

PERUBAHAN POKOK DALAM PERATURAN PENDAFTARAN TANAH MENURUT PP NOMOR 10 TAHUN 1961 DENGAN PP NOMOR 24 TAHUN 1997

U. Indrayanto

Abstrak

Under Indonesian land registration system the government has duty to accomplishing legal-cadaster through entire land in Indonesian territory. On the government interests the result of land registration is needed to initiate development planning and the implementation. By this assumption the author here does analyze toward the revision government regulation which concerning on land registration. The initial regulation was under Government regulation number 10 year 1961 which has been revised by the number 24 year 1997. Many significant aspects can be founded in the newly regulation which regards on the effort to give legal certainty ahead the land owners. There are proved by the comprehensive procedurals, and also giving more opportunity to local people to reach land certificate in lesser written evidence.

Kata kunci: hukum agraria, pendaftaran tanah, revisi, peraturan pemerintah

I. Pendahuluan

Ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 mengatur tentang pendaftaran tanah sebagai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum. Kewajiban pemerintah untuk mengadakan kegiatan tersebut diatur dalam pasal 19, sedangkan bagi para pemegang hak diatur dalam pasal 23, 32, dan 38 UU Nomor 5 Tahun 1960.

Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960 mengamanatkan tentang pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Hal ini sejalan dengan tata urutan (hierarki) perundang-undangan, dimana PP menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, baik yang secara tegas-tegas maupun secara tidak tegas-tegas menyebutnya. Materi muatannya adalah sama dengan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.

PP yang pernah berlaku tentang pendaftaran tanah yakni PP Nomor 10 Tahun 1961 Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor. 28 Tambahan Lembaran

Negara Nomor. 2171 yang diundangkan pada 23 Maret 1961. PP ini mencabut segala peraturan terdahulu mengenai pendaftaran tanah. PP Nomor 10 Tahun 1961 kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang diundangkan tanggal 8 Juli 1997.

Berdasarkan uraian tersebut ada dua permasalahan yang dapat dikaji dalam tulisan ini adalah mengenai perubahan pokok dalam pengaturan pendaftaran tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997; dan penjelasan mengenai perubahan pokok peraturan pendaftaran tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut

II. Perubahan Pokok dalam pengaturan Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor 10 tahun 1961 dan PP Nomor 24 tahun 1997

A. Perkembangan Peraturan Pendaftaran Tanah

Tahapan-tahapan sejarah pendaftaran tanah di Indonesia¹:

- 1) Masa Pra Kadaster (1626-1837), Pada masa ini hanya dokumen yang tercatat dalam buku pendaftaran dan belum didukung dengan peta kadaster.
- 2) Masa Kadaster Lama (1837-1875), Pada masa ini pengukuran kadaster dilaksanakan oleh juru ukur berlisensi.
- 3) Masa Kadaster Baru (1875-1961), Pelaksanaan pendaftaran tanah di sini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hak. Pengukuran kadaster yang teliti telah mulai dilaksanakan dan diikuti dengan pembukuan hak yang telah dilaksanakan dengan tertib.
- 4) Masa Kadaster Modern (1961-sekarang), Masa ini ditandai dengan pemanfaatan teknologi komputer. Hampir semua kegiatan dalam pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah yang melibatkan kegiatan pengumpulan, pengolahan, dan manajemen data menggunakan teknologi komputer. Masa

¹ Soni Harsono, *Sejarah Pendaftaran Tanah di Indonesia*, <<http://tanahkoc.tripod.com/bhumiku/id9.html>>. diakses 11 Juli 2005.

ini kemudian dikenal pula sebagai Era Informasi Pertanahan atau Era Informasi Kadaster.

Dahulu dikenal adanya kantor Kadaster yang terpusat di beberapa kota di pusat-pusat perdagangan ataupun di mana masyarakat barat sudah berkembang. Pendaftaran yang kita kenal hanyalah pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat. Ada juga orang-orang bumiputera (Indonesia asli) yang mempunyai hak-hak atas tanah yang berstatus hak-hak Barat, selain dari golongan Eropa dan golongan Timur Asing termasuk golongan Cina. Seorang Bumiputera yang memiliki tanah yang berstatus Hak Barat maka dianggap mereka telah menundukkan diri kepada hukum Perdata Barat.

Proses penyelenggaraan pendaftaran tanah berfungsi sebagai peradilan pertanahan, sehingga dalam tahapan pekerjaan terdapat proses adjudikasi yaitu suatu proses yang menetapkan bagaimana status hukum bidang tanah, siapa yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut dan bagaimana hubungan hukumnya. Di Indonesia sampai tahun 1947 penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah dilakukan oleh pegawai balik nama yang berada di pengadilan dan dalam pertengahan tahun 1950 an kewenangan pendaftaran hak atas tanah menjadi tanggung jawab Jawatan Pendaftaran Tanah yang berada di lingkungan Kementerian Kehakiman.²

Kebijakan pengelolaan pertanahan diatur dalam beberapa undang-undang antara lain; Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Penataan Ruang. UUPA merupakan hukum publik dan hukum perdata, sebagai hukum publik memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan politik pertanahan, dan sebagai hukum perdata antara lain mengatur kewenangan pemegang hak atas tanah dalam menggunakan hak keperdataannya antara lain seperti memanfaatkan tanah, menjual tanah, memberikan hak tanggungan.

Badan Pertanahan Nasional melaksanakan tugasnya berdasarkan UUPA secara umum mengatur beberapa hal mengenai:

1. kebijaksanaan pengaturan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*land tenure dan land rights*).
2. kebijaksanaan rencana penggunaan tanah (*land use planning*).

² <<http://www.bpn.go.id/asp/artikel/artikel002.aspx>>, diakses 11 Juli 2005.

3. kebijaksanaan pendaftaran tanah (*land registration*).

Pengaturan ketiga jenis kebijaksanaan pertanahan yang merupakan kewenangan negara tersebut dijabarkan lagi dalam peraturan perundangan berupa Undang-undang sampai tingkat peraturan menteri. Dalam UUPA ditegaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan yang berkaitan dengan pengaturan penguasaan tanah, hak-hak atas tanah, dan pendaftaran tanah dipegang oleh Pemerintah Pusat dan pelaksanaannya sebagian besar dilaksanakan di propinsi dan di kota/kabupaten, bahkan kewenangan pendaftaran hak atas tanah untuk segala jenis hak maupun penggunaannya dilaksanakan di kota/kabupaten dalam rangka dekonsentrasi. Sedangkan rencana penataan ruang (termasuk penggunaan tanah daerah) menurut Pasal 14 ayat (2) UUPA dan Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-undang Nomor. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang kepada daerah diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum atas hak dan batas tanah Pasal 19 UUPA menugaskan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah yang sangat penting artinya untuk mendapat ketenangan dan kepercayaan diri bagi masyarakat yang mempunyai hak atas tanah. Pendaftaran tanah pertama kali yang meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, pembukuan tanah, adjudikasi, pembukuan hak atas tanah dan penerbitan sertipikat memerlukan biaya yang relatif tinggi, sehingga percepatan kegiatan tersebut Pemerintah mendapat pinjaman dari Bank Dunia.

1. Berlakunya PP Nomor. 10 Tahun 1961

Baru untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarah pertanahan di Indonesia, dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961.³ PP ini diundangkan pada tanggal 23 Maret 1961, sehingga dengan efektif berlaku satu-satunya peraturan tentang pendaftaran tanah. Kemudian terbitlah Peraturan Menteri Agraria Nomor 7 tahun 1961 tanggal 7 September 1961 tentang Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran

³ A.P. Parlindungan, "Pendaftaran Tanah di Indonesia", Ed. II Cet. I. (Bandung: C.V. Mandar Maju, 1990). hal. 1.

Tanah (lihat lampiran) dan P.M.A. Nomor 8 tahun 1961 tentang "Tanda-Tanda Batas Tanah Hak". Kemudian dikeluarkan S.K. Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah tanggal 8 Januari 1963 Nomor. 1/1963 tentang "Peraturan dan Pedoman mengenai pembuatan tanda-tanda tetap untuk dasar-dasar Teknik."

Tujuan dari Pendaftaran Tanah tersebut seperti yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat 2 UUPA, yaitu:

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.

Berdasarkan Pasal 45 PP 10/1961 Menteri Agraria dapat menunjuk Pejabat dari Jawatan Agraria untuk menjalankan tugas-tugas Kepala Kantor Pendaftaran Tanah jika belum ada Kantor Pendaftaran Tanah.

Menurut Pasal 1 PP 10/1961 Menteri Agraria akan menetapkan berlakunya PP 10/1961 di suatu daerah tertentu, akan tetapi, ketentuan-ketentuan P.M.A. Nomor 9 tahun 1959 akan tetap berlaku, juga ketentuan-ketentuan pendaftaran tanah hak-hak lama yang dilakukan oleh Jawatan Hasil Bumi selama belum ada Kantor Pendaftaran Tanah tersebut.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1989 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/kotamadya, pada Pasal 21 hingga Pasal 24 mengatur adanya bidang pengukuran dan pendaftaran tanah di tingkat propinsi dengan 4 seksi, yaitu seksi pengukuran, seksi pemetaan, seksi pendaftaran tanah dan sistem informasi pertanahan serta seksi peralihan hak, pembebanan hak dan PPAT.

Sedangkan pada tingkat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya pada Pasal 45 hingga Pasal 48 mengatur adanya seksi pengukuran dan pendaftaran tanah yang bertugas melakukan pengukuran, pemetaan serta menyiapkan pendaftaran peralihan, pembebanan hak atas tanah dan bimbingan PPAT yang meliputi: sub seksi pengukuran, pemetaan dan konversi, sub seksi pendaftaran Hak dan Informasi Pertanahan serta sub seksi Peralihan Hak, Pembebanan Hak dan PPAT (Pasal 47).

Bagian-bagian dari organisasi yang mengelola pengukuran dan pendaftaran tanah dalam lembaga BPN ini semakin berkembang dan kiranya kesulitan dan kendala yang ada ketika dibentuk PP 10/1961, dalam pelaksanaan PP 24/1997 bukanlah menjadi masalah utama lagi dan sudah dapat dijalankan, dalam birokrasi dari pengukuran dan pendaftaran tanah tersebut. Tugas pendaftaran tanah tidak saja mencakup pengukuran, pemetaan maupun pendaftaran hak seseorang saja, tetapi juga untuk pelaksanaan konversi hak atas tanah dan informasi pertanahan.

Tugas Kantor Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga termasuk menjaga agar prinsip nasionalitas dari hak-hak atas tanah dilaksanakan dengan konsekuen. Demikian pula pelaksanaan dari landreform Indonesia agar dilaksanakan dengan tegas, seperti larangan absenti, larangan pemilikan tanah yang luas (larangan lantifundia), larangan pengalihan hak atas tanah pertanian tanpa izin. Dalam rangka pelaksanaan dari pencabutan dan pembebasan tanah juga harus memperhatikan seluruh ketentuan dan peraturan yang dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai lembaga taktis operasional dibawah koordinasi Gubernur dan Bupati/Walikota selaku kepala daerah, tetapi di lembaga vertikal yang bertanggung jawab kepada kepala BPN, berbeda dengan organisasi sebelumnya, ketika masih sebagai Direktorat Jenderal Agraria, Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai penguasa tunggal dan semua keputusan hak atas tanah/kebijakan atas nama Gubernur Kepala Daerah atau atas nama Bupati/Walikota.

2. Berlakunya PP Nomor. 24 Tahun 1997

Pendaftaran Tanah yang diselenggarakan berdasarkan PP 10 Tahun 1961, kenyataannya belum memuaskan semua pihak karena warga masyarakat pemilik tanah. dalam pengurusan sertifikat masih berbelit-belit, mahal dan memakan waktu yang lama.⁴

⁴ Badan Pertanahan Nasional. "Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor. 24 Th. 1997". Latar Belakang PP. 24/1997 angka 1.

Selama 36 tahun kebelakang, dari 55 juta bidang tanah di Indonesia, baru ± 19,3 juta bidang tanah yang terdaftar. Padahal selama PJPT II⁵ (Pembangunan Jangka Panjang Tahap II) diperkirakan jumlah bidang tanah akan bertambah menjadi 75 juta bidang. Berarti kita harus menunggu puluhan tahun lagi untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah di Indonesia.⁶

Dalam PJPT II, peranan tanah bagi pemenuhan kebutuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat pemukiman maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.⁷ PP 10/1961 dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk melaksanakan Pendaftaran Tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang memuaskan.⁸

Dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik kepada Pembangunan Nasional, dengan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum di bidang pertanahan, dan sekaligus tercapainya Catur Tertib Pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Maka dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan serta pembaharuan (reformasi) dibidang Pendaftaran Tanah dengan cara penyempurnaan pada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah.⁹

⁵ Pembangunan Jangka Panjang adalah tahap pembangunan 25 tahun, PJPT I dilaksanakan Pada masa Presiden Soeharto, dikenal PELITA (Pembangunan Lima Tahun) yang merupakan Pembangunan jangka pendek, PJPT I terdiri dari lima PELITA. Lihat Penjelasan Umum PP. 24/1997.

⁶ Indonesia, Penjelasan Umum PP. 24/1997.

⁷ Badan Pertanahan Nasional, *Op. Cit.*, angka 3 lihat juga Penjelasan Umum PP. 24/1997.

⁸ *Ibid.*, angka 4.

⁹ Boedi Harsono, "Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Isi dan Penjelasan)," (makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Jakarta kerjasama FH Trisakti dengan BPN, 14 Agustus 1997). Lihat juga Penjelasan Umum PP. 24/1997.

Catur tertib pertanahan tersebut merupakan tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sendiri, tetapi merupakan tugas dan fungsi lintas departemen. Dari keempat tertib pertanahan tersebut diatas salah satu sasaran yang cukup penting adalah menyangkut Adminstrasi Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional merupakan pelaku utama untuk tercapainya tertib administrasi pertanahan.

Ada beberapa indikator untuk melihat tingkat keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan antara lain:

1. diketahuinya siapa yang memiliki/menguasai sesuatu bidang tanah jenis penggunaan tanahnya.
2. bagaimana hubungan hukum antara bidang tanah dengan yang menguasai bidang tanah.
3. berapa luas suatu bidang tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum.
4. dimana letak tanah tersebut yang dapat dipetakan berdasarkan suatu sistem proyeksi peta yang dipilih, sehingga dapat dihindari tumpang tindih sertipikat.
5. informasi yang disebutkan pada angka 1, 2, 3 dan 4 diatas dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang memadai.
6. penyimpanan dokumen yang tertib, teratur, dan terjamin keamanannya.
7. terdapat prosedur tetap yang sederhana, cepat namun akurasinya terjamin.
8. Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada saat ini melalui dua pendekatan, yaitu :¹⁰

1. Melalui pendekatan sistematis

Proyek uji coba pendekatan sistematis dilaksanakan tahun 1995 di Kota Depok, yang biayanya mendapat bantuan Bank Dunia. Biaya yang dipungut masyarakat untuk tanah hak lama antara Rp. 3.000 - Rp. 4.500, sedangkan untuk tanah-tanah yang berasal dari tanah negara berkisar antara lain Rp. 10.500 - Rp. 18.000. dengan diberlakukannya PMNA Nomor. 4 tahun 1998 yang

¹⁰ Badan Pertanahan Nasional. <<http://www.bpn.go.id/aspx/artikel/artikel002.aspx>>. diakses 11 Juli 2005.

antara lain menghapuskan biaya administrasi dan PMNA/KBPN Nomor. 7 tahun 1999 yang antara lain membebaskan biaya pendaftaran tanah, untuk tanah-tanah hak lama masyarakat hanya dipungut biaya blanko sertipikat. Sedangkan untuk tanah negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah hanya dipungut biaya blanko sertipikat dan untuk tanah-tanah yang nilainya diatas Rp. 30 juta dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah (BPHTB). Berdasarkan pengalaman dalam Proyek Administrasi Pertanahan, pendaftaran tanah sistematis sangat diharapkan oleh masyarakat terutama yang berpenghasilan rendah.

2. Melalui pendekatan sporadik

Sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui pendekatan sporadik yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggaraan pendekatan sistematis terbatas. Biaya yang dipungut dari masyarakat dalam pendekatan sporadik adalah untuk pengukuran dan biaya panitia A, sedangkan untuk pendaftaran hak atas tanah tidak dipungut biaya. Untuk tanah negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah dipungut BPHTB (nilai tanah diatas Rp. 30 juta) dan uang pemasukan ke Kas Negara yang besarnya tergantung dari jenis hak atas tanah dan luas tanahnya dan untuk luas tanahnya tidak lebih dari 200 meter persegi tidak dikenakan uang pemasukan.

B. Perubahan-Perubahan Pokok Dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah Yang Diatur Oleh PP 10/1961 dan PP 24/1997

Dalam Undang-Undang Nomor.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disebut juga UUPA) Pasal 52 memberikan sanksi terhadap mereka yang melalaikan untuk mendaftarkan tanah miliknya. Tentu saja ketentuan ini membutuhkan biaya yang dibebankan kepada rakyat, namun bagi yang tidak mampu, pemerintah membebaskan kewajiban tersebut.¹¹

Sudah menjadi politik hukum agraria negara kita bahwa masalah pendaftaran tanah itu disesuaikan dengan sistem-sistem dan stelsel-stelsel hukum agraria dari negara modern. Maka dalam melaksanakan pendaftaran hak-hak atas tanah *rechts Kadaster*¹² itu, dikenal stelsel-stelsel pendaftaran sebagai berikut¹³:

- 1) Sistem Positif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam Buku Tanah, haknya mempunyai kekuatan yang positif dan tidak dapat dibantah lagi. Pengertian positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan sebenar-benarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan ini Pemerintah meneliti kebenaran dan keabsahan tiap akta yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar. Seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat.
- 2) Sistem Negatif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat. Pendaftaran hak diselenggarakan dengan daftar-daftar umum. Terdaftarinya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak. Di negara yang berlaku asas *nemo plus juris*,¹⁴ hanya dapat diselenggarakan

¹¹ Indonesia (a). *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU Nomor. 5. LN Nomor. 104 tahun 1960. Pasal 19 (4).

¹² Pendaftaran yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, juga merupakan alat pembuktian yang kuat. Disebut juga *legal cadastre* lihat Boedi Harsono (a). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Ed. Revisi. (Jakarta: Djambatan, 2003). hal. 71.

¹³ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widhiyanti. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*. (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hal. 136-137.

¹⁴ Asas yang berarti: Orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Lengkapnya "*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*" Lihat Boedi Harsono (a), *Op. Cit.*, hal. 82.

sistem pendaftaran hak yang negatif. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut haknya kembali yang telah dialihkan tanpa pengetahuannya.

Sistem yang murni positif tidak terdapat di negara manapun, karena untuk mempergunakan dan mempertahankannya terlalu sulit dan memakan waktu yang banyak. Ada juga sistem yang dinamakan quasi positif (positif semu). Sistem ini tidak memberikan kepastian yang mutlak pada daftar-daftar umumnya. Yang di daftar sebagai pemilik belum berarti pemilik sebenarnya. Daftar itu hanya memberi jaminan terhadap pihak ketiga yang dengan itikad baik mempercayai daftar itu¹⁵.

Jadi siapa yang dengan sesuatu perbuatan hukum yang sah mendapatkan sesuatu hak dari seseorang yang terdaftar dalam daftar umum, maka ia memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat¹⁶. Jaminan ini diberikan kepada yang memperoleh hak dengan itikad baik. Untuk melindungi pemilik yang sebenarnya perlu diselenggarakan pendaftaran hak dengan daftar-daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Hal ini untuk melindungi dari perbuatan itikad tidak baik, walaupun perbuatan ini susah untuk dibuktikan. Dengan demikian pemegang hak yang sah menurut hukum bagi pihak ketiga hanyalah orang yang terdaftar dalam daftar umum sebagai pemegang hak.

Keuntungan dari sistem positif terletak kepada adanya kepastian bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak adalah pemegang hak yang sah dan dilindungi oleh hukum. Kelemahannya dari sistem positif ialah bahwa pendaftaran sesuatu hak atas tanah atas nama seseorang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain atas tanah. Sistem positif terdapat di negara Jerman, Swedia, Spanyol, Tunisia, Austria, Swiss dan Australia.

Sistem positif memberikan jaminan kepastian hukum diberikan kepada pemegang yang terdaftar di dalam daftar umum, maka akan mudah dimengerti pula bahwa pendaftaran peralihan hak akan berarti pendaftaran hak (*registration of titles*¹⁷ atau *registration of rights*). Jaminan mengenai

¹⁵ "The purchaser in good faith and for value", lihat Boedi Harsono (a), *Op. Cit.*, hal. 81.

¹⁶ "Indefeasible title", lihat Boedi Harsono (a), *Ibid.*

¹⁷ Boedi Harsono (a), *Ibid.*, hal. 76.

kepastian hukum mengenai batas-batas di dalam sistem positif mengambil konsekuensi penyelidikan riwayat yang seksama mengenai batas semula dan perubahan-perubahan selanjutnya serta ketelitian pengukuran serta tanda batas yang harus dapat dipakai untuk rekonstruksi.

Di dalam sistem negatif, pendaftaran sesuatu hak atas nama orang yang tidak berhak tidak dapat merugikan pemegang hak yang sebenarnya, oleh karena itu terdaptarnya seorang dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak belum menjadikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.

Kelemahan dari sistem negatif ialah bahwa Pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak.¹⁸ Resiko ada pada pembeli/kreditur apabila orang yang terdaftar itu bukan pemegang hak sebenarnya. Keuntungan dari sistem negatif ialah bahwa pendaftaran akta-akta peralihan hak dapat diselenggarakan dengan lancar, karena pemeriksaan cukup diperoleh dengan kebenaran formil. Sistem negatif terdapat di Indonesia, Perancis, Belgia, Belanda, dan Italia. Kerugiannya ialah bahwa orang tidak dapat memastikan bahwa tiap yang di daftar itu ditanggung sebagai pemilik sebenarnya.

Di dalam sistem negatif, jaminan kepastian hukum mempertimbangkan adanya ketentuan bahwa pemegang hak sebenarnya masih dapat mempertahankan haknya melalui gugatan, sehingga akan mudah dimengerti bahwa jaminan diberikan kepada sahnya peralihan hak dan bukan kepada pemegang haknya. Karena itu pendaftaran di dalam sistem negatif dikenal dengan pendaftaran peralihan hak (*registration of deeds*)¹⁹. Penetapan batas dalam sistem negatif cukup dengan persetujuan pemilik sekeliling bidang tanah yang akan di daftar disertai pemasangan tanda batas atau "*contradictoire delimitatie*"²⁰ (kontradiktur delimitasi).

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor. 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah di dalam penjelasannya mengatur bahwa sistem pendaftaran tanah

¹⁸ Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Lihat Boedi Harsono (a), *Ibid.*, hal. 82.

¹⁹ Boedi Harsono (a), *Ibid.*, hal. 76.

²⁰ Boedi Harsono (a), *Ibid.*, hal. 75.

yang dipergunakan adalah sistem negatif²¹ yang mengandung unsur positif²². Sedangkan PP Nomor. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah mengatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Sistem Publikasi yang digunakan UUPA dan PP 24/1997 juga sistem negatif yang mengandung unsur positif.²³

Beberapa ketentuan PP Nomor 10 tahun 1961 yang mengalami penyempurnaan dan perubahan pokok dalam PP Nomor 24 tahun 1997 baik dalam pelaksanaan pendaftaran pertama kali maupun pelaksanaan pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu:

1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali

- 1) Penegasan pengertian pokok-pokok pendaftaran tanah, azas dan tujuannya;
 - Menurut PP 10/1961 diatur di dalam:
BAB I, KETENTUAN UMUM, Pasal 1 dan Pasal 2.
 - Menurut PP 24/1997 diatur di dalam:
BAB I, KETENTUAN UMUM, Pasal 1.
BAB II, ASAS DAN TUJUAN, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4.
BAB III, POKOK-POKOK PENYELENGGARAAN
PENDAFTARAN TANAH, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8.
- 2) Penyederhanaan prosedur pengumpulan data dan pengumuman (lembaga pengumuman dan lembaga kesaksian);
 - Menurut PP 10/1961 diatur di dalam:
BAB II, PENGUKURAN, PEMETAAN DAN
PENYELENGGARAAN TATA USAHA PENDAFTARAN
TANAH, BAGIAN I: PENGUKURAN DAN PEMETAAN,

²¹Penjelasan umum C/7 PP 10/1961. Lihat Boedi Harso Nomor (a), *Ibid.*, hal. 83.

²² "Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Isi dan Penjelasan)" oleh: Boedi Harsono (Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, Hotel Horison, Jakarta, 14 Agustus 1997), hal 7.

²³ Boedi Harso Nomor (a), *Ibid.*, hal. 82-83.

Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, BAGIAN II :
PENYELENGGARAAN TATA-USAHA
PENDAFTARAN TANAH, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal
10, Pasal 11.

- Menurut PP 24/1997 diatur di dalam:
Bagian Ketiga, Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran
Tanah, Pasal 10, Bagian Keempat, Pelaksanaan Pendaftaran
Tanah, Pasal 11, Pasal 12.

- 3) Pemanfaatan teknologi baru (*Global Positioning System*/GPS, Data Elektronik/Mikro Film); Menurut PP 24/1997 diatur di dalam Bagian Keenam, Penyimpanan Daftar Umum Dan Dokumen, Pasal 35 (PP 10/1961 tidak mengatur)
- 4) Lembaga adjudikasi dalam pendaftaran tanah sistematis: PP 10/1961 tidak mengatur. Menurut PP 24/1997 diatur di dalam Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26.
- 5) Pembukuan tetap dilaksanakan meskipun data belum lengkap/dalam sengketa;

Menurut PP 10/1961 diatur di dalam: BAB IV, PEMBERIAN SERTIPIKAT BARU, Pasal 33. Menurut PP 24/1997 diatur di dalam Pasal 30.

Diberlakukannya lembaga *rechtsverwerking*. Menurut PP 24/1997 diatur di dalam: Paragraf 2, Pembuktian Hak Lama, Pasal 24, Pasal 32 (2); sedangkan di dalam PP 10/1961 belum mengatur.

2. Pelaksanaan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

- 1) Mempertegas tugas PPAT yang belum jelas dan tegas di dalam PP 10/1961 Menurut PP 24/1997 diatur di dalam Bagian Kedua, Pendaftaran Peralihan Dan Pembebanan Hak, Paragraf 1, Pemindehan Hak, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40.

III. Penutup

A. Kesimpulan

1. Perubahan pokok dalam pengaturan pendaftaran tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yaitu:
 1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pertama kali memuat perubahan mengenai penegasan pengertian pokok-pokok pendaftaran tanah, azas dan tujuannya
 2. Penyederhanaan prosedur pengumpulan data dan pengumuman (lembaga pengumuman dan lembaga kesaksian);
 3. Pemanfaatan teknologi baru (*Global Positioning System/GPS*, Data Elektronik/Mikro Film);
 4. Lembaga adjudikasi dalam pendaftaran tanah sistematis;
 5. Pembukuan tetap dilaksanakan meskipun data belum lengkap/dalam sengketa;
 6. Diberlakukannya lembaga *rechtsverwerking*;
2. Pelaksanaan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah adalah dengan mempertegas tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Analisis Matriks perbandingan Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 tahun 1997 adalah:
 1. Perubahan pokok dalam pertimbangan perlunya peraturan pendaftaran tanah. Perubahan yang bersifat mendasar dan mengikuti perkembangan masyarakat.
 2. Dasar hukum yang melandasi peraturan pendaftaran tanah lebih komprehensif.
 3. Penegasan pengertian pokok-pokok pendaftaran tanah, azas dan tujuannya.
 4. Penyederhaan prosedur pengumpulan data dan pengumuman (lembaga pengumuman dan kesaksian).
 5. Perubahan dalam hal Pembukuan yang tetap dilaksanakan meskipun data belum lengkap/dalam sengketa.
3. Berdasarkan analisis matriks dikaitkan dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dengan menggunakan

Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 tahun 1997, pada kurun waktu tahun 1991-1997 (berlaku PP 10/1961), penerbitan sertipikat di 27 propinsi sebesar 3.023.563 sertipikat. Kurun waktu tahun 1997-2004 (berlaku PP 24/1997), penerbitan sertipikat di 29 propinsi sebesar 9.918.491 sertipikat. Selama dalam kurun waktu yang sama (7 tahun) dengan peraturan pendaftaran tanah yang berbeda (PP 10/1961 dibandingkan PP 24/1997) terjadi peningkatan produk penerbitan sertipikat Hak Atas Tanah sebesar 6.894.928 sertipikat. Dapat diartikan bahwa pelaksanaan PP Nomor. 24/1997 lebih baik dibandingkan pada waktu pelaksanaan PP Nomor. 10/1961.

B. Saran

Perkembangan hukum pertanahan berkembang dari waktu ke waktu tanpa henti, penyempurnaan pada ketentuan-ketentuan tentang pendaftaran tanah harus tetap dilakukan sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Perubahan penggunaan tanah yang sekarang mulai memanfaatkan ruang secara vertikal dan pemanfaatan teknologi yang semakin maju harus dapat diakomodir dalam payung hukum yang jelas supaya memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.



DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pertanahan Nasional, *Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor. 24 Th. 1997*, Latar Belakang PP. 24/1997.
- Badan Pertanahan Nasional, <<http://www.bpn.go.id/asp/artikel/artikel002.aspx>>, diakses 11 Juli 2005.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Ed. Revisi, Jakarta: Djambatan, 2003.
- _____, "Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Isi dan Penjelasannya)", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional di Jakarta kerjasama FH Trisakti dengan BPN, 14 Agustus 1997.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU Nomor. 5, LN Nomor. 104 tahun 1960
- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ed. II Cet. I, Bandung: CV. Mandar Maju, 1990.
- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Jakarta: Bina Aksara, 1988.

