - c) Kepala desa/kelurahan yang bersangkutan dan atau seseorang pamong desa/kelurahan yang ditunjuknya

⁸⁶ *Ibid*

- c. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seseorang anggota yang sangat diperlukan dalam kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan
- d. Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpulan data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas susunan dan kegiatannya diatur oleh menteri
- e. Tugas wewenang Ketua dan Anggota Panitia Ajudikasi diatur oleh menteri.

Panitia Ajudikasi ini merupakan panitia yang membantu Kepala Kantor Pertanahan setempat, yaitu panitia yang bertugas untuk menyelidiki riwayat dan penetapan batas tanah dalam pendaftaran yang dilakukan secara sistematis. Selain itu panitia ini juga bertugas mengumpulkan semua bukti-bukti baik data fisik maupun data yuridis, menilai alat-alat bukti kepemilikan, termasuk keterangan saksi, mengumumkan hasil pengumpulan data dan menyampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikatnya.⁸⁷

Sebelum memulai tugasnya, Panitia Ajudikasi mengangkat sumpah atau mengucakan janji dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat atau pejabat yang ditunjuk. Sebelum dimulainya ajudikasi, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian desa/kelurahan yang bersangkutan bahwa akan diadakan pendaftaran tanah secara sistematis oleh Kepala Kantor Pertanahan dibantu Panitia Ajudikasi yang bekerja sama dengan instansi terkait. Penyuluhan ini bertujuan memberitahukan kepada pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan mengenai manfaat yang akan diperoleh dari hasil

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 325

pendaftaran tanah tersebut serta kewajiban dan tanggung jawab mereka. Selain itu juga diberitahukan mengenai kapan saat dimulai dan selesainya pendaftaran tanah, akibat hukum yang terjadi bila kewajiban dan tanggung jawab tidak dipenuhi serta hak-haknya untuk mengajukan keberatan atas hasil adjudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman.

Apabila diperhatikan sistem yang diterapkan dalam pendaftaran hak atas tanah secara sistematis ini, maka sistem ini sangat baik diterapkan sebab akan mempercepat proses pendaftaran tanah, dan kepastian hukum hak atas tanah dapat terjamin. Selain itu biaya pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis ini dibebankan kepada swadaya masyarakat.⁸⁸

Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis ini sebelum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sudah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1995 dan diterapkan di beberapa wilayah sebagai daerah uji coba antara lain di Depok Jawa Barat dan ternyata berhasil dengan baik.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 325

disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.⁸⁹

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

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.⁹⁰

⁸⁹ Irawan Soerodjo, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 108

⁹⁰ *Ibid*

5. Kekuatan Pembuktian Sertipikat Tanah

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Tanah maka dalam Pasal 32 ayat (1) diatur mengenai pengertian bahwa sertipikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat tanah merupakan surat tanda bukti 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. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tanah harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data-data itu diambil dari dan sertipikat tanah merupakan salinan atas data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah mempunyai sifat terbuka untuk umum (*openbaarheid*), sehingga pihak yang berkepentingan dapat mencocokkan data dalam sertipikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan pada Kantor Pertanahan.⁹¹

Sebagaimana halnya dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maka desa atau kelurahan dijadikan satuan wilayah tata usaha pendaftaran. Pembukuan

⁹¹ *Ibid*, hlm. 111

data fisik dan data yuridis dilakukan desa/kelurahan demi desa/kelurahan tetapi khusus untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan Tanah Negara, satuan tata usaha pendaftarannya adalah kabupaten atau kotamadya karena umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan Tanah Negara meliputi beberapa desa atau kelurahan demikian pula dengan obyek Hak Tanggungan yang meliputi beberapa bidang tanah yang terletak di beberapa desa atau kelurahan dalam satu wilayah kerja satu Kantor Pertanahan.

Sehubungan dengan apa yang dikemukakan dalam uraian di atas, dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Tanah Pasal 32 ayat (1) diberikan penjelasan resmi mengenai arti dan persyaratan pengertian “berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat” itu. Dijelaskan, bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Ini berarti, demikian dijelaskan dalam Penjelasan pasal tersebut, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku

tanah tersebut. Dalam hubungan ini maka seperti diuraikan dalam uraian 202, data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah itu mempunyai sifat terbuka untuk umum, hingga pihak yang berkepentingan dapat (PPAT bahkan wajib) mencocokkan data dalam sertipikat itu dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan di Kantor Pertanahan. Perlu diperhatikan, bahwa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 surat ukur merupakan bagian dari sertipikat dan merupakan petikan dari peta pendaftaran. Maka data yuridisnya harus sesuai dengan peta pendaftaran (Uraian 24E). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 surat ukur merupakan dokumen yang mandiri di samping peta pendaftaran. Surat ukur memuat data fisik bidang tanah hak yang bersangkutan.⁹²

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) tersebut bukan hanya berlaku bagi sertipikat yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mulai tanggal 8 Oktober 1997. Menurut Pasal 64 ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga berlaku terhadap hal-hal yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Maka ketentuan Pasal 32 ayat (1) berlaku juga bagi sertipikat-sertipikat yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Lagipula lembaga “*rechtsverwerking*” sendiri sebagai lembaganya hukum adat sudah ada dan diterapkan juga oleh

⁹² *Ibid*, hlm. 112

Mahkamah Agung sebelum dilaksanakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2), bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.⁹³

Dengan pernyataan tersebut maka makna dari pernyataan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad

⁹³ *Ibid*

baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut disertai Penjelasan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA, bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpangan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberi kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik

menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁹⁴

Kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak mengenalnya (Putusan Hoog Gerechts Hof 25 Oktober 1934 dalam Uraian 22F). Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Penjelasan ayat (2) tersebut diakhiri dengan kalimat: “dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penetapan

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 113

ketentua hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud yang konkret dalam penerapan ketentuan UUPA mengenai penelantaran tanah”.

BAB III
PENDAFTARAN HAK MILIK ADAT OLEH AHLI WARIS
DI KABUPATEN KLATEN

A. Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Dahniar Muchlisin, SH. MH.,¹ selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa pendaftaran tanah sebagai suatu proses pelayanan yang meliputi aktivitas lapang, proses administrasi dan penerapan hukum, melibatkan peran aparat pelaksana dan pemohon hak, sangat menentukan tercapainya tujuan pendaftaran tanah. Dalam proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, setidaknya pemohon atau pendaftar perlu mengetahui terlebih dahulu tentang sistem layanan pendaftaran yang diterapkan oleh kantor pertanahan dengan melalui prosedur umum permohonan, termasuk kelengkapan administrasi apa saja yang harus dipenuhi.

Menurut Dahniar Muchlisin, SH. MH.,² selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten telah menentukan sistem pelayanan atau

¹ Wawancara dengan Dahniar Muchlisin, SH., MH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 25 Maret 2014

² Wawancara dengan Dahniar Muchlisin, SH., MH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 25 Maret 2014

mekanisme pendaftaran dengan tujuannya agar dapat proses pendaftaran itu dapat lebih efektif dan efisien. Sebagai pelaksanaan dan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 Tanggal 20 Juli 1998, BPN memberlakukan sistem loket, yang terdiri dari:

1. Loket I : Informasi Pelayanan

Loket I memberikan informasi, arahan serta gambaran tentang bentuk layanan Kantor Pertanahan terhadap publik. Pada loket ini, pemohon atau pendaftar dapat mengakses informasi tentang Tata Usaha Layanan Kantor Pertanahan, perihal hukum dan hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, perngaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, maupun pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat. Untuk permohonan resmi, pemohon atau pendaftar sebaiknya mengajukan permohonan tertulis, dengan mencantumkan dan atau melampirkan identitas pemohon. Termasuk melengkapi jenis informasi yang ingin diketahui, dan juga mencantumkan peruntukan informasi yang dimintakan tersebut.

2. Loket II : Penyerahan Dokumen Permohonan

Pemohon atau pendaftar dapat mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah melalui loket ini. Biasanya, Kantor Pertanahan telah menyediakan blanko atau formulir pendaftaran tanah, yang pada pokoknya berisi tentang permohonan layanan yang dimintakan oleh pemohon. Dalam formulir permohonan yang dimintakan oleh pemohon. Dalam formulir permohonan itu, biasanya berisikan daftar isian tentang:

- a. Identitas diri atau kuasa pemohon/pendaftar hak atas tanah.
- b. Jenis layanan dari Kantor Pertanahan; seperti pengukuran, pendaftaran pertama kali, pendaftaran hak milik satuan rumah susun, pendaftaran tanah wakaf, pendaftaran peralihan hak, warisan, pendaftaran Hak Tanggungan, dan sebagainya.
- c. Data fisik letak tanah yang dimohonkan/ingin didaftarkan;
- d. Lampiran kelengkapan administrasi, sesuai dengan bentuk layanan yang dimohonkan. Untuk permohonan layanan pendaftaran hak atas tanah, biasanya diperlukan lampiran: fotocopy KTP atau identitas pemohon/pendaftar, kemudian bukti asal perolehan hak atas tanah seperti Akta Jual-Beli, Keterangan Waris, Bukti Pembayaran Pajak/SPPT dan PBB terakhir, lalu keterangan Bukti Milik, misalnya Letter C, Letter D, Sertipikat Hak Milik Asli dari penjual, dan sebagainya.

Penerimaan permohonan pendaftaran kepemilikan hak atas tanah, oleh petugas Loker II akan ditindaklanjuti dengan pemeriksaan kelengkapan berkas. Apabila berkas dinilai tidak lengkap, maka akan dikembalikan kepada pemohon atau pendaftar, untuk selanjutnya dilengkapi. Dan apabila dinilai berkas permohonan sudah lengkap, maka petugas Loker II akan menerbitkan Surat Tanda Terima Berkas Permohonan, lalu memberikan rincian biaya yang harus dibayarkan oleh pemohon/Pendaftar.

3. Loker III : Penyerahan Biaya/Pembayaran.

Setelah menerima Surat Tanda Terima Berkas Permohonan dan perincian biaya yang harus, maka selanjutnya pemohon/Pendaftar dapat melakukan pembayaran di loket III sesuai dengan kuitansi dan Surat Tanda bukti Pendaftaran dan Pembayaran oleh petugas Loker II, yang diserahkan kepada pemohon/pendaftar. Digunakan lebih lanjut dalam proses pendaftaran tanah dari pengukuran, pengumuman, pembukuan serta penerbit setipikat.

Petugas Loker III, setelah menerima pembayaran dari pemohon/pendaftar akan menerbitkan Tanda Bukti Pendaftaran dan Pembayaran, yang nantinya akan dipergunakan oleh pemohon / pendaftar untuk mengambil sertipikat kepemilikan hak atas tanah yang didaftarkan.

4. Loker IV : Penyerahan Produk

Setelah menerima Tanda Bukti Pendaftaran dan Pembayaran, pemohon/pendaftar diharapkan menunggu proses pendaftaran tanah, yang biasanya diawali dengan pengukuran, pemetaan, serta pembukuan data fisik tanah Selanjutnya, data fisik dan data yuridis tanah tersebut akan dijadikan sebagai dasar pendaftaran hak atas tanah, serta peralihan hak hak atas tanah yang di daftarkan. Kantor Pertanahan akan menerbitkan sertipikat bukti kepemilikan hak atas tanah (Surat Tanah), yang selanjutnya diberikan kepada pemohon/pendaftar melalui loket IV.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum.,³ selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa terhadap kepemilikan hak atas tanah yang belum mempunyai sertipikat dari Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksanaanya yaitu Kantor Pertanahan, berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka pemilik terkait dapat menempuh mekanisme konversi, untuk kemudian mendapatkan sertipikat atas nama pemilik terkait itu sendiri.

Menurut Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum.,⁴ selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, syarat-syarat Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali, berdasarkan Konversi adalah:

1. Lembaran permohonan
2. Fotokopi KTP pemohon
3. Surat pemilikan tanah antara lain grose akta/Letter D/Akta/Segel / SPPT – PBB dan lain-lain
4. Surat Pernyataan di atas segel sesuai PMNA 3 / 97 (Penguasaan Fisik Sporadis).
5. Surat pernyataan pernyataan khusus bagi tanah pertanian sesuai Pasal 99 PMNA 3 / 97
6. Sket Bidang Tanah.

³ Wawancara dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 26 Maret 2014

⁴ Wawancara dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 26 Maret 2014

Menurut hasil wawancara terhadap 20 (dua puluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah pendaftaran pertama kali, diperoleh data mengenai persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dirangkum dalam tabel 3.1. sebagai berikut:

Tabel 3.1.
Persyaratan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

No	Uraian	Jumlah Responden	Prosentase (%)
1	Mudah	7	35
2	Berbelit-belit	13	65
	Jumlah	20	100

Sumber: Data diolah

Berdasarkan tabel 3.1. tersebut di atas, dapat dilihat bahwa responden menganggap bahwa persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya itu masih berbelit-belit dengan jumlah responden 13 orang (65%), sedangkan sebanyak 7 orang (35%) menganggap persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya itu tergolong mudah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum.,⁵ selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa dalam hal permohonan untuk pertama kalinya dilakukan oleh ahli waris atau permohonan karena pewarisan maka persyaratan ditambahkan antara lain:

1. Lembar permohonan
2. Surat kuasa tertulis bila dikuasakan
3. Identitas diri pemohon (fotokopi KTP seluruh ahli waris)

⁵ Wawancara dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 26 Maret 2014

4. Tanda Bukti Hak (Petuk Pajak Bumi / Letter c, Girik, Pipil, Ketitir dan verponding Indonesia)
5. Surat Kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam Petuk Pajak Bumi / Letter c, Girik, Pipil, Ketitir dan verponding Indonesia yang bersangkutan dari Kepala Desa tempat tinggal pewaris meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan atau instansi lain yang berwenang.
6. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk Asli: Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa: Akta Keterangan Hak Waris dari Notaris. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan.
7. Surat Pernyataan Ahli Waris yang diketahui Kepala Desa atau Camat yang digunakan apabila terjadi pembagian waris. Dalam praktek peranan lurah dan camat sangat penting dalam menguatkan alat bukti yang berupa Surat Keterangan Warisan dan Surat Pernyataan Warisan karena harus diberikan nomor Regrestrasi dalam buku nomor yang ada di buku kelurahan dan kecamatan, oleh karena itu dari pihak yang berkepentingan khususnya yang mengurus Surat Keterangan tersebut diharapkan oleh kantor kecamatan untuk memberikan keterangan yang benar atau kejujuran semua ahli warisnya jangan sampai ada yang terlewatkan.
8. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan.

9. Bukti SS BPHTB (Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan), meskipun nihil namun tetap dilampirkan.

Menurut hasil wawancara terhadap 20 (dua puluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah pendaftaran pertama kali, diperoleh data mengenai permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dirangkum dalam tabel 3.2. sebagai berikut:

Tabel 3.2.
Permohonan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

No	Uraian	Jumlah Responden	Prosentase (%)
1	Mudah	5	25
2	Berbelit-belit	15	75
	Jumlah	20	100

Sumber: Data diolah

Berdasarkan tabel 3.2. tersebut di atas, dapat dilihat bahwa responden menganggap bahwa permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya masih berbelit-belit, dengan jumlah responden 15 orang (75%), sedangkan sebanyak 5 orang (25%) menganggap permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya itu tergolong mudah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum.,⁶ selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa proses pelaksanaan pensertipikatan hak atas tanah pendaftaran pertama kali yang dilakukan ahli waris di Kantor Pertanahan:

1. Sebaliknya pemohon, ketika meminta informasi tentang prosedur dan proses pendaftaran di loket I, juga menanyakan mengenai lama waktu

⁶ Wawancara dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 26 Maret 2014

proses pendaftaran tanah, agar pemohon dapat mempersiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan kedepan, termasuk memperhitungkan jangka waktu pengambilan sertipikat.

2. Setelah permohonan hak atas tanah dilengkapi syarat-syarat pendaftaran dan dianggap telah memenuhi persyaratan, berkas permohonan diserahkan kepada Kantor Pertanahan melalui loket II,
3. Kabsubsidi pendaftaran hak dan informasi hak, setelah menerima berkas permohonan segera meneliti kelengkapan dan kebenaran syarat yang dilampirkan dan menetapkan biaya pendaftaran dan biaya ukur. Apabila tidak memenuhi persyaratan, maka pendaftaran haknya ditunda atau ditangguhkan.
4. Permohonan yang memenuhi persyaratan memperoleh surat bukti tanda terima berkas permohonan yang sekaligus sebagai kuitansi biaya pendaftaran dan biaya ukur.
5. Selanjutnya diadakan pengumuman selama 2 (dua) bulan berturut-turut di Kantor Kelurahan, Kecamatan dan Kantor Pertanahan setempat. Hal ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat atau pihak yang berkepentingan guna untuk mengajukan keberatan, gugatan dan sanggahan atas keberatan data fisik maupun data yuridis dari permohonan hak atas tanah yang diproses oleh Kantor Pertanahan. Apabila ada protes dari tetangga berbatasan tanah atas penentuan batas batas luas tanah yang didaftarkan, maka Kantor Pertanahan akan membentuk tim Mediasi yang selanjutnya melakukan persidangan Mediasi untuk menyelesaikan

sengketa batas antara pihak pemohon dengan tetangga berbatasan yang melakukan sanggahan atau protes tersebut. Bila hasil persidangan Mediasi tidak memungkinkan bagi pihak-pihak yang terkait untuk berdamai dan menyelesaikan masalahnya, maka perlu dikeluarkan rekomendasi untuk melanjutkan proses persidangan di pengadilan. Demikian sebaliknya, bila ditemukan bentuk penyelesaian dalam sidang Mediasi, atau tidak ada protes serta gugatan, kemudian kelengkapan administrasi juga telah dibukukan atau hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah.

6. Dengan tidak menunggu lewat 2 (dua) bulan. Kabsubsidi pengukuran, pemetaan dan konversi menugaskan kepada pegawai Kantor Pertanahan (sering di sebut Panitia A) dari pihak teknis pengukuran untuk mengadakan persiapan pengukuran di lokasi tanah yang dimohon dengan membuat:
 - a. Surat perintah kerja.
 - b. Surat pemberitahuan ke Kelurahan dan Kecamatan yang isinya akan diadakan pengukuran di desa tersebut.

Sebelum petugas pengukur melaksanakan pengukuran, terlebih dahulu memberitahukan kepada lurah setempat yang menyatakan bahwa akan diadakan pengukuran atas sebidang tanah yang terletak di Kelurahan/Desa tersebut. Petugas ukur melaksanakan tugasnya dibantu oleh aparat Kelurahan setempat untuk menunjukkan batas-batas tanah yang diukur. Pemilik tanah dan orang yang mempunyai tanah yang berbatasan

harus memperoleh data yang dapat dipertanggung jawabkan, yang hasilnya berupa Sketsa Gambar.

7. Dari Seksi pendaftaran hak dan pengukuran dan telah dengan dikumpulan data fisik dan data yuridis serta pengesahanya dalam pendaftaran tanah secara sporadik disahkan dengan suatu berita acara. Maka Kantor Pertanahan ditegaskan konversinya menjadi hak milik atas nama pemegang hak terakhir dengan memberi catatan tertentu.
8. Lalu diteruskan ke bagian pembukuan hak untuk dicatat dalam buku tanah yang memuat identitas bidang tanah yaitu haknya, siapa pemegang hanya haknya.
9. Kemudian penerbitan surat tanda bukti hak atau sertipikat untuk kepentingan hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Menurut hasil wawancara terhadap 20 (dua puluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah pendaftaran pertama kali, diperoleh data mengenai proses pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dirangkum dalam tabel 3.3. sebagai berikut:

Tabel 3.3.
Proses Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

No	Uraian	Jumlah Responden	Prosentase (%)
1	Cepat	6	30
2	Berbelit-belit	14	70
	Jumlah	20	100

Sumber: Data diolah

Berdasarkan tabel 3.3. tersebut di atas, dapat dilihat bahwa responden menganggap bahwa proses pendaftaran tanah untuk pertama kalinya masih

berbelit-belit atau lama, dengan jumlah responden 14 orang (70%), sedangkan sebanyak 6 orang (30%) menganggap proses pendaftaran tanah untuk pertama kalinya itu tergolong cepat.

Dalam pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti dan berita acara pengesahan. Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan hak atas bidang tanah yang:

1. Data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1) PP No. 24/1997.
2. Data Fisik atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap. Catatan ini dihapus apabila: (i) telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan; atau (ii) telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai data yang dibukukan.
3. Data Fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang keberatan diberitahukan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut. Catatan dihapus apabila: (i) telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau (ii) diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap; atau (iii) setelah dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak disampaikan pemberitahuan tertulis tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan.

4. Data Fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan. Catatan dihapus apabila: (i) telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau (ii) diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
5. Data Fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalam adanya sita atau perintah status quo tersebut.

Penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo dilakukan: (i) setelah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau (ii) diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.

Menurut pendapat penulis untuk pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan pertama kali di Kantor Pertanahan, peranan kepala desa dan

kecamatan sangat penting sekali, dalam hal bertindak saksi, karena mereka dianggap mengetahui mengenai asal usul atau riwayat tanah yang bersangkutan. Peranan lurah dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah:

1. Membuat surat keterangan dari bidang tanah yang akan didaftar yang dikuatkan oleh camat
2. Sebagai saksi dalam pembuatan akta di Kecamatan
3. Kepala desa dan camat harus menguatkan surat keterangan ahli waris atau surat pernyataan waris dengan berikan nomor regrestrasi.
4. Membantu petugas pengukuran

Jadi dapat dikatakan bahwa kepala desa merupakan unsur dasar untuk dapat atau tidaknya sebidang tanah didaftarkan pada kantor pertanahan dan aparat pelaksanaan pendafraran yang tidak dapat dipisahkan yaitu Kantor Pertanahan khususnya seksi pendaftaran tanah dan seksi pengukuran, Camat, Kepala Desa (lurah) dan pemohon merupakan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Salah satu aspek yang penting dari tujuan hukum adalah kepastian hukum, artinya hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat. Dengan demikian individu dalam masyarakat dapat mengetahui dengan jelas akibat hukum dari suatu perbuatan atau hal-hal yang diperbolehkan atau dilarang atau syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam melaksanakan suatu tindakan hukum. Selanjutnya masyarakat akan bertumbuh dan berkembang terutama pada saat politik ekonomi liberal

yang diimplementasikan dengan ekonomi pasar terbuka. Salah satu hal yang berhubungan erat dengan masalah kepastian hukum tersebut adalah masalah dari mana hukum itu berasal. Kepastian mengenai asal atau sumber hukum menjadi penting sejak hukum menjadi lembaga yang semakin formal. Dalam konteks perkembangan yang demikian menimbulkan suatu pertanyaan mengenai sumber yang mana yang dianggap sah.

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia banyak permasalahan hukum yang harus dibenahi, khususnya hukum di bidang pertanahan yang secara struktural masih memberlakukan hukum Belanda berdasarkan asas konkordansi, sehingga akhirnya Pemerintah mewujudkan cita-citanya untuk merombak seluruh sistem dan filosofi hukum keagrariaan di Indonesia tersebut dengan memberlakukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sejak tanggal 24 September 1960.

Dengan diundangkannya UUPA tersebut, Pemerintah secara eksplisit telah meninggalkan filosofi hukum pertanahan Hindia Belanda yaitu dengan antara lain mencabut seluruh ketentuan-ketentuan tentang *domein verklaring*. Ketentuan-ketentuan *domein verklaring* tersebut dicabut karena selain bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 juga bertentangan dengan perkembangan jaman. Demikian pula pencabutan Buku II KUH Perdata, dengan pengecualian tentang hipotek yang merupakan sebagai masa transisi karena belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Yaitu mengenai Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dan sesuai dengan Pasal 57 UUPA yang menyatakan tetap

berlakunya ketentuan-ketentuan tentang *hypotheek* dari KUH Perdata tersebut dan ketentuan-ketentuan mengenai *Credietverband* sebagaimana diatur dalam Staatsblad 1908 Nomor 542 yang telah diubah dengan Staatsblad 1937 Nomor 190.

Akan tetapi dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah (LN Tahun 1996 Nomor 42, TLN Nomor 3632), selanjutnya disebut Undang-Undang Hak Tanggungan, maka ketentuan *Hypotheek* atas tanah yang diatur dalam Buku II KUH Perdata dan ketentuan mengenai *Credietverband* yang diatur dalam Staatsblad 1937 Nomor 190 dinyatakan tidak berlaku.

Tujuan diberlakukannya UUPA adalah:

1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pasal 19 UUPA merupakan landasan hukum pendaftaran tanah di Indonesia yang sebelum berlakunya UUPA, pendaftaran tanah telah pula dikenal pada masa kolonial Belanda dengan sebutan *cadastrale*. Dengan

demikian pendaftaran tanah yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA merupakan kelanjutan dari prinsip-prinsip pendaftaran tanah yang diterapkan di jaman Belanda untuk tanah-tanah Barat.

Dari pendapat Soetandyo Wignjosoebroto dapat disimpulkan bahwa pembentukan UUPA hasil dari pemerintah yang menganut falsafah Demokrasi Terpimpin yang berkarakter otoriter bertekad mewujudkan unifikasi dalam hukum pertanahan nasional yang dijiwai oleh sosialisme Indonesia yang bermaksud, bahwa dengan diundangkannya UUPA berarti mencabut segala bentuk hukum pertanahan pada masa kolonial yang bersifat liberal kapitalis. Meskipun hal tersebut hanya bersifat ekspresi semata.

Adapun pengecualian atas pemberlakuan *Hypotheek* dan *Credietverband* adalah seperti diatur dalam Pasal 57 UUPA yang menyatakan:

“Selama undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indoensia dan *Credietverband* tersebut dalam S 1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190”.

Ketentuan-ketentuan mengenai *Hypotheek* dan *Credietverband* pada saat itu menandakan belum adanya unifikasi yang riil pada saat terbentuknya UUPA dalam hukum pertanahan nasional karena prinsip-prinsip hukum Barat masih mewarnai UUPA.

Sejalan dengan perkembangan pembangunan nasional di segala bidang dan kebutuhan akan kepastian hukum di bidang pertanahan, telah diundangkan peraturan-peraturan di bidang hukum pertanahan dalam bentuk undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah, Keputusan Presiden, peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. Pengundangan suatu peraturan diperlukan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horisontal dari peraturan-peraturan hukum tertulis.

Sehubungan dengan hal tersebut adalah suatu keharusan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, maka peraturan-peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Demikian juga suatu peraturan harus serasi dengan peraturan yang sederajat, sebab suatu norma hukum itu selalu dibentuk bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu puncak norma yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LN Tahun 1997 Nomor 59 TLN Nomor 2043) selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997, yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap dipertahankan prinsip-prinsip yang dianut yaitu antara lain tujuan dan sistim yang digunakan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yang pada hakekatnya telah ditetapkan dalam UUPA, yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pendaftaran tanah di Indonesia mempunyai arti penting karena setiap orang berhak memperoleh perlindungan hukum dan guna memberikan perlindungan hukum diperlukan adanya kepastian hukum, sebab kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah mempunyai implikasi yang

luas terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara dan oleh karena itu diperlukan suatu pemikiran yang obyektif berdasarkan norma-norma hukum sehingga tidak berdampak negatif pada pelaksanaan pembangunan nasional.

Pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena pewarisan mengenai tanah yang sudah didaftarkan yang diwajibkan menurut ketentuan Pasal 36 UUPA, wajib disertakan oleh yang menerima hak sebagai waris kepada Kantor Pertanahan. Peralihan hak yang disebabkan karena pewarisan diatur dalam Pasal 42 PP No. 24 Tahun 1997 antara lain;

1. Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftarkan dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 36, wajib disertakan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertifikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
2. Jika bidang tanah yang merupakan warisan yang belum didaftarkan, wajib disertakan juga dokumen-dokumen sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b.
3. Jika penerima warisan terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris sebagaimana yang dimaksudkan pada ayat (1).

4. Jika penerimaan warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima waris tertentu, pendaftaran peralihan hak milik atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan dan akta pembagian warisan tersebut.
5. Warisan berupa hak atas tanah atau milik atas satuan rumah susun yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisannya, didaftarkan peralihan haknya kepada para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian tersebut.

Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meletakkan 2 (dua) kewajiban pokok yaitu:

1. Kewajiban bagi Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah meliputi:
 - a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya;
 - c. Pembuatan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembayaran yang kuat Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA.
2. Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya demikian pula peralihan hak-hak tanah yang dipegang. Adapun peralihan hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan tersebut

adalah Hak Milik (Pasal 23 UUPA), Hak guna Usaha (Pasal 32 UUPA), Hak Guna Bangunan (Pasal 38 UUPA)

Dengan demikian setiap terjadi perubahan data, baik mengenai haknya ataupun tanahnya, harus dilaporkan kepada kantor Pertanahan untuk dicatat. Inilah yang menjadi kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanahnya.

Pendaftaran setiap peralihan hak penting sekali untuk memelihara daftar umum agar selalu sesuai dengan keadaan. Ini sesuai dengan asas mutakhir sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997. Asas mutakhir menuntut diperlihatkan data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk dapat mendorong para pemegang hak yang baru, memperoleh hak karena peralihan, maka pendaftaran hak diberi arti hukum sesuai dengan asas hukum yang dianut.

Terdapat dua arti yang diberikan dalam pendaftaran peralihan hak yaitu:

1. Pendaftaran merupakan syarat mutlak bagi peralihan hak;
2. Pendaftaran merupakan syarat mutlak untuk berlakunya peralihan bagi pihak ketiga.

Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2), Pasal 32, Pasal 38 UUPA ditetapkan bahwa pendaftaran akta peralihan hak itu diharuskan karena merupakan alat yang kuat bagi sahnya peralihan hak.

Pendaftaran peralihan hak milik karena pewarisan dengan sendirinya beralih kepada ahli. Keterangan yang demikian terdapat pula dalam Pasal 833 KUH Perdata. Meninggalnya pemegang hak sebagai sebab dari peralihan hak dikenal pula dalam UUPA. Hal ini dapat kita simpulkan dalam Pasal 21 ayat (3). Dalam Pasal 21 ayat (3) ini antara memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, wajib mendaftarkan hak tersebut sejak diperoleh hak tersebut. Untuk mendaftarkan peralihan hak akibat meninggalnya pemegang hak, maka sebagai bukti peralihan hak kepada Kepala Kantor Pertahanan. Kepala seksi pendaftaran tanah harus diserahkan surat wasiat atau surat keterangan waris dari instansi yang berwenang, bagi yang beragama Islam menggunakan surat keterangan waris dari Pengadilan Agama dan penduduk non muslim yang memberikan surat keterangan waris bisa dari Pengadilan Negeri atau Notaris. Penyelidikan riwayat tanah dilakukan dengan menyelidiki surat-surat bukti hak, yang umumnya berupa akta di bawah tangan, yang dibuat pada masa lampau atau syarat keputusan pemberian hak dan surat keterangan ataupun akta pembagian dan pemisahan. Dengan demikian akta-akta peralihan hak masa lampau dan yang sekarang, memegang peranan penting dalam menentukan kadar kepastian hukum sesuatu hak atas tanah.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah akan diperoleh dokumen tanda bukti yang lebih kuat dari pada akta jual beli, syarat keterangan waris atau surat tanda bukti peralihan hak lainnya, karena setelah dicatat pemindahan hak tersebut pada sertifikat hak yang bersangkutan.

Seseorang yang menerima hak atas tanah karena pewarisan wajib mendaftarkan peralihan hak atas tanah tersebut waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris. Setelah sejak berlakunya PP No. 24 Tahun 1997, maka keterangan mengenai kewajiban untuk mendaftarkan peralihan hak milik atas tanah karena pewarisan diatur dalam Pasal 36 peraturan yang bersangkutan pendaftaran peralihan hak diwajibkan dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada ahli waris dan keterangan tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang sesungguhnya.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Sebagai ilustrasi antara lain adalah hal-hal yang tersirat dalam surat-surat yang dibuat oleh Wolf Ladejinsky kepada Menteri Agraria Sadjarwo pada tahun 1960, yang merupakan kritik langsung terhadap proses yang lama dalam pengambilan tanah kelebihan termasuk pemilikan mereka yang berhak mendapatkan pembagian tanah dan masalah ganti rugi kepada para pemilik yang lama.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan hukum masyarakat tentang masalah-masalah pertanahan, maka pemerintah telah memberlakukan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Peraturan setingkat Peraturan Pemerintah (PP) yang mempunyai pengaruh cukup berarti dalam Hukum Pertanahan adalah terhitung sejak tahun 1996 dan dapat direkam sejak tahun 1996, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijaksanaan

pertanahan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan menteri, diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (LN Tahun 1996 Nomor 42, TLN Nomor 3632);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (LN Tahun 1996 Nomor 58, TLN Nomor 3643);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (LN Tahun 1996 Nomor 59, TLN Nomor 3644);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LN Tahun 1997 Nomor 59, TLN Nomor 3696);
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (LN Tahun 1998 Nomor 52, TLN Nomor 3746).

Pemenuhan pemberian perlindungan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan sasaran yang akan dicapai dengan adanya kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan dirumuskan secara jelas dan dapat menjadi pedoman untuk pelaksanaan yang

sama, dan peraturan yang akan dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang beragam. Di samping itu kepastian hukum akan tercapai apabila peraturan yang diterbitkan memenuhi persyaratan formal berkenaan dengan bentuk peraturan sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan, dan materi yang diatur secara substansial tidak tumpang tindih atau bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi tingkatannya (dissinkronisasi secara vertikal), ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar tingkatannya (dissinkronisasi secara horisontal).

Menurut Fuller, ada 8 (delapan) nilai-nilai yang harus diwujudkan oleh hukum. Kedelapan nilai-nilai tersebut dinamakannya “delapan prinsip legalitas” adalah:

1. Harus ada peraturan-peraturan terlebih dahulu, hal ini berarti, bahwa tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara *ad hoc*, atau tindakan-tindakan yang bersifat arbiter
2. Peraturan-peraturan itu harus diumumkan secara layak
3. Peraturan-peraturan itu tidak boleh berlaku surut
4. Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci, ia harus dapat dimengerti oleh rakyat
5. Hukum tidak boleh meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin
6. Diantara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain
7. Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah

8. Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) stelsel, yaitu stelsel negatif dan stelsel positif. Dalam stelsel positif, pendaftaran tanah menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek hak maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah terdaftar dan untuk keperluan tersebut, pemerintah telah meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan ke dalam daftar-daftar tanah sehingga subyek hak yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Demikian pula terhadap hak-hak tanggungan yang membebani maupun status dan keadaan obyek hak adalah bersifat pasti. Segi negatif dalam stelsel ini adalah dikarenakan subyek maupun obyek hak telah pasti maka tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatunya yang telah tercatat dalam sertifikat tersebut.

Sedangkan dalam stelsel negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Segi

negatif dari stelsel ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hak yang merasa memiliki sesuatu hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam suatu sertifikat tanah.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak mempergunakan stelsel positif yang kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan stelsel yang dianut adalah stelsel negatif. Di dalam stelsel negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan pendaftaran tanah yang dianut adalah stelsel negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tampak jelas adanya usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar oleh karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan untuk tetap berpegang pada stelsel negatif dan di pihak lain secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang beriktikad

baik menguasai dan/atau memiliki sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah mempunyai sasaran untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, oleh karenanya setiap permasalahan yang timbul pada saat sengketa yang bergulir di pengadilan harus melalui proses pembuktian. Dalam hal ini para pihak yang bersengketa memerlukan alat bukti dan sertifikat sebagai hasil dari proses pendaftaran tanah merupakan alat bukti yang diperlukan oleh para pihak yang bersengketa. Pada dasarnya pembuktian yang wajib dimiliki pemegang hak selain sertifikat sebagai alat bukti formal, berdasarkan Pasal 1866 KUH Perdata dapat pula dipergunakan alat bukti lain berupa kesaksian seperti untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama berdasarkan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan: alat bukti yang dipergunakan selain bukti tertulis dipergunakan juga keterangan saksi.

Penyertifikatan tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan ini ada dua jenis, pertama, pendaftaran tanah secara sistematis, yang diprakarsai oleh pemerintah. Yang kedua, pendaftaran tanah secara sporadis yang dilakukan mandiri/atas prakarsa pemilik tanah. Penyertifikatan tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah untuk

pertama kali, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan ini ada dua jenis, pertama, pendaftaran tanah secara sistematis, yang diprakarsai oleh pemerintah. Yang kedua, pendaftaran tanah secara sporadis yang dilakukan mandiri/atas prakarsa pemilik tanah.

Pendaftar tanah dapat meminta bantuan PPAT yang wilayah kerjanya sesuai dengan letak objek tanah yang akan didaftarkan. Adapun dokumen-dokumen yang harus dilengkapi adalah:

1. Surat Rekomendasi dari lurah/camat perihal tanah yang akan didaftarkan.
2. Membuat surat tidak sengketa dari RT/RW/Lurah.
3. Surat Permohonan dari pemilik tanah untuk melakukan penyertifikatan (surat ini bisa diperoleh di Kantor Pertanahan setempat).
4. Surat kuasa (apabila pengurusan dikuasakan kepada orang lain, misalnya PPAT).
5. Identitas pemilik tanah (pemohon) yang dilegalisasi oleh pejabat umum yang berwenang (biasanya Notaris) dan/atau kuasanya, berupa fotokopi KTP dan Kartu Keluarga, surat keterangan waris dan akta kelahiran (jika permohonan penyertifikatan dilakukan oleh ahli waris).
6. Bukti atas hak yang dimohonkan: girik/petok/rincik/ketitir atau bukti lain sebagai bukti kepemilikan.
7. Surat pernyataan telah memasang tanda batas.
8. Fotokopi Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) dan Surat Tanda Terima Sementara (STTS) tahun berjalan.

Setelah semua dilengkapi dan didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat, maka rangkaian kegiatan pendaftaran tanah pun dimulai. Pihak Kantor Pertanahan akan meninjau lokasi dan mengukur tanah, menerbitkan gambar situasi/surat ukur, memproses pertimbangan Panitia A, pengumuman, pengesahan pengumuman, pemohon membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sesuai dengan luas yang tercantum dalam gambar situasi/uang pemasukan, dan yang terakhir, penerbitan sertifikat tanah. Biasanya proses ini memakan waktu tiga bulan, tetapi bisa juga lebih, tergantung kondisi di lapangan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum.,⁷ selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa dalam hal permohonan untuk pertama kalinya dilakukan oleh ahli waris atau permohonan karena pewarisan maka persyaratan ditambahkan antara lain:

1. Lembar pemohon
2. Surat kuasa tertulis bila dikuasakan
3. Identitas diri pemohon (Fotokopi KTP seluruh ahli waris)
4. Tanda Bukti Hak (Petuk Pajak Bumi/ Letter C, Girik, Pipil, Ketitir)
5. Surat Kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam Petuk Pajak Bumi/Letter c, Girik, Pipil, Ketitir dan verponding Indonesia yang bersangkutan dari Kepala Desa tempat tinggal pewaris meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan atau instansi lain yang berwenang.

⁷ Wawancara dengan Basuki Raharjo, A.Ptnh, M.Hum., selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 26 Maret 2014

6. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk Asli: Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa: Akta Keterangan Hak Waris dari Notaris. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan.
7. Surat Pernyataan Ahli Waris yang diketahui Kepala Desa atau Camat yang digunakan apabila terjadi pembagian waris. Dalam praktek peranan lurah dan camat sangat penting dalam menguatkan alat bukti yang berupa Surat Keterangan Warisan dan Surat Pernyataan Warisan karena harus diberikan nomor Regrestrasi dalam buku nomor yang ada di buku kelurahan dan kecamatan, oleh karena itu dari pihak yang berkepentingan khususnya yang mengurus Surat Keterangan tersebut diharapkan oleh kantor kecamatan untuk memberikan keterangan yang benar atau kejujuran semua ahli warisnya jangan sampai ada yang terlewatkan.
8. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan.
9. Bukti SS BPHTB (Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan), meskipun nihil namun tetap dilampirkan.

Sebaliknya pemohon, ketika meminta informasi tentang prosedur dan proses pendaftaran di loket I, juga menanyakan mengenai lama waktu proses pendaftaran tanah, agar pemohon dapat mempersiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan kedepan, termasuk memperhitungkan jangka waktu pengambilan

sertipikat. Setelah permohonan hak atas tanah dilengkapi syarat-syarat pendaftaran dan dianggap telah memenuhi persyaratan, berkas permohonan diserahkan kepada Kantor Pertanahan melalui loket II, Kabsubsidi pendaftaran hak dan informasi hak, setelah menerima berkas permohonan segera meneliti kelengkapan dan kebenaran syarat yang dilampirkan dan menetapkan biaya pendaftaran dan biaya ukur.

Apabila tidak memenuhi persyaratan, maka pendaftaran haknya ditunda atau ditangguhkan. Permohonan yang memenuhi persyaratan memperoleh surat bukti tanda terima berkas permohonan yang sekaligus sebagai kuitansi biaya pendaftaran dan biaya ukur. Selanjutnya diadakan pengumuman selama 2 (dua) bulan berturut-turut di Kantor Kelurahan, Kecamatan dan Kantor Pertanahan setempat. Hal ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat atau pihak yang berkepentingan guna untuk mengajukan keberatan, gugatan dan sanggahan atas keberatan data fisik maupun data yuridis dari permohonan hak atas tanah yang diproses oleh Kantor Pertanahan.

Apabila ada protes dari tetangga berbatasan tanah atas penentuan batas batas luas tanah yang didaftarkan, maka Kantor Pertanahan akan membentuk tim Mediasi yang selanjutnya melakukan persidangan Mediasi untuk menyelesaikan sengketa batas antara pihak pemohon dengan tetangga berbatasan yang melakukan sanggahan atau protes tersebut. Bila hasil persidangan Mediasi tidak memungkinkan bagi pihak-pihak yang terkait untuk berdamai dan menyelesaikan masalahnya, maka perlu dikeluarkan

rekomendasi untuk melanjutkan proses persidangan di pengadilan. Demikian sebaliknya, bila ditemukan bentuk penyelesaian dalam sidang Mediasi, atau tidak ada protes serta gugatan, kemudian kelengkapan administrasi juga telah dibukukan atau hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah.

Dengan tidak menunggu lewat 2 (dua) bulan. Kabsubsi pengukuran, pemetaan dan konversi menugaskan kepada pegawai Kantor Pertanahan (sering di sebut Panitia A) dari pihak teknis pengukuran untuk mengadakan persiapan pengukuran di lokasi tanah yang dimohon dengan membuat:

1. Surat perintah kerja.
2. Surat pemberitahuan ke Kelurahan dan Kecamatan yang isinya akan diadakan pengukuran di desa tersebut.

Sebelum petugas pengukur melaksanakan pengukuran, terlebih dahulu memberitahukan kepada lurah setempat yang menyatakan bahwa akan diadakan pengukuran atas sebidang tanah yang terletak di Kelurahan/Desa tersebut. Petugas ukur melaksanakan tugasnya dibantu oleh aparat Kelurahan setempat untuk menunjukkan batas-batas tanah yang diukur. Pemilik tanah dan orang yang mempunyai tanah yang berbatasan harus memperoleh data yang dapat dipertanggung jawabkan, yang hasilnya berupa Sketsa Gambar. Dari Seksi pendaftaran hak dan pengukuran dan telah dengan dikumpulan data fisik dan data yuridis serta pengesahanya dalam pendaftaran tanah secara sporadik disahkan dengan suatu berita acara.

Maka Kantor Pertanahan ditegaskan konversinya menjadi hak milik atas nama pemegang hak terakhir dengan memberi catatan tertentu. Lalu

diteruskan ke bagian pembukuan hak untuk dicatat dalam buku tanah yang memuat identitas bidang tanah yaitu haknya, siapa pemegang hanya haknya. Kemudian penerbitan surat tanda bukti hak atau sertipikat untuk kepentingan hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pada ayat (2), selanjutnya dijelaskan bahwa pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

1. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 di atas, diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997. Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 butir 1, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah

susun serta hak-hak tertentu dan membebaninya. Selanjutnya berdasarkan pada Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997, dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dan pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahannya. Perubahan yang dimaksud salah satunya disebabkan oleh pewarisan, atau biasa disebut dengan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan. Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak atau pewaris meninggal dunia, sejak saat itu para ahli waris menjadi pemegang hak yang baru. Hukum yang berlaku demikian dinamakan dengan hukum waris. Oleh karena itu, hukum waris mengandung pengertian, yang meliputi kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur prosedur beralihnya harta benda dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban seseorang yang meninggal dunia.

Berkaitan dengan proses pewarisan, Hilman Hadikusuma mengemukakan bahwa warisan menunjukkan harta kekayaan dari orang yang telah meninggal, yang kemudian disebut pewaris, baik harta itu telah dibagi-bagi ataupun masih dalam keadaan tidak terbagi-bagi. Oleh karena itu, adanya pembagian tersebut mengakibatkan adanya perubahan data pada obyek pendaftaran tanah karena proses pewarisan. Maka pemegang hak yang dalam hal ini adalah para ahli waris, wajib mendaftarkan perubahan akibat

pembagian atau pemecahan tersebut kepada Kantor Pertanahan. Dalam proses pendaftaran pemecahan karena pewarisan tersebut, ada perbedaan dalam hal pengajuan persyaratan pendaftarannya, yaitu mengenai perlu tidaknya pembuatan akta pembagian hak bersama untuk harta kekayaan yang telah dibagi-bagi.

Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak meninggal dunia. Sejak itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.

Secara umum, berdasarkan Pasal 111 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PMNA/Ka.BPN No. 3 Tahun 1997), permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun diajukan oleh ahli waris atau kuasanya dengan melampirkan:

1. sertipikat hak atas tanah atau sertipikat hak milik atas satuan rumah susun atas nama pewaris, atau apabila mengenai tanah yang belum terdaftar, bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
2. surat kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam sertipikat yang bersangkutan dari Kepala Desa/Lurah tempat tinggal pewaris waktu

meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan, atau instansi lain yang berwenang;

3. surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa:
 - a. wasiat dari pewaris, atau
 - b. putusan pengadilan, atau
 - c. penetapan hakim/Ketua Pengadilan, atau
 - d. - bagi warga negara Indonesia penduduk asli: surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia;
- bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa, akta keterangan hak mewaris dari Notaris;
- bagi warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya, surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.
4. surat kuasa tertulis dari ahli waris apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan ahli waris yang bersangkutan;
5. bukti identitas ahli waris.

Untuk harta kekayaan yang telah dibagi-bagi, pendaftaran pemecahan karena waris dalam Pasal 42 ayat (4) PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa:

“Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang membuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan

berdasarkan surat tanda bukti ahli waris dan akta pembagian waris tersebut”.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 42 ayat (4), disebutkan:

“Apabila dari akta pembagian waris yang dibuat sesuai ketentuan yang berlaku bagi ahli waris sudah ternyata suatu hak yang merupakan harta waris jatuh pada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan haknya dapat langsung dilakukan tanpa alat bukti peralihan hak lain, misalnya akta PPAT”.

Hal ini lebih jelas disebutkan dalam Pasal 111 ayat (3) PMNA/Ka.BPN

No. 3 Tahun 1997, yang berbunyi:

“Akta mengenai pembagian waris sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan oleh semua ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi atau dengan akta notaris”.

Pasal 111 ayat (2) yang dimaksud berbunyi:

“Apabila pada waktu permohonan pendaftaran peralihan sudah ada putusan pengadilan atau penetapan hakim/Ketua Pengadilan atau akta mengenai pembagian waris sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka putusan/penetapan atau akta tersebut juga dilampirkan pada permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Dengan merujuk dari uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu atau dalam keadaan telah dibagi, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan langsung kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris (akta pembagian waris di bawah tangan oleh semua ahli watis dengan

disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi atau dengan akta notaris) tersebut, tanpa alat bukti peralihan hak lain, misalnya akta PPAT.

Untuk bidang tanah yang belum dibagi, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

“Warisan berupa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian waris tersebut”.

Dan selanjutnya dalam Penjelasan pasal 42 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa:

“Sesudah hak tersebut di daftar sebagai harta bersama, pendaftaran pembagian hak tersebut selanjutnya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 51”

Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

“Pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun menjadi hak masing-masing pemegang hak bersama di daftar berdasarkan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut peraturan yang berlaku yang membuktikan kesepakatan antara para pemegang hak bersama mengenai pembagian hak bersama tersebut”.

Dalam Pasal 111 ayat (4) PMNA/Ka.BPN No. 3 Tahun 1997 lebih jelas disebutkan juga bahwa:

“Apabila ahli waris lebih dari 1 (satu) orang dan belum ada pembagian waris, maka pendaftaran peralihan haknya dilakukan kepada para ahli waris sebagai pemilikan bersama, dan pembagian hak selanjutnya dapat dilakukan sesuai ketentuan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”.

Oleh karena itu, untuk bidang tanah yang belum dibagi dan para ahli warisnya belum mau membagi, maka bidang tanah tersebut didaftarkan sebagai hak bersama terlebih dahulu. Jika sertipikat tersebut mau dipecah atas nama masing-masing ahli waris, harus disertai dengan Akta Pembagian Hak Bersama (APHB) yang dibuat oleh PPAT. Namun, pada kenyataannya terdapat perbedaan dalam pemahaman regulasinya, bahwa pendaftaran pembagian waris dengan akta notaris atau akta di bawah tangan diminta dengan akta PPAT, yaitu Akta Pembagian Hak Bersama.

B. Faktor-faktor yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Pengakuan Hak Milik Adat oleh Ahli Waris Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Para Ahli Waris di Kabupaten Klaten

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Akang Darmaji, SH.,⁸ selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa dimungkinkan kecil sekali kesalahan yang dilakukan petugas pendaftaran hak atas tanah karena data yang dimasukkan adalah sesuai dengan data yang disampaikan oleh pemohon. Kesalahan data bisa terjadi bila dalam pendaftaran hak atas ketidakbenaran datanya atau kebohongan/ketidakjujuran pemohon misalnya surat keterangan waris yang ahli warisnya salah satu tidak dicantumkan karena ahli waris di luar negeri, tidak tahu keberadaannya dan lain sebagainya.

⁸ Wawancara dengan Akang Darmaji, SH., selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 27 Maret 2014

Menurut Akang Darmaji, SH.,⁹ selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam memberi perlindungan hukum kepada ahli waris demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi murni. Bahwa pendaftaran sebagai peristiwa 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 sertifikat dalam peraturan pemerintah ini tampak jelas maka untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum.,¹⁰ selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa setiap orang atau ahli waris yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di Kantor Pertanahan yang menyelenggarakan tata usaha

⁹ Wawancara dengan Akang Darmaji, SH., selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 27 Maret 2014

¹⁰ Wawancara dengan Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum., selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 28 Maret 2014

pendaftaran tanah yaitu Daftar Umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah. Karena Kantor Pertanahan menganut asas terbuka untuk umum untuk mencocok isi sertipikat.

Menurut Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum.,¹¹ selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum. Untuk mencegah hilangnya dokumen yang sangat penting untuk kepentingan masyarakat itu, maka apabila ada institusi yang menganggap perlu untuk memeriksanya, pemeriksaannya wajib dilakukan di Kantor Pertanahan. Hanya atas perintah pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat Pertanahan biasanya Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara, yang ditunjukkannya ke sidang pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan. Setelah diperlihatkan dan jika perlu dibuatkan petikan atau salinannya, dokumen yang bersangkutan dibawa dan disimpan kembali di tempat yang semula.

Sertipikat hak atas tanah selain buku tanah dan surat ukur setelah di jilid menjadi satu bersama sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

¹¹ Wawancara dengan Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum., selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 28 Maret 2014

Selanjutnya dalam pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2), bahwa:

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

Dengan pernyataan tersebut maka makna dari pernyataan, bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum.,¹² selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, diperoleh keterangan bahwa terhadap masalah kepastian hukum sertipikat sebagai produk pendaftaran tanah, ditemukan

¹² Wawancara dengan Budi Prasetya, S.SiT., M.Hum., selaku Kasubsi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, pada tanggal 28 Maret 2014

realitas hukum yang terjadinya kesalahan dalam penerbitan sertifikat terutama menyangkut subjek haknya, dapat disebabkan oleh:

1. Tidak Jujur; merefleksikan sikap pemohon melanggar ketentuan hukum dengan tidak memberikan bukti pemilikan yang sebenarnya, tidak menunjukkan letak dan batas tanah yang pasti, menyampaikan riwayat perolehan tanah yang tidak benar, menghindari keterangan atau menyembunyikan fakta yang melemahkan pemilikannya, menghadirkan saksi yang tidak kompeten, dan lain-lain.
2. Sewenang-wenang; menunjukan sikap dari pemohon menggunakan hak secara melawan hukum atau memperoleh tanah secara tidak benar atau menggunakan surat kuasa palsu atau akta palsu, memberi keterangan palsu tanpa memperdulikan kepentingan orang lain. Sedangkan aparat, tidak mengabaikan keberatan orang lain atau mengesampingkan informasi masyarakat, tidak mencermati validitas data bahkan menggunakannya melampaui kewenangan dan sebagainya.

Sebagai contoh kasus sengketa yang pernah terjadi mengenai pendaftaran hak milik adat adalah kasus antara Yatmomiharjo alias Dawut selaku Penggugat melawan Sumiyati selaku Tergugat dan Mbok Amat Kurbani alias Boniyem selaku Turut Tergugat. Kejadian bermula sekitar tahun 1971, Penggugat pernah membeli $\frac{1}{2}$ (setengah) bidang tanah pekarangan dari Mbok Amat Kurbani alias Boniyem (Turut tergugat) seharga Rp. 60.000,- (enam puluh ribu rupiah). Tanah pekarangan yang dibeli oleh Penggugat tersebut hanya $\frac{1}{2}$ (setengah) dari luas keseluruhannya 4.140 m² yang terletak di Dukuh Ngemplak, Desa Glagah, Kecamatan Jatinom, Kabupaten Klaten.

Sekitar tahun 1981, ½ tanah pekarangan milik dari Penggugat tersebut dibalik nama menjadi atas nama Tergugat dengan Sertipikat Hak Milik No. 1575/81 yang luas tanahnya 4.140 m² terletak di Dukuh Ngemplak, Desa Glagah, Kecamatan Jatinom, Kabupaten Klaten, adapun batas-batas ½ tanah pekarangan HM No. 1575/81 adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Saluran Air
- Sebelah Selatan : Jalan Kecil
- Sebelah Barat : Tanah pekerangan milik Sumiyati/Makam Desa
- Sebelah Timur : Saluran air

Perbuatan Tergugat yang telah membaliknamakan atas tanah sengketa menjadi atas nama Tergugat adalah merupakan perbuatan melawan hukum, dengan demikian Sertipikat HM No. 1575/81 atas nama Tergugat adalah tidak mempunyai kekuatan hukum sebagai bukti kepemilikan Tergugat.

Berdasarkan kasus tersebut di atas, Pengadilan Negeri Klaten memutuskan dalam Putusan No. 44/Pdt.G/1996/PN/KLT sebagai berikut:

MENGADILI

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagiannya
2. Menyatakan sebagai hukum bahwa jual beli pekarangan sengketa (1/2 bidang tanah pekarangan Hak Milik No. 107 atau C.43) antara Penggugat dengan Turut Tergugat adalah sah menurut hukum
3. Menyatakan sebagai hukum, bahwa perbuatan Tergugat membalik nama tanah pekarangan sengketa atas nama Tergugat (Sumiyati), Sertipikat Hak Milik No. 107 Desa Glagah, Kecamatan Jatinom adalah merupakan perbuatan melawan hukum

4. Menyatakan bahwa Sertipikat Hak Milik No. 107 Desa Glagah Kecamatan Jatinom atas nama Sumiyati/Tergugat dengan luas 4.140 m² (empat ribu seratus empat puluh) meter persegi adalah tidak memiliki kekuatan hukum atau tidak memiliki kekuatan/daya berlaku.
5. Menghukum Tergugat atau siapa saja yang mendapatkan hak dari Tergugat untuk membantu Penggugat dalam proses balik nama atas tanah pekarangan sengketa (1/2 dari Hak Milik No. 107) menjadi atas nama Penggugat, apabila Tergugat tidak bersedia membantu maka melalui instansi/jawatan pemerintah yang berwenang membuat peralihan hak atas tanah pekarangan sengketa tersebut berdasarkan putusan Pengadilan dalam perkara ini
6. Menghukum Turut Tergugat Berkepentingan untuk mentaati Putusan Pengadilan dalam perkara ini
7. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara ini yang sampai sekarang diperkirakan sebesar Rp. 388.200,- (tiga ratus delapan puluh delapan ribu dua ratus rupiah)
8. Menolak gugatan Penggugat selebihnya.

Sedangkan dalam banding, dalam putusannya No. 57/Pdt/1998/PT. SMG, Pengadilan Tinggi Semarang memutuskan:

MENGADILI

1. Menerima permohonan banding dari Tergugat/Pembanding
2. Menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Klaten tanggal 26 November 1996 Nomo 44/Pdt.G/1996/PN.Klt, yang dimohonkan banding tersebut

3. Menghukum Tergugat/Pembanding untuk membayar biaya perkara yang dalam tingkat banding ditetapkan sebesar Rp. 45.000,- (empat puluh lima ribu rupiah)

Dalam putusan kasasi No. 4103.K/Pdt/1998, Mahkamah Agung memutuskan:

MENGADILI

1. Menyatakan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: Sumiyati tersebut tidak dapat diterima
2. Menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini ditetapkan sebanyak Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah).

Sedangkan dalam putusan Peninjauan Kembali No. 277 PK/Pdt/2000, Mahkamah Agung memutuskan:

MENGADILI

1. Menolak permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali : Sumiyati tersebut
2. Menghukum Pemohon Peninjauan kembali untuk membayar biaya perkara dalam tingkat peninjauan kembali ini sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Tatik Hadiyanti, SH., MH.,¹³ selaku Ketua Pengadilan Negeri Klaten, diperoleh keterangan bahwa penerbitan sertipikat hak atas tanah akan memberikan arti dan peran penting bagi pemegang hak yang bersangkutan yang dapat berfungsi sebagai alat bukti

¹³ Wawancara dengan Tatik Hadiyanti, SH., MH., selaku Ketua Pengadilan Negeri Klaten, pada tanggal 1 April 2014

hak atas tanah. Menurut Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA yang menegaskan bahwa surat tanda bukti hak (sertipikat) yang dituliskan tersebut adalah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan sesuai dengan sistem negatif yang telah dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka berarti sertipikat tanah yang diterbitkan itu bukanlah alat bukti yang mutlak yang tidak bisa diganggu gugat, berarti sertipikat tanah tersebut bisa dicabut atau dibatalkan.

Kalau buku tanah belum ada surat ukurnya maka untuk sementara sebagai gantinya, yang dijilid bersama sama dengan salinan buku tanahnya adalah gambar situasi. Adapun sertipikat tanah adalah dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia c.q Direktorat Agraria Propinsi c.q Kepala Kantor Agraria Kotamadya/Kabupaten atas nama Walikota Madya atau Bupati Kepala Daerah Tingkat II setempat.

Dengan demikian berarti bahwa pencabutan/pembatalannyapun harus melalui Instansi Agraria pula. Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui keputusannya tanggal 5 September 1975 Nomor Register 716 K/ Sip/1973 dalam kaidah hukumnya menyebutkan bahwa:

“Pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang dari Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, bukan termasuk wewenang Pengadilan Negeri, maka gugatan penggugat mengenai pencabutan dan pembatalan sertipikat tidak dapat diterima “.

Dengan melihat keputusan Mahkamah Agung di atas, maka yang berwenang untuk mengeluarkan/mencabut dan membatalkan Sertipikat tanah adalah instansi Agraria dan bukannya Pengadilan Negeri, Jadi Pengadilan

Negeri hanyalah berwenang untuk menilai siapakah yang berwenang atas tanah dimaksud.

Sebagaimana diatur pada keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999:

1. a. Keputusan pembatalan Hak atas Tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan.
- b. Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu.
2. a. Permohonan pembatalan hak karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.
- b. Satu permohonan pembatalan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), hanya untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya dalam satu Kabupaten / Kotamadya.

Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul adalah karena adanya pengaduan atau keberatan dari seseorang yang berisi kebenaran dan tuntutan yang ditetapkan oleh pejabat tata usaha negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapatkan penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang itu.

Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan tata usaha negara dibidang pertanahan. Sertipikat atau Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah hanya ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Adapun sengketa hak atas tanah adalah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa yang berhak, dasar pemberian hak atau pendaftaran dan sebagainya. Setelah instansi Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan menerima pengaduan tersebut di atas, tindakan yang akan dilakukan adalah:

1. Penelitian dan pengumpulan data
2. Pencegahan mutasi (penetapan status quo)
3. Pelayanan secara musyawarah
4. Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya.

Sengketa-sengketa dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah tetap pertama-tama diusahakan untuk diselesaikan melalui musyawarah antara pihak yang bersangkutan. Baru setelah usaha penyelesaian secara damai tidak membawa hasil, dipersilahkan yang bersangkutan menyelesaikannya melalui Pengadilan.

Dalam hal sengketa tersebut sudah diajukan ke Pengadilan dan ada perintah untuk status quo, ada putusan mengenai sita atas tanah itu, maka pencantuman sampai jelas siapa yang berhak atas tanah tersebut, baik melalui

putusan Pengadilan maupun berdasarkan secara damai. Perintah status quo yang dimaksud disini haruslah resmi dan tertulis dan sesudah sidang, pemeriksaan mengenai gugatan yang bersangkutan berjalan diperkuat dengan putusan peletakan sita atas tanah yang bersangkutan.

Penyelesaian secara damai dapat terjadi di luar maupun dalam pengadilan. Apabila dalam waktu yang ditentukan pihak yang keberatan atas data fisik maupun yuridis yang akan dibukukan tidak mengajukan gugatan ke pengadilan hal yang disengketakan itu, keberatannya dianggap tidak beralasan dan catatan mengenai adanya keberatan itu dihapus. Apabila dalam waktu yang ditentukan keberatan tersebut dilanjutkan ke Pengadilan, catatan itu dihapus setelah ada penyelesaian secara damai atau putusan Pengadilan mengenai sengketa tersebut.

Dengan demikian jelas bahwa perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan. Panitera pengadilan wajib memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai isi semua putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan penetapan Ketua Pengadilan yang mengakibatkan terjadinya perubahan pada data mengenai bidang tanah yang sudah di daftar untuk dicatat pada buku tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin pada sertifikatnya dan daftar-daftar lainnya. Pencatatan tersebut dapat dilakukan juga atas permintaan pihak yang berkepentingan, berdasarkan salinan resmi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap atau salinan penetapan ketua pengadilan yang bersangkutan.

Akselerasi dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dengan menimbang hal-hal tersebut, Pemerintah memandang perlu membuat suatu aturan yang lebih lengkap mengenai pendaftaran tanah yang dapat memenuhi keutuhan masyarakat untuk adanya jaminan kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah telah mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LN Tahun 1997 Nomor 59, TLN Nomor 3696) sebagai hukum positif dan ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang ditetapkan oleh pemerintah pada tanggal 9 Juli 1997 merupakan peraturan pelaksanaan dan amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang selama ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Diberlakukannya Peraturan Pemerintah tersebut merupakan usaha pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat sehingga senantiasa sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan administrasi pertanahan dan pemberian

kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanahnya. Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti dengan Peraturan Pemerintah ini.

Landasan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pendaftaran tanah sesungguhnya telah diletakkan jauh sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sangat diperlukan untuk segera melaksanakan UUPA. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tujuan dan stelsel Pendaftaran Tanah tetap dipertahankan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa stelsel yang dianut adalah stelsel negatif tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Paal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah; dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah diselenggarakan antara lain untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah atau satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya seksi tata usaha pendaftaran tanah, yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas:

1. Peta pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah;
2. Daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran;
3. Surat ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran;
4. Buku tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya;
5. Daftar nama, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau Hak Pengelolaan, dan mengenai pemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta

pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

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

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan

kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

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

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang

pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

1. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya
2. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan jika mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut dilaksanakan oleh seksi tata usaha pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

1. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
2. tanah hak pengelolaan;
3. tanah wakaf;
4. hak milik atas satuan rumah susun;

5. hak tanggungan;
6. tanah negara.

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat diberikan oleh negara atas tanah-tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara, tetapi dimungkinkan juga Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Dan dikarenakan belum ada pengaturan mengenai tata cara pembebasannya dan belum tersedia formulir akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Milik, maka untuk sementara (sampai saat ini), belum ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan di atas tanah hak milik. Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah lainnya, pendaftaran tanah negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah, hanya saja sertifikatnya tidak diterbitkan. Sementara itu untuk obyek pendaftaran tanah yang lain maka obyek tersebut didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya. Dalam Pasal 1 dirumuskan bahwa tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Saya berpendapat bahwa yang dimaksud dengan obyek pendaftaran tanah tersebut bukan tanah negara dalam arti yang luas melainkan terbatas pada jenis tanah negara dalam arti sempit, yaitu: atas tanah-tanah hak yang telah jatuh tempo (misal Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai).

Sistim pendaftaran yang digunakan adalah sistim pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan

pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

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

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sama seperti yang digunakan dalam pendaftaran

tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu stelsel negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, yaitu :

1. Pasal 19 ayat (2) huruf c;
2. Pasal 23 ayat (2);
3. Pasal 32 ayat (2), dan
4. Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Dalam stelsel ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah, dibatasi hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun maka dalam Pasal 32 ayat (1) diatur mengenai pengertian bahwa sertifikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah merupakan surat tanda bukti 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. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun

dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tanah harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data-data itu diambil dari dan sertifikat tanah merupakan salinan atas data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah mempunyai sifat terbuka untuk umum (*openbaarheid*), sehingga pihak yang berkepentingan dapat mencocokkan data dalam sertifikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan pada Kantor Pertanahan.

Sebagaimana halnya dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka desa atau kelurahan dijadikan satuan wilayah tata usaha pendaftaran, Pembukuan data fisik dan data yuridis dilakukan desa/kelurahan demi desa/kelurahan tetapi khusus untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan Tanah Negara, satuan tata usaha pendaftarannya adalah kabupaten atau kotamadya karena umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan Tanah Negara meliputi beberapa desa atau kelurahan demikian pula dengan obyek Hak Tanggungan yang meliputi beberapa bidang tanah yang terletak di beberapa desa atau kelurahan dalam satu wilayah kerja satu Kantor Pertanahan

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah Konversi tanah hak milik adat meliputi kegiatan Pendaftaran Untuk Pertama Kali-nya, kemudian diikuti pemeliharaan data pendaftaran tanah. Setelah pemohon atau pendaftar mencermati tentang sistem layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan, termasuk telah mempersiapkan segala sesuatunya, maka selanjutnya pemohon/pendaftar dapat segera menempuh proses pendaftaran tanah sesuai sistem pelayanan Kantor Pertanahan yang sudah dipadukan. Persyaratan pendaftaran tanah yang status hak tanah belum bersertifikat, cara perolehan hak kepemilikan atas tanah Konversi peralihan karena warisan yang dilandasi kesepakatan damai. Syarat yang harus dipenuhi sesuai dengan uraian syarat pendaftaran di atas dan hal yang penting yang perlu diperhatikan buku letter C, Surat Kematian, Surat Pernyataan Warisan (bila terjadi pembagian warisan). Perlindungan hukum terhadap ahli waris apabila mendapatkan hak baru karena hukum pada saat pemegang hak (pewaris) meninggal dunia untuk itu harus dilakukan pendaftaran haknya di Kantor Pertanahan supaya memiliki Sertipikat. Apabila terjadi kesalahan dalam penerbitan sertipikat ahli waris

yang tidak tercantum dalam sertipikat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan untuk dimintakan putusan pengadilan atau penetapan Hakim terhadap siapa yang berwenang atas tanah tersebut.

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pendaftaran pengakuan hak milik adat oleh ahli waris kaitannya dengan perlindungan hukum bagi para ahli waris di Kabupaten Klaten adalah adanya kesalahan dalam pembuatan sertipikat oleh petugas pendaftaran hak atas tanah. Kesalahan data bisa terjadi bila dalam pendaftaran hak atas ketidakbenaran datanya atau kebohongan/ketidakjujuran pemohon misalnya surat keterangan waris yang ahli warisnya salah satu tidak dicantumkan karena ahli waris di luar negeri, tidak tahu keberadaannya dan lain sebagainya. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam memberi perlindungan hukum kepada ahli waris demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir. Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi murni. Bahwa pendaftaran sebagai peristiwa 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 maka untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

B. Saran

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pelaksanaanya dalam pendaftaran tanah di daerah adalah Kantor Pertanahan untuk memproses pendaftaran tanah perlu dengan ketelitian dan kehati-hatian oleh aparat pertanahan mengingat sistem pemilikan tanah menurut adat yang tidak menganut bukti tertulis
2. Lurah dan Camat merupakan unsur dasar untuk dapat atau tidaknya sebidang tanah untuk didaftarkan pada kantor pertanahan untuk itu harus membenarkan dan bertanggung jawab dalam hal menguatkan alat bukti yang berupa Riwayat Tanah, Kutipan Letter C, Surat Kematian, Surat Keterangan Warisan, Surat Pernyataan Waris (bila terjadi pembagian warisan).