

LEMBAGA RECHTSVERWERKING DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Oleh

Arief Rahman¹

Fakultas Hukum Universitas mataram

ABSTRAK

Dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam pasal 19 UUPA. Untuk menindaklanjuti ketentuan pasal 19 UUPA dibuatlah PP No 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Dalam kedua peraturan perundang-undangan itu, sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah adalah sistem negatif. Hal ini merupakan salah satu kelemahan yang dimiliki PP No. 10 tahun 1961 yang kemudian disempurnahkan oleh PP No. 24 tahun 1997. Sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 adalah sistem negatif bertendens positif.

Pengertian sistem negatif bahwa keterangan-keterangan yang ada pada sertifikat/ buku tanah jika tidak benar dapat diubah, oleh karena itu setiap orang yang merasa berhak mempunyai peluang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan menuntut haknya sepanjang mampu membuktikan sebaliknya sesuai hukum pembuktian. Hal itu hanya bisa dilakukan sebelum 5 tahun pasca terbitnya sertipikat.

Sedangkan bertendensi positif berarti adanya peran aktif dari pelaksanaan pendaftaran tanah. Pola pelaksanaan (petugas) tersebut harus mengadakan penelitian terhadap riwayat bidang tanah dengan teliti . Sehingga untuk pendaftaran tanah diperlukan pengumuman yang cukup lama (30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadik, agar memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk memberikan

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

sanggahan. Hal ini ditempuh untuk mencegah timbulnya kekeliruan dan mendapatkan keadaan yang sesuai dengan yang sebenarnya.

Selain itu, jika sudah berlangsung 5 tahun sejak terbitnya sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan etikad baik dan secara nyata menguasainya maka pemegang sertipikat tidak dapat diganggu gugat (pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997). Ketentuan pasal 32 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997 itu adalah refleksi diakomodirnya konsep lembaga “rechtsverwerking” yang dikenal dalam hukum tanah adatyaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan dalam waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui peralihan hak dengan etikad baik.

KATA KUNCI : Lembaga rechtsverwerking, sistem pendaftaran tanah.

THE CONCEPT OF “RECHTSVERWERKING” (WAIVER OF RIGHT)
WITHIN
THE LAND REGISTRATION SYSTEM IN INDONESIA

Abstract

In Indonesia, land registration is promulgated in articles 19 of UUPA. To follow up such article, then PP No 10 of 1961 is established. Both regulations require negative system within land registration. This becomes one of the shortcomings of PP No 10 of 1961 which is then completed by PP No 24 of 1997. PP No 24 of 1997 itself adheres to negative system with positive system tendency.

Negative system in the land registration means that information or official statements described within land certificate (land book) is absolutely could be changed. Hence, everyone deserves or has a chance to file a lawsuit to the court as long as he/she is able to prove his/her legal right of land. Such a lawsuit can only be submitted within period of 5 years after the certificate published.

As for positive system tendency indicate the active role of relevant official in the application of land registration. Such official has to examine the land record carefully. Hence, it is land registration requires long duration to publish (30 days for systematic way and 60 days for sporadic way) in order to give everyone a chance to submit a protest or objection. This policy is established to prevent error or mistake as well as to gain the conformity between land certificate (land book) and the physics of land.

Furthermore, it is for the holder of certificate (either private person or legal entity) couldn't be charged after 5 years of legally possessing such certificate as long as he/she obtain it on the basis of good faith as well as real occupation principles (article 32 (2) PP No 24 of 1997). It indicates that such article adopts the concept of "Rechtsverwerking" (Waiver of Right) established in Adat law as one of the causes of losing land's right; it is called "rechtsverwerking" if someone or the holder of land right do not within long term exploit the land and it is occupied by other party through transfer of right which based on good faith.

Keywords: the Concept of "Rechtsverwerking" (Waiver of Right), the Land Registration System

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris dengan memanfaatkan kegunaan tanah secara optimal berdasarkan fungsi sosial yang dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Bagi negara agraris, tanah mempunyai fungsi yang amat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Tanah dapat dipergunakan untuk pertanian, perkebunan, tempat tinggal dan lain sebagainya. Menurut Iman Soetikno bahwa ilmu politik agrarian itu berpusat pada tiga faktor yaitu:

- a. Faktor adanya hubungan antar manusia dengan tanah yang merupakan suatu realita yang selamanya akan ada.
- b. Faktor manusia dari sudut yang politis, social, ekonomis, cultural dan mental.
- c. Faktor alam, khususnya tanah. (Iman Sutikno, 1974 hal 3-4)

Mengingat keadaan alam dan luas tanah dalam negara yang terbatas, dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang makin bertambah, bagaimana caranya memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengurus dan membagi tanah serta hasilnya, sedemikian rupa sehingga yang paling menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan negara.

Manusia memiliki hubungan dengan tanah, baik dalam peruntukan penggunaan tanah tersebut serta keuntungan yang didapatkan dengan mengolah tanah tersebut. Namun berdasarkan UUPA bahwa terdapat beberapa hak dalam penguasaan tanah yaitu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 yaitu:

1. Hak milik;
2. Hak guna usaha;
3. Hak guna bangunan;
4. Hak pakai;
5. Hak sewa;
6. Hak membuka tanah;

7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak laian yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 53.

Setiap warga negara Indonesia berhak untuk memperoleh setiap hak-hak atas tanah tersebut diatas dengan memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang. Untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah yang diperoleh setiap warga negara Indonesia, sesuai dengan tujuan UUPA, terutama dalam memenuhi hajat hidup orang banyak sudah tentu setiap bidang-bidang tanah harus memiliki alas hak penguasaan dan pemilikan yang memadai. Oleh karena itu sejak berlakunya UUPA, mengharuskan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah bagi setiap bidang tanah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menentukan sebagai berikut:

- (a) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (b) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi :
 - Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (c) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk menindak lanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Hasil akhir dari proses pendaftaran tanah adalah diterbitkan sertifikat. Kekuatan pembuktian sertifikat sangat tergantung dari sistem pendaftaran tanah yang digunakan oleh setiap negara. Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah sebelum berlakunya PP NO 24 Tahun 1997 negara Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, Dengan sistem ini penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dilakukan dengan penuh ketelitian dalam memberikan penilaian data tentang tanah yang akan didaftar. Walaupun demikian tidak mengurangi kepentingan pihak ketiga yang berhak sepanjang haknya bisa dibuktikan sebaliknya secara hukum kalau disengketakan di Pengadilan maka sertifikat bisa dibatalkan. Ini adalah salah satu kelemahan sistem pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 dahulu, yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam upaya penyempurnaan inilah, maka konsep lembaga "rechtsverwerking" yang dikenal dalam hukum tanah adat diakomodir dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia saat ini.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah: bagaimana keterpautan antara lembaga 'rechtsverwerking' dengan sistem pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997?

B. PEMBAHASAN

1. PENDAFTARAAN TANAH DI INDONESIA PERIODE SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKUNYA UUPA.

1. Periode sebelum berlakunya UUPA

Pendaftaran tanah (kadaster) di Indonesia sebelum berlakunya UUPA dibagi menjadi 4 periode yaitu: Periode sebelum ordonantie balik nama, Periode setelah ordonansi balik nama Periode kadaster atau pendaftaran tanah sebelum pendudukan Jepang dan Periode Kadaster atau pendaftaran tanah setelah perang dunia ke II (Bambang Triono, 1978: 5)

1.1. Periode sebelum ordenantie balik nama.

Menurut catatan sejarah peletakan dasar pendaftaran tanah di Indonesia terjadi semenjak V.O.C menginjak kakinya di Indonesia dengan kekuatan senjatanya. Hal ini diperlukan untuk mengatur persoalan-persoalan yang timbul sehubungan dengan pemberian-pemberian hak atas tanah oleh V.O.C kepada orang Belanda. Tugas ini diserahkan oleh suatu dewan yaitu Dewan Heemsraden disamping tugas-tugasnya yang lain. Tugas-tugas Heemsraden yang dimaksud antara lain sebagai berikut:

- a. Mengusahakan tersedianya peta-peta dari semua peta-peta yang terletak dibawah kekuasaannya.
- b. Membentuk dan memelihara daftar-daftar tanah sesuai dengan sebenarnya.
- c. Pemberian Heemsraden Kennis sebagai pemberitahuan kepada Dewan Schoepen tentang adanya peralihan atas tanah. Tujuan dari pembuatan peta tersebut adalah untuk menetapkan bagian dari masing-masing pemilik tanah dalam pajak serta untuk menyelesaikan perkara-perkara atas tanah.

Dengan alasan bahwa penyelenggaraan kadaster tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka pada tahun 1970 tugas tersebut diserahkan pada ahli ukur yang merupakan instansi tersendiri dengan tugas seperti tugas kadaster yang dahulu dipegang oleh Heemsraden. Ketentuan-ketentuan mengenai tugas tersebut adalah:

- a. Pemetaan bidang-bidang tanah

- b. Pendaftaran bidang-bidang tanah
- c. Pemeliharaan peta-peta dan daftar tanah
- d. Pemberian Landmeters briefje

Mengenai pendaftaran hak khususnya pendaftaran peralihan hak sejak zaman VOC pun telah diatur yang pada mulanya hanya merupakan suatu administrasi intern saja dan peralihan-peralihan hak atas tanah ini. Pendaftaran peralihan hak ini menjadi tugas dewan lain. Penyelenggaraan pendaftaran peralihan hak dilakukan dihadapan dua orang Schoepen. Hal ini merupakan sistim peangalihan hak yang berlaku di negeri Belanda pada waktu itu.

Penyerahan hak didepan dua orang anggota schoepen hanya merupakan suatu pemberitahuan dari peralihan hak yang telah terjadi yang pada hakekatnya adalah untuk kepentingan VOC sendiri demi pemungutan pajak peralihan dan untuk memperoleh suatu ikhtisar dari pemilik-pemilik tanah. Dari intruksi peraturan selanjutnya menunjukkan perkembangan bahwa tujuan dari pendaftaran peralihan hak dimuka scheepen adalah bukan hanya untuk kepentingan administratif pajak akan tetapi ada juga unsur mrnjamin kepastian hukum.

1.2. Periode setelah ordonansi balik nama

Setelah diundangkannya Ordonansi balik nama, tugas yang diberikan kepada ahli ukur pemerintah diatur lebih rinci sesuai dengan pokok penyelenggaraan suatu kadaster. Tugas tersebut antara lain adalah:

- a. Menyimpan dan memelihara peta-peta tanah maupun pembuatannya setiap bidang tanah harus diberi nomor dan dicantumkan pula macam hak yang berada diatas tanah tersebut.
- b. Menyelenggarakan daftar-daftar antara lain:

- Daftar tanah dengan mencatat nomor, luas tanah dan uraian mengenai letak dan batasnya;
 - Daftar dan peralihan hak atas tanah.
- c. Pemberian land meterskennis yang merupakan salah satu syarat bagi pendaftaran peralihan hak atas tanah, dan juga merupakan alat bagi pemeliharaan peta dan daftar tanah sehingga sesuai dengan keadaan hukum sebenarnya dari setiap bidang tanah.
- d. Memelihara daftar perponding yang dikenakan atas tanah dengan hak Eropa serta memberi nomor-nomor perponding pada setiap hak atas tanah menurut hukum Eropa.

Dari uraian tersebut diatas maka jelaslah bahwa kadaster yang diselenggarakan merupakan kadaster hak. Hal ini merupakan pertegasan bahwa masih ada peraturan yang lebih tegas lagi yaitu dengan keluarnya stb. 705 setelah tugas para ahli ukur pemerintah tersebut diserahkan kepada kadaster dienst. Bila suatu daerah telah diukur dan dipetakan, maka harus disusun tata usaha kadaster dengan mempergunakan daftar-daftar yang khusus untuk itu antara lain daftar tanah dan daftar nama menurut abjad.

Selanjutnya bahwa dengan keluarnya ordonasi balik nama maka ordonasi balik nama merupakan ketentuan-ketentuan yang bersifat perdata saja dan sistim pendaftaran merupakan pendaftaran hak yang memperoleh bentuk yang tetap. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan setelah itu tidak lagi membawa usaha untuk menggantikan sistim pendaftaran hak seperti yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat selalu gagal, sehingga sistem pendaftaran hak sesuai ordonasi balik nama berlaku terus samapai dikeluarkannya PP No. 10/1961.

Ketentuan-ketantuan pokok yang diatur dalam ordonasi balik nama sehubungan pendaftaran hak anatara lain adalah:

- a. Surat-surat Eigendom dan peralihan mengenai semua benda tetap serta semua akta dengan mana benda-benda bergerak itu dibebani hipotik. Demikian pula semua akta dari casie hipotik hanyalah sah jika dibuat dimuka satu atau dua orang Commisaris dari pengadilan negeri dibantu oleh panitera pengadilan atau jika disuatu daerah belum ada pengadilan negeri dibuat dimuka Residen dan dibantu oleh Sekretaris Residen.
- b. Asli dari akte-akte yang dibuat dihadapan pegawai balik nama harus dipelihara dan disimpan oleh pegawai pembantu dan dipisah menjadi dua bundel, bundel koopbruiven dan bundel hypooteek brieven. Kedua bundel tersebut merupakan daftar umum utama dari pendaftaran hak yang diatur dalam ordonasi balik nama.
- c. Pegawai balik nama dan pembantunya bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang timbul akibat kelalaian mereka melaksanakan kewajibannya.

1.3 Periode kadaster atau pendaftaran tanah sebelum pendudukan Jepang.

Selama pendudukan Jepang tugas kadaster maupun penyelenggaraan sistem pendaftaran hak tidak mengalami perubahan. Hanya waktu itu istilah pendaftaran tanah dipakai untuk menterjemahkan istilah kadaster, sehingga kadaster Dient menjadi jawatan pendaftaran tanah dan kadaster kantor menjadi kantor pendaftaran tanah.

1.4 Periode Kadaster atau pendaftaran tanah setelah perang dunia ke II

Setelah berakhirnya perang dunia ke II beberapa daerah tidak diduduki sekutu yang selanjutnya pemerintah Belanda berhasil menduduki sekutu yang selanjutnya pemerintah Belanda berhasil menduduki wilayah Republik Indonesia yang telah diproklamirkan kemerdekaannya.

Di daerah-daerah yang telah menduduki tentara Belanda mulai menerbitkan dan menyusun pemerintah. Dengan Gouvernements besluit tanggal 18 maret 1947 N0. 12 stb. No. 53 ditetapkan pembuatan akta seperti yang dimaksud dalam pasal 1 Ordonansi balik nama dilakukan dihadapan kepala kantor pendaftaran tanah dengan dibantu oleh pegawai tata usaha yang tertinggi pada kantor tersebut. Dengan keputusan tersebut kepala kantor pendaftaran tanah dan pegawai tata usaha yang tertinggi dalam hal kejadian tersebut diatas bertindak masing-masing sebagai pegawai balik nama dan pegawai pembantu balik nama.

Jadi kantor pendaftaran tanah berfungsi sebagai kadaster dan instansi yang mendaftarkan peralihan hak atas tanah, selanjutnya bahwa dalam kadaster atau pendaftaran tanah pada periode setelah perang dunia ke II ini, dapat diketahui juga beberapa kadaster atau pendaftaran tanah lainnya seperti:

a. Kadaster hak Indonesia

Pada jaman penjajahan Belanda di Indonesia berlaku hukum yang bersifat dualistis, begitu pula dalam hukum agraria yang berlaku pada zaman itu antara lain yang membagi-bagi hak atas tanah dalam dua golongan yaitu hak-hak barat disatu pihak tunduk pada hukum yang berlaku bagi golongan eropa dan dilain pihak hak adat yang tidak tertulis yang beraneka ragam coraknya tunduk pada hukum adat setempat.

Dibeberapa tempat diselenggarakan pula kadaster atau pendaftaran tanah dengan hak adat berdasarkan hukum adat setempat antara lain misalnya:

- Kadaster mengenai tanah-tanah subak di Bali yang diselenggarakan oleh pengurus subak berdasar hukum setempat.

- Kadaster yang diselenggarakan di kepulauan Lingga hingga menurut peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan Sulaeman.
- Sistem yang dipakai disini adalah sistim buku tanah. Kadaster ini telah dihapuskan oleh pemerintah pada tahun 1913.
- Kadaster mengenai tanah-tanah dengan hak grant di Sumatera Timur antara lain: grant Controleur, yang pada hakekatnya mirip dengan erfacht kota, dan hanya terdapat di Gemeente Medan.
- Kadaster yang diselenggarakan di daerah Jogjakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan Jogjakarta.
- Kadaster yang diselenggarakan di daerah Surakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sunan Solo yang diumumkan dalam Ryksbland kesunanan tahun 1938 No. 14

b. Kadaster Fiskal di Indonesia

Disamping kadaster hak yang dasarnya diletakkan sudah semenjak VOC menginjak kakinya dibumi Nusantara ini, maka ketika Gubernur Jenderal raffles berkuasa telah melihat bahwa atas tanah hak milik adatpun dapat dikenakan pajak tanah. Maka diciptakan olehnya suatu cara penarikan pajak tanah atas tanah-tanah hak milik adat yang disebut Landrente, dimana sistem Landrente ini antara lain berlaku di Jawa, Madura, Bali, Lombok, Sumbawa, dan Sulawesi Selatan.

Untuk menarik pajak tersebut, didirikanlah suatu instansi yang dikenal dengan nama Landrente yang tidak lain adalah merupakan suatu badan yang berfungsi sebagai kadaster fiskal. Dengan bekerjasama dengan pamong desa, badan ini menyelenggarakan dan mengusahakan tersedianya peta bidang

tanah yang sesuai dengan penggunaannya. Tugas ini dikenal dengan nama *Klassering* atas tanah-tanah hak adat. Disamping itu sebagai alat penarikan atau pelunasan pajak tanah, badan ini menerbitkan surat pengenaan pajak tanah yang dikenal dengan *Letter C*, *pipil*, *girik*, *petuk*, dan lain sebagainya. Pamong desa berkewajiban menyelenggarakan daftar dari setiap wajib pajak, yang pada umumnya juga pemegang hak atas tanah, serta memelihara daftar tersebut bila terjadi peralihan wajib pajak.

Daftar-daftar tersebut disusun dalam suatu hukum. Setiap minggu sekali dalam suatu rapat desa diadakan penelitian terhadap buku tersebut yang dikenal dengan nama laporan mingguan. Dan laporan mingguan ini dapat dilihat terjadinya perubahan wajib pajak yang disebabkan misalnya karena jual beli yang berarti peralihan hak yang menyebabkan penggantian wajib pajak.

Berhubung dengan adanya laporan mingguan tersebut, *Landrente* akan mengeluarkan *letter C* atas nama wajib pajak baru atas tanah. Lambat laun masyarakat, khususnya masyarakat desa merasa tidak aman bila mereka tidak mempunyai *letter C*, *gerik*, *petuk* dan sebagainya serta menganggap surat pengenaan pajak tanah tersebut sebagai surat yang mempunyai kekuatan bukti kepemilikan atas tanah adat.

2. Periode Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria

Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dualisme mengenai hukum agraria di Indonesia jadi hapus. Dengan undang-undang ini seluruh tanah dikuasai langsung oleh negara, dalam arti negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia pada tingkat yang tertinggi mempunyai wewenang mengatur serta menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan memelihara atas tanah-tanah di Indonesia.

- Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki atas tanah tersebut;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah itu.

Oleh karena itu Undang-Undang Pokok Agraria dalam Pasal 19 nya menginstruksikan kepada pemerintah agar diseluruh wilayah kekuasaan Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat rechts kadaster, yang bertujuan menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Penyelenggaran tugas tersebut dibebankan kepada jawatan pendaftaran tanah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah sebagai landasan hukum pelaksanaan penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Dalam garis besarnya tugas dan jawatan pendaftaran tanah tersebut meliputi:

- Mengadakan pengukuran dan pemetaan semua bidang tanah diseluruh Indonesia termasuk penyelenggaraan tata usahanya.
- Mendaftarkan hak atas tanah serta peralihannya dan memberikan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selanjutnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia di usahakan agar merupakan suatu sistem yang:

- Sederhana dalam melaksanakannya.
- Sedapat mungkin disesuaikan dengan hukum adat yang masih berlaku.
- Mudah dipahami oleh orang banyak.
- Dilakukan di desa demi desa yang merupakan unit pemerintah terendah.

Setelah UUPA diberlakukan pendaftaran tanah (kadaster) dibagi lagi menjadi 3 periode yaitu:

- a. Periode antara atau transisi sesudah berlakunya UUPA dan sebelum berlakunya PP No. 10/1961.

Yaitu pada periode ini dapat dinamakan periode peralihan, karena selama waktu tersebut semua hak barat atas tanah harus dikonversi ke dalam sesuatu hak yang disebut dalam UUPA. Penyelenggaraan pekerjaan ini dilakukan oleh kantor-kantor dari jawatan pendaftaran tanah di daerah.

Tugas serta cara kadaster pada periode peralihan ini adalah sama seperti sewaktu sebelum diundangkannya UUPA dengantambahan tugas mendaftarkan hak baru yang diatur dalam UUPA dan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1950.

Hak-hak barat yang selama periode peralihan ini menjadi obyek peralihan atau perbuatan hukum lainnya dalam akta yang dibuat sewaktu itu disebut dengan hak yang sesuai dengan hasil penyelenggaraan konversi dengan menyebutkan juga belas dari hak barat tersebut, misalnya hak milik (bebas dari eigendom perponding). Penyelenggaraan pendaftaran bekas hak Indonesia tetap dilaksanakan oleh badan-badan yang menyelenggarakan hal itu sebelum diundangkannya UUPA.

- b. Periode sesudah berlakunya PP No. 10/1961.

Pada periode ini tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah untuk menjamin kepastian hukum pendaftaran tanah yang dimaksud oleh Undang-Undang disini meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah harus diperhatikan secara seksama mengenai dasar permulaan (opzes) dan dasar pemeliharaannya (bijhouding)nya. Apabila perhatian terhadap

salah satu dari kedua hal tersebut akan melahirkan banyak pengorbanan baik berupa biaya, tenaga dan waktu. Bahkan akan mengakibatkan hal yang lebih parah lagi yaitu jaminan kepastian hukum yang menjadi tujuan pemerintah dengan mengadakan kebijaksanaan dibidang agraria umumnya tidak akan tercapai.

c. Periode setelah berlakunya PP No. 24 tahun 1997

Kehadiran PP No. 24 tahun 1997 dihajatkan untuk menyempurnahkan kekeurangan/kelemahan yang terdapat dalam PP No 10 tahun 1961. terutama penyempurnaan prinsip-prinsi dan asasnya. Perubahan prinsip pada peraturan yang baru dengan dicantumkan 5 asas pendaftaran tanah yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutahir dan terbuka. Selain itu, sistem pendaftaran tanah yang dianut PP N0. 10 tahun 1961 juga diadakan penyempurnaan dari sistem negatif menjadi sistem negatif mengandung unsur positif (bertendens positif),

2. KETERPAUTAN LEMBAGA ‘RECHTSVERWERKING’ DENGAN SISITEM PENDAFATARAN TANAH BERDASARKAN PP N0. 24 TAHUN 1997.

Pembangunan hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat. Hukum tanah adat tidak mengenal lembaga “acquisitieve verjraning”, yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga rechtsverwerking yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan dalam waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui peralihan hak dengan etiket baik (Boedi Harsono, 1999, hal. 67).

Terkait dengan itu Iman Sudiyat menyebutkan untuk mendapatkan hak milik warga persekutuan hukum bisa menempuh beberapa cara yaitu:

1. Membuka tanah hutan (belukar);
2. Mewarisi tanah;
3. Menerima tanah karena pembelian, penukaran, hadiah, dan

4. Daluarsa (verjaring) (Iman Sudiayat, 1981, hal. 8)

Apa yang dikatakan Iman Sudiayat diatas adalah menegaskan bahwa lembaga daluarsa (*rechtsverwerking*) sebagai salah satu cara mendapatkan hak milik atas tanah, meskipun hukum adat, ketentuan daluarsa itu tidak ditentukan dalam batas waktu yang pasti tetapi dalam jumlah waktu yang cukup lama berdasarkan penilaian pendapat umum pada masyarakat yang bersangkutan, hal itu dapat dipahami karena hukum adat bersifat tidak tertulis. Kelemahan itu lalu kemudian oleh UUPA disempurnakan dengan diadakan ketentuan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah merupakan suatu upaya yang sangat penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang dan bukan sekedar tindakan administrasi belaka. Pada saat dilakukan pendaftaran tanah maka hubungan pribadi antara seseorang (pemohon) dengan tanah diumumkan pada pihak ketiga/masyarakat, sehingga pada saat itulah pihak ketiga/masyarakat umum dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara pemohon dengan tanah dan wajib menghormati hal tersebut. Jadi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah perlu adanya suatu sistem yang dapat memberi jaminan kepastian hukumnya.

Bagi banyak negara telah menyelenggarakan pendaftaran tanah, dikenal adanya beberapa sistem pendaftaran tanah yang senantiasa diterapkan yaitu:

a. Sistem Positif

Disebut sistem positif jika apa yang tercantum didalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar.

b. Sistem Torrens

Sistem ini lebih dikenal dengan nama "The Real Property Act" atau "Torrens Act" yang mulai berlaku di Australia Selatan tahun

1858. Sesuai dengan namanya sistem ini kemudian banyak dianut oleh negara-negara lain namun disesuaikan dengan hukum materialnya masing-masing negara tersebut tetapi tata dasarnya masih sama.

Sertifikat tanah menurut Torrens merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak dapat diganggu-gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi karena untuk merubah buku tanah tidak diperkenankan kecuali jika sertifikat hak atas tanah itu diperoleh dengan jalan pemalsuan atau penipuan.

c. Sistem Negatif.

Dalam sistem negatif sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan-keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.

Dari ketiga sistem pendaftaran tersebut diatas, Indonesia dengan UUPA-nya merupakan sistem ketiga (sistem negatif) meskipun secara eksplisit UUPA tidak menyebutkan seperti itu. Tetapi Apabila kita mendasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang berbunyi:

“Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kemudian ketentuan Pasal 19 ayat (2) sub c dipertegas lagi didalam penjelasan umum angka 7 sub b PP Nomor 10 tahun 1961 yang disempurnakan dengan PP Nomor 24 tahun 1997 yang antara lain menyatakan, bahwa pembukuan suatu 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.

Atas dasar ketentuan-ketentuan diatas, jelaslah kiranya bahwa dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah UUPA menggunakan sistem negatif. Hal ini akan membawa konsekwensi bahwa, sertifikat

sebagai produk akhir dari proses pelaksanaan pendaftaran tanah bukan satu-satunya alat bukti tetapi salah satu alat bukti yang sah menurut hukum. Dengan demikian, tentu masih ada alat bukti lain selain bukti sertifikat. Kondisi ini nampaknya memberi peluang pada orang yang merasa dirinya berhak untuk mengajukan gugatan kepada orang yang namanya terdaftar dalam buku daftar tanah (pemegang sertifikat) atas dasar bukti-bukti yang ada pada dirinya.

Apabila dikemudian hari orang yang merasa berhak mampu membuktikan kebenaran haknya pada proses persidangan, maka berdasarkan keputusan hakim pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap, keterangan-keterangan yang terdapat dalam sertifikat (buku tanah) oleh BPN akan diadakan penyempurnaan-penyempurnaan atau perubahan-perubahan seperlunya. Terhadap sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA, Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah UUPA dan PP NO 10 tahun 1961 tidak mengandung sistem negatif murni, tetapi sistem negatif yang bertendensi positif.

Pengertian sistem negatif bahwa keterangan-keterangan yang ada pada sertifikat/ buku tanah jika tidak benar dapat diubah, sedangkan bertendensi positif berarti adanya peran aktif dari pelaksanaan pendaftaran tanah terutama harus mengadakan penelitian tentang riwayat bidang tanah yang akan di daftar. Pola pelaksanaan (petugas) tersebut harus mengadakan penelitian terhadap riwayat bidang tanah dengan teliti . Sehingga untuk pendaftaran tanah diperlukan pengumuman yang cukup lama (3 bulan). Hal yang sama juga diatur dalam PP No. 24 tahun 1997 Cuma saja tenggang waktu pengumuman menurut PP ini b erbeda yaitu 30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadis, agar memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk memberikan sanggahan. Hal ini ditempuh untuk mencegah timbulnya kekeliruan dan mendapatkan keadaan yang sesuai dengan yang sebenarnya.

Selama PP No. 10 Tahun 1961 berlaku tidak ada pengaturan yang eksplisit mengenai makna bertendens positif dalam pendaftaran tanah, sehingga meskipun suatu bidang tanah telah didaftarkan (telah bersertipikat) masih membuka peluang kepada siapa saja yang merasa berhak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan tanpa ada batasan waktu yang pasti. Keadaan ini tentu kurang mendapat kepastian hukum yang mampu memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak. Hal tersebut merupakan salah satu kelemahan PP No. 10 Tahun 1961, kemudian disempurnahkan oleh PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah yang baru ini (PP No. 24 tahun 1997), maksud bertendens positif telah dinyatakan secara eksplisit dalam pasal 32 ayat 2 yang berbunyi:

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

Mencermati ketentuan pasal 32 ayat 2 di atas, memberikan suatu penegasan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia saat ini menggunakan sistem negatif bertendens positif artinya sebelum lima tahun terhitung terbitnya sertipikat terhadap suatu bidang tanah masih memungkinkan bagi setiap orang yang merasa berhak untuk menggugat ke Pengadilan menuntut haknya sepanjang yang bersangkutan bisa membuktikan sebaliknya sesuai hukum pembuktian. Akan tetapi, jika sudah berlangsung 5 tahun sejak terbitnya sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum

yang memperoleh tanah tersebut dengan etikad baik dan secara nyata menguasainya maka hak menuntut itu hilang (tidak berlaku) lagi maka pemegang hak yang terdaftar pada sertipikat tidak dapat diganggu gugat dan mendapatkan perlindungan sepenuhnya dari hukum. Sesungguhnya apa yang merupakan substansi pasal 32 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997 itu adalah refleksi diakomodirnya konsep lembaga “*rechtsverwerking*” yang dikenal dalam hukum tanah adat

Realita yang ada menunjukkan bahwa ketentuan pasal 32 ayat 2 di atas digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan pasal 19 UUPA dan PP No. 10 tahun 1961. Pihak yang mengerjakan tanah orang lain dan memperoleh hak dengan etikad baik, menguasai dalam waktu yang lama dapat menjadi miliknya. Sedangkan pemilik aslinya dianggap telah melepaskan haknya, karena itu secara hukum tidak dibenarkan untuk meminta kembali haknya. Keberadaan lembaga “*rechtsverwerking*” dalam PP No 24 tahun 1997 digunakan sebagai salah satu sarana pelengkap untuk melengkapi kelemahan sistem publikasi negatif. Hal demikian mencerminkan bahwa hukum tanah nasional Indonesia masih menganut jiwa dan semangat hukum adat yang secara terang-terangan disebutkan bahwa sumber utama UUPA No. 5 tahun 1960 adalah hukum adat.

Pernyataan tersebut di atas sama dengan bunyi ketentuan penjelasan umum III angka (1) pasal 5 UUPA yang pada intinya menyatakan bahwa terbentuknya kesatuan hukum adalah sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian. Oleh karenanya dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Sebab rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat

itu sebagai hukum yang asli, yang disempurnahkan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat.

C. Kesimpulan

Sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 adalah sistem negatif bertendens positif.

Pengertian sistem negatif bahwa keterangan-keterangan yang ada pada sertifikat/ buku tanah jika tidak benar dapat diubah, oleh karena itu sertifikat bukan satu-satunya alat bukti, dan kekuatan sertifikat bisa dilumpuhkan oleh alat bukti lain sepanjang bisa dibuktikan sebaliknya di persidangan..Hal itu hanya bisa dilakukan sebelum 5 tahun pasca terbitnya sertifikat.

Sedangkan bertendensi positif berarti adanya peran aktif dari pelaksanaan pendaftaran tanah untuk secara saksama mengadakan penelitian terhadap riwayat bidang tanah. Sehingga untuk pendaftaran tanah diperluakan pengumuman yang cukup lama (30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadis, agar memberikan kesempatan kepada semua pihak yang merasa berkepentingan untuk memberikan sanggahan. Hal ini ditempuh untuk mencegah timbulnya kekeliruan dan mendapatkan keadaan yang sesuai dengan yang sebenarnya.

Selain itu, pengertian bertendens positif juga terlihat secara eksplisit dalam pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 yaitu jika sudah berlangsung 5 tahun sejak terbitnya sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan etika baik maka pemegang sertifikat tidak dapat diganggu gugat. Ketentuan ini adalah perwujudan diakomodirnya konsep lembaga “rechtsverwerking” yang dikenal dalam hukum tanah adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki dan Yanis Maladi. 2009. *Politik Hukum Agraria Cet. Pertama*. Yogyakarta: Mahkota Kata
- Adrian Sutedi. 2011. *Sertifikat Hak Atas Tanah Cet. Pertama*. Jakarta: Sinar Grafika
- Bambang Triono. 1978. *Pengembangan Pendaftaran Tanah (Kadaster) di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Karya Darma IKIP Jakarta
- Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

------. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001*. Jakarta: Universitas Trisakti

Iman Soetiknjo. *Politik Agraria dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhkan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Jogjakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.

Iman Sudiyat. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty

Urip Santoso. 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Pustaka Media