

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)**

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting artinya dan mempunyai nilai ekonomis tinggi, disamping itu tanah juga mempunyai fungsi lainnya, yaitu sebagai tempat tinggal, kegiatan pertanian, serta tempat untuk mendirikan berbagai usaha. Untuk itu diperlukan adanya alat bukti akan kepemilikannya, agar tidak menimbulkan sengketa atas tanah tersebut. Akta tanah yang dibuat di hadapan PPAT, merupakan alat bukti atas dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu yang berobyekkan tanah, sehingga pengalihan hak atas tanah dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 , yang berbunyi : “ Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. “

Didalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, disebutkan pula bahwa : “ Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun “.

Dalam jabatan itu tersimpul suatu sifat atau ciri khas yang membedakannya dari jabatan lainnya dalam masyarakat. Sekalipun untuk menjalankan jabatan lainnya itu juga memerlukan pengangkatan atau ijin dari pemerintah, misalnya seorang dokter, advokat dan lain-lainnya yang menjalankan pekerjaan bebas. Maka sifat dari pengangkatan itu sesungguhnya pemberian ijin, pemberian wewenang itu memberikan sekedar lisensi untuk menjalankan suatu jabatan, akan tetapi mereka itu tidak mempunyai sifat sebagai pejabat umum. Oleh karena mereka tidak menjalankan sesuatu kekuasaan yang berdasarkan pada kewibawaan pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah : “Lulusan program pendidikan spesialis notariat dan program magister kenotariatan atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi. “ Sedangkan yang dapat ditunjuk karena jabatannya, berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu : Ayat 1: PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Ayat 2: PPAT khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akata PPAT tertentu, khusus dalam rangka pelaksanaan tugas / program pemerintah. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa PPAT ada yang ditunjuk karena jabatannya, tetapi ada pula yang diangkat oleh pemerintah, karena telah lulus ujian yang telah diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria / BPN atau lulus program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan lembaga pendidikan tinggi.

## 2.2. Kesadaran Hukum Masyarakat

Ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu :”Pertama sebagai sarana kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*”<sup>1</sup>. Sebagai sarana kontrol sosial maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Berjalannya fungsi hukum dalam masyarakat yang sedang membangun yaitu sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Dengan kesadaran hukum maka suatu peraturan hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya dalam masyarakat. Dengan berfungsinya hukum sebagai sarana suatu pembaharuan masyarakat maka hukum dapat dijadikan sebagai pendukung proses pembangunan dan sekaligus sebagai mesin penggerak untuk mempercepat laju pembangunan. Maka kesadaran hukum masyarakat akan memegang peranan yang sangat penting dalam pendaftaran pemindahan hak atas tanah.

Menurut pendapat Soerjono Soekanto :

Kesadaran hukum masyarakat merupakan suatu penelitian terhadap apa yang dianggap sebagai hukum yang baik dan / yang tidak baik. Penilaian terhadap hukum tersebut didasarkan pada tujuannya, yaitu apakah hukum tadi adil atau tidak. Oleh karena keadilanlah yang diharapkan oleh warga masyarakat. Hampir semua masyarakat ingin hidup pantas yang secara implisit berarti suatu keteraturan. Misalnya pada kehidupan sehari-hari. Masing-masing sudah mempunyai suatu urutan kegiatan-kegiatan yang tersusun dalam daftar yang tersimpan di dalam pikirannya. Apabila ada kegiatan-kegiatan yang tidak dilakukannya, atau karena keadaan kemudian terlompati, maka kecenderungan bahwa urutan kegiatannya akan kacau dan yang bersangkutan merasakan ada sesuatu yang ganjil.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal.117.

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta, 1987, hal. 235.

Disamping itu akan terlihat pula betapa kepantasan bagi seseorang mungkin sama atau bahkan mungkin berbeda dengan kepantasan bagi orang lain. Agar tidak terjadi bentrokan-bentrokan antara aneka macam kepantasan tersebut, maka manusia menciptakan kaedah-kaedah atau norma-norma. Kaedah-kaedah tersebut sebenarnya merupakan patokan-patokan bagi tingkah laku manusia. Dengan adanya patokan-patokan tersebut, maka ada sesuatu pegangan mengenai perbuatan-perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang dilarang. Kaedahkaedah tersebut bertujuan agar pergaulan hidup ini berjalan normal artinya didasarkan pada norma atau kaedah. Jelaslah bahwa kaedah-kaedah tersebut diatas ditujukan untuk menyeragamkan kepantasan-kepantasan dalam pergaulan hidup. Yang berarti pula menyerasikan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat. Diantara sekian banyaknya kaedah-kaedah, maka kita mengenal kaedah hukum yang mempunyai ciri-ciri tertentu yang membedakannya dengan kaedah-kaedah lainnya, misalnya kaedah-kaedah kepercayaan, kesusilaan dan sopan santun. Hukum bertujuan untuk mencapai keadaan damai dalam hidup, melalui keserasian antara ketertiban dan keadilan.

### **2.3. Pengertian dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terusmenerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan data 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.

Boedi Harsono menyebutkan :

Arti pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara / pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya.<sup>3</sup>

Menurut AP Parlindungan, bahwa pendaftaran tanah berasal dari kata “*cadastre*” suatu istilah teknis dari suatu “*record*” (rekaman menunjukkan kepada luas nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah). Dalam arti yang tegas “*cadastre*” adalah “*record*” (rekaman) dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan yang diuraikan dan diidentifikasi dari tanah tertentu dan juga sebagai “*continues record*” (rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah). Di dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA telah ditentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum tersebut, Pasal 19 ayat (2) UUPA mempertegas penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan mengadakan :

1. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya.

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 72.

3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang sangat kuat.

Pendaftaran tanah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, karena merupakan kewajiban bagi pemegang hak yang bersangkutan dan harus dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan peralihan hak atas tanah tersebut, menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, guna mendapatkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat.<sup>4</sup>

Sedangkan dalam Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan, bahwa Hak Milik demikian meliputi peralihan, hapus dan pembebanannya dengan hal lain harus dijelaskan menurut ketentuan dalam Pasal 19 UUPA. Pasal 32 ayat (1) UUPA menentukan pula bahwa Hak Guna Usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan penghapusannya harus didaftarkan. Berkaitan dengan Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, (Pasal 38 ayat (1) UUPA), demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

#### **2.4. Asas-asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian dari asas-asas tersebut diuraikan dalam penjelasannya, yaitu :

- a. Asas sederhana

---

<sup>4</sup> Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Besertasa Pelaksanaan*, Alumni, Bandung, 1983, hal.15.

Adalah agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Adalah asas untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

c. Asas terjangkau

Adalah agar pihak-pihak yang memerlukannya terutama golongan ekonomi lemah, dapat terjangkau pemberian pelayanannya.

d. Asas mutakhir

Adalah dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah, data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan-perubahan yang terjadi.

e. Asas terbuka

Asas ini menuntut dipeliharanya pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kenyataan di lapangan. Dengan demikian masyarakat yang berkepentingan dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.<sup>5</sup> Adapun tujuan diadakannya pendaftaran tanah, berguna untuk kepentingan para pihak yang bersangkutan agar mereka dengan mudah dapat mengetahui

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, op cit, hal.556

status atau kedudukan hukum dari tanah yang dipunyai, mengenai letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang memiliki dan apakah ada beban-beban di atasnya. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah yaitu : untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

1. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
2. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, bahwa tujuan pokok dari pendaftaran tanah, adalah<sup>6</sup> :

1. Memberikan kepastian obyek, yang meliputi kepastian letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Hal ini perlu untuk menghindari sengketa dikemudian hari dengan pihak-pihak lain yang bersangkutan.
2. Memberikan kepastian hak, yang ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak atasnya dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain.
3. Memberikan kepastian subyek, yaitu kepastian mengenai siapa yang mempunyai, hal ini diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga dan diperlukan untuk menjamin penguasaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman. Untuk tercapainya tujuan pemberian kepastian dan perlindungan hukum maka kepada pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun diberikan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat. Bagi masyarakat atau calon kreditur apabila ingin mengetahui data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah dapat minta informasi kepada

---

<sup>6</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia, Jakarta, hal. 32

Kantor Pertanahan. data fisik dan data yuridis yang disimpan di Kantor Pertanahan bersifat terbuka untuk umum.

## 2.5. Pelaksanaan dan Sistem Pendaftaran Tanah

Meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali “*initial registration*” dan pemeliharaan data pendaftaran tanah atau “*maintenance*”. Pendaftaran untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum pernah didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran secara sporadis.

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis, adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa / kelurahan. Pendaftaran secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan bersifat tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri Negara agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal suatu desa / kelurahan belum ditetapkan sebagai suatu wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis 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 sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau khususnya.<sup>7</sup>

Sedang untuk pemeliharaan data tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hari. Perubahan tersebut seperti apa

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal.460.

yang tercantum dalam Pasal 94 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yaitu :

- (1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahab data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini.
- (2) Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
  - a. peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hubah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
  - b. peralihan hak karena pewarisan;
  - c. peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
  - d. pembebanan Hak Tanggungan ;
  - e. peralihan Hak Tanggungan ;
  - f. hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan ;
  - g. pembagian hak bersama;
  - h. perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan;
  - i. perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- (3) Perubahan data fisik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa :
  - a. pemecahan bidang tanah;
  - b. pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
  - c. penggabungan dua atau lebih bidang tanah.<sup>8</sup>

Sedangkan dalam hal sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran, yaitu :

1. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem ini akta-aktalah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, namun demikian ia bersifat pasif, artinya ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 623

mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut “*title search*”, yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan seorang ahli.

## 2. Sistem Pendaftaran Hak (*registratioan of titles*)

Bahwa setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, harus dibuktikan dengan akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang di daftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya, untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah (sesuai Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ) Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftar hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftar setiap perubahan-perubahan pada haknya, dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersifat aktif. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register diantaranya terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.<sup>9</sup>

Dalam sistem ini, buku tanah tersebut disimpan di Kantor Pertanahan oleh Petugas Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dan terbuka untuk umum. Oleh karena itu setiap orang yang memerlukan dapat mempercayai kebenaran dari data yang disajikan tersebut, hal ini tergantung dari sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Pada dasarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu :

### 1. Sistem Publikasi Positif.

Sistem ini selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus ada register atau buku-tanah sebagai bentuk penyimpanan atau penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membuat orang tersebut menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, jadi bukan perbuatan hukumpemindahan

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 76-78

hak yang dilakukan. Pernyataan tersebut yang menjadi landasan falsafah sitem Torrens, yang menggunakan sistem publikasi positif ini. Orang dapat mempercayai penuh kebenaran dari data yang disajikan dalam register. Orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indifesible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa apa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya.

## 2. Sistem Publikasi Negatif

Bahwa pendaftaran hak atas tanah atas nama seseorang, belum membuktikan orang tersebut sebagai pemilik tanah yang sebenarnya yang akan didaftar haknya. Oleh karena pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dapat menuntut hak atas tanahnya kembali yang telah beralih kepada orang lain tanpa sepengetahuannya, yaitu pendaftaran hak atas tanah atas nama seseorang yang tidak berhak dan tidak dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, oleh karena itu didaftarnya seseorang sebagai pemegang hak atas tanah belum menjamin bahwa orang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah yang sah menurut hukum.<sup>10</sup>

Sitem publikasi yang digunakan oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah sitem negatif yang mengandung unsur positif. Jadi sistemnya bukan sistem negatif murni, karena seperti apa yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa dengan pendaftaran maka menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA disebutkan bahwa pendaftaran dari berbagai peristiwa hukum pemindahan hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran hak atas tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya

---

<sup>10</sup> *Op.Cit*, hal 80-81

selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga dengan apa yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat dan sah. Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan umum C/7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu :

Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif.” Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak atas tanah dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak adat menggunakannya, karena tidak mengenalnya, akan tetapi di dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu dengan lembaga *rechtverweering*.<sup>11</sup>

Dalam hukum adat, jika seseorang dalam sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, dan kemudian tanah tersebut dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

## **2.6. Pendaftaran Pemindahan Hak Atas Tanah**

Hak-hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16, antara lain :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hal. 325

- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa

Sedangkan hak-hak yang bersifat sementara, diatur dalam Pasal 53 UUPA, yakni :

- a. Hak Gadai
- b. Hak Usaha Bagi Hasil
- c. Hak Sewa Tanah Pertanian
- d. Hak Menumpang

Salah satu hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak milik atas tanah, menurut Boedi Harsono, terdapat ciri-ciri lainnya, yaitu :

1. Hak Milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh (Pasal 20 UUPA),
2. Hak Milik adalah hak yang turun temurun dan dapat diwariskan,
3. Hak Milik dapat menjadi induk dari hak atas tanah lain,
4. Hak Milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan,
5. Hak Milik dapat dialihkan kepada pihak lain,
6. Hak Milik dapat dilepaskan oleh yang mempunyai hak sehingga menjadi tanah negara,
7. Hak Milik dapat diwakafkan.

Sedangkan berkaitan dengan pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis pada obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan setiap ada perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan setempat. Peristiwa-peristiwa hukum yang merupakan perubahan data yuridis

terdapat dalam Pasal 94 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1997, sedangkan perubahan data fisiknya diatur dalam ayat (3).

Kemudian apabila seseorang mempunyai hak milik atas tanah yang akan diperjualbelikan, maka Hak Miliknya tersebut akan berpindah apabila telah dibuatkan akta PPAT sebagai bukti telah terjadinya perbuatan hukum atas tanah tersebut, yang kemudian akan dilanjutkan dengan pendaftaran pemindahan haknya ke Kantor Pertanahan setempat.

Dalam hubungannya dengan ketentuan dalam UUPA, yang terpenting adalah apa yang harus diperbuat oleh orang yang berhak menerima hak atas tanah hak milik tersebut. Apabila tanah tersebut merupakan tanah yang telah dibukukan, maka yang harus diserahkan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Pertanahan adalah akta jual beli (PPAT) beserta sertipikat atas tanah tersebut, guna pencatatan dalam daftar buku tanah.

## **2.7. Peralihan Hak Atas Tanah**

Beralihnya hak atas tanah dapat terjadi karena telah dilakukannya perbuatan hukum pemindahan hak dan pewarisan tanpa wasiat.

### **1. Pemindahan hak**

Dalam perbuatan hukum pemindahan hak, hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Bentuk pemindahan haknya bisa berupa :

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Hibah

- d. Pemberian menurut adat
- e. Pemasukan dalam perusahaan atau “*inbrenng*”, dan
- f. Hibah wasiat atau “*legaaf*”

## 2. Pewarisan tanpa wasiat

Menurut hukum Perdata jika pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal dunia, hak tersebut beralih kepada ahli warisnya, yaitu siapa-siapa yang termasuk ahli waris, berapa bagiannya dan cara pembagiannya diatur oleh hukum waris almarhum pemegang hak.

## 2.8 Pemindahan Hak Milik Atas Tanah (Jual Beli)

Menurut Pasal 1457 KUHPerdata yang dimaksud dengan jual-beli, adalah “Suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.” Jual-beli tersebut dianggap telah terjadi apabila antara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar. Pemindahan hak milik atas tanah mempunyai arti penting yang sangat penting dalam hukum pertanahan di Indonesia. Arti penting ini berkaitan dengan adanya perumusan Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dengan demikian hak milik atas tanahpun, begitu juga dengan hak-hak atas tanah yang lain, selain memberikan kewenangan-kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah, juga membebankan kewajiban-kewajiban tertentu.

Pengertian Hak Milik ini, dikaitkan dengan Pasal 6 UUPA karena pemikiran bahwa sebelum lahirnya UUPA, pengertian hak milik atas tanah mengacu kepada pengertian hak *eigendom*, dimana seorang *eigenaar* dapat berbuat semau-nya menggunakan hak milik atas tanah tersebut sesuka hatinya tanpa adanya kewajiban untuk memperhatikan kepentingan orang lain. Arti penting pemindahan hak milik atas tanah itu sendiri menyangkut hal-hal sebagai berikut :

- a. Adanya peraturan yang menyatakan “Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah “ (Pasal 21 ayat (1) UUPA) tetapi tidak menutup kemungkinan bagi orang asing untuk mempunyai tanah hak milik, yaitu dengan perbuatan hukum tertentu dan syarat-syarat tertentu, antara lain :  
Pewarisan tanpa wasiat, Percampuran harta kekayaan dan Peralihan status kewarganegaraan
- b. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas yang diperkenankan. Dalam Pasal 7 UUPA menyatakan : “Bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya. Yang dilarang dalam Pasal 7 tersebut bukan pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya. Ketentuan tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, yang pada prinsipnya mengatur mengenai luas maksimal dan / atau minimal tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak, hal

tersebut berlaku untuk tanah pertanian, sedangkan tanah-tanah untuk non pertanian atau perkebunan belum diatur sebagaimana diatur oleh UUPA. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.59/DDA/1970, disebutkan mengenai tanah untuk bangunan yang dibatasi tidak lebih dari 5 (lima) bidang kecuali ada ijin. Kemudian ditegaskan kembali dalam Surat Menteri Dalam Negeri No. BA.11/38/70, bahwa ketentuan diatas bukan dimaksudkan untuk menetapkan batas maksimum, pemilikan tanah bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960.

Lebih jauh ketentuan yang ada baru mengarah pada segi banyaknya bidang dan belum mengarah pada segi luasnya. Mengenai pemilikan tanah di bawah batas minimum tanah pertanian telah diupayakan agar para petani sekeluarga dapat memiliki tanah minimum 2 (dua) hektar, namun hal ini juga tidak mudah dilaksanakan karena hukum waris dan hokum adat belum mendukungnya, sehingga *fragmentasi* kepemilikan tanah terus berlangsung. Melalui redistribusi tanah dan pemberian hak atas tanah dalam kenyataannya menunjukkan bahwa sebagian besar petani menggarap tanah kurang dari 2 (dua) hektar, yaitu rata-rata 0,5 hektar. Bahkan banyak yang memiliki tanah kurang dari jumlah itu, disamping upaya redistribusi tanah dan pemberian hak atas tanah tersebut, pemerintah memandang perlu untuk mengendalikan semua bentuk pemindahan untuk mengendalikan semua bentuk pemindahan hak (kecuali warisan) agar secara bertahap tercapai kepemilikan tanah yang lebih menjauhkan pada batas minimum, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UU No.56 PrP Tahun 1960.

Seperti ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUPA, hanya menyatakan, jual beli, penukaran, penghibahan, penberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan

perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, Boedi Harsono berpendapat mengingat bahwa hukum agraria sekarang ini memakai sistem dan asas-asas hukum adat, maka pengertian jual beli tanah sekarang harus pula diartikan sebagai perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik/penyerahan tanah untuk selamanya oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya pada penjual. Dengan berdasarkan pada Pasal 5 UUPA, maka jual beli tanah setelah UUPA mempergunakan sistem dan asas dalam hukum adat. Berbeda dengan pendapat tersebut adalah pendapat Saleh Adiwinata yang menyatakan: bilamana kita perhatikan jual beli menurut UUPA ini dengan membandingkan caranya dengan jual beli menurut hukum adat sebelum UUPA berlaku, maka dari saat terjadinya persetujuan jual beli sampai kepada si pembeli menjadi pemilik penuh adalah barbeda sekali caranya beserta formalitas lainnya adalah lebih mirip kepada jual beli eigendom dari jual beli tanah dengan Hak Milik Indonesia.

Selanjutnya bilamana diperhatikan konstruksi kalimat yang dipakai Pasal 19 PP No.10/1961 yang menyebut : Perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta. Maka dapat kita simpulkan bahwa persetujuan jual beli tanah merupakan persetujuan yang konsensuil, karena dipisahkan secara tegas antara persetujuannya sendiri dengan penyerahannya (*levering*) sedangkan dalam hukum adat konstruksi kalimat demikian adalah tidak cocok dengan sistem hukum adat yang kontan ini.

Dalam jual beli tanah, obyeknya (yang diperjualbelikan) pengertian dalam praktek adalah tanahnya, sehingga timbul istilah jual beli tanah. Tetapi secara

hukum yang benar adalah jual beli hak atas tanah, karena obyek jual belinya adalah hak atas tanah yang akan dijual. Memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah ialah supaya pembeli secara sah menguasai dan mempergunakan tanah. Tetapi yang dibeli (dijual) itu bukan tanahnya, tetapi hak atas tanahnya.

Sesuai dengan pernyataan tersebut di atas adalah pendapat Hartono Soerjopratiknjo, yang berpendapat bahwa obyek dari suatu perjanjian jual beli tidak hanya barang berwujud akan tetapi juga barang tidak berwujud. Pada umumnya semua hak dapat dijual, akan tetapi ada juga perkecualiannya. Perkecualian itu ada yang berdasarkan UU dan ada yang berdasarkan sifat haknya. Yang dapat dijual adalah hak-hak kebendaan (*erfpacht*, *opstal* dan sebagainya), hak absolut (hak cipta, hak pengarang dan hak atas merek) dan selanjutnya hak-hak *persoonlijk* (pribadi). Hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA ialah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa dan hak-hak lain yang bersifat sementara (Pasal 53 UUPA).

Pengertian hak milik menurut Pasal 20 yang dihubungkan dengan Pasal 6 UUPA merumuskan : Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat bahwa hak itu mempunyai fungsi sosial. Hak milik adalah hak untuk menguasai tanah dengan cara yang seluas-luasnya dan memungut hasil dari tanah itu dengan sepenuhnya, dengan mengindahkan peraturan-peraturan pemerintah dan hukum adat setempat. Unsur-unsur yang terpenting dari hak milik adalah:

1. Menguasai tanah; artinya si pemilik tanah dapat menyewakan, menggadaikan, meminjamkan; menukarkan, menghadiahkan, menjual tanah menurut kehendak si pemilik.
2. Memungut hasil. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA dijelaskan bahwa hak milik bersifat “*zakelijk*”. Sehingga karena tak bersifat pribadi (*persoonlijk*) maka hak ini dapat dialihkan dan beralih pada pihak lain.

Peralihan/beralihnya hak milik atas tanah apabila dilihat dari segi hukum dapat terjadi karena suatu tindakan hukum (istilah lain adalah perbuatan hukum), atau karena suatu peristiwa hukum. Tindakan hukum (*rechtshandelingen*) termasuk jual beli, hibah, pemberian dengan wasiat, penukaran, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan hukum lainnya. Sedangkan beralihnya hak milik karena peristiwa hukum misalnya karena pewarisan. Jadi dapat dikatakan bahwa peralihan hak karena tindakan hukum adalah peralihan hak yang dilakukan dengan sengaja supaya hak tersebut berpindah pada pihak lain. Sedangkan karena peristiwa hukum, terjadi apabila seseorang yang mempunyai salah satu hak meninggal dunia, sehingga secara otomatis haknya berpindah pada ahli warisnya.