

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Perolehan Hak Atas Tanah Karena Konversi

##### 2.1.1. Pengertian Konversi

Konversi hak-hak atas tanah adalah penggantian atau perubahan hak-hak atas tanah dari status lama, yaitu sebelum berlakunya UUPA menjadi status baru, sebagaimana diatur menurut UUPA itu sendiri. Adapun yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA adalah hak-hak atas tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan hukum Barat (BW).<sup>15</sup> Melalui lembaga konversi ini, diharapkan di Indonesia hanya ada satu kelompok hak atas tanah sebagaimana dituangkan dalam Pasal 16 UUPA.<sup>16</sup> Perlu diketahui bahwa tidak semua hak atas tanah yang sebelum berlakunya UUPA, menjadi salah satu hak yang baru. Dalam Pasal 3 ayat (2) Ketentuan Konversi yang menyatakan:

Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Konversi hak atas tanah menurut hukum Agraria lama menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA dapat terjadi karena hukum, baik dengan sendirinya maupun dengan suatu tindakan deklaratif, serta pengkonversian dapat dilaksanakan dengan suatu tindakan konstitutif. Pengkonversian karena hukum dengan sendirinya adalah pengkonversian yang terjadi tanpa perlu suatu

---

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 125.

<sup>16</sup> Christiana Tri Budhayati, *Op. Cit.*, hlm. 71.

penegasan maupun permohonan dari pemegang hak, akan tetapi cukup dengan menyatakan bahwa yang bersangkutan merupakan pemegang hak tersebut.<sup>17</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan pengkonversian secara deklaratoir adalah pengkonversian yang mengharuskan adanya tindakan penegasan dari pemegang hak bahwa dirinya memenuhi syarat sebagai pemegang hak tersebut. Dalam hal ini contohnya adalah pengkonversian hak eigendom, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Ketentuan Konversi dimana dalam pengaturan tersebut substansinya bahwa hak eigendom akan dikonversi menjadi hak milik kecuali jika pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik seperti yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA.<sup>18</sup>

Selain pengkonversian terjadi karena hukum, dan deklaratoir sebagaimana dimaksud sebelumnya adapun pengertian pengkonversian yang terjadi dengan memerlukan tindakan konstitutif. Dalam pengkonversian yang dilaksanakan dengan tindakan konstitutif pemegang harus mengajukan permohonan kepada pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria supaya haknya tersebut bisa dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA. Disamping untuk menciptakan adanya suatu kelompok hak atas tanah, maka konversi juga merupakan tindakan untuk melikuidasi apa yang disebut sebagai hak asing, yakni hak-hak yang dimiliki oleh orang asing atau badan hukum asing.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 72.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

Dalam UUPA terdapat 3 (tiga) jenis konversi:<sup>20</sup>

1. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah hak barat.
2. Konversi hak atas tanah, berasal dari hak Indonesia.
3. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah bekas Swapraja.

### 2.1.2. Pengaturan Konversi

Landasan hukum atau pengaturan konversi terhadap hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 dalam sistem hukum di Indonesia telah diatur dalam bagian kedua dari UUPA “Tentang ketentuan-ketentuan konversi yang terdiri IX Pasal yaitu dari Pasal I sampai dengan Pasal IX”, khususnya untuk konversi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat dan sejenisnya diatur dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan konversi, di samping itu untuk pelaksanaan konversi yang dimaksud oleh UUPA dipertegasakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 (selanjutnya disingkat PMPA No. 2 Tahun 1962) dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 yaitu Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah. Selain dalam bagian kedua UUPA adapun bagian kesatu UUPA yang telah menyinggung mengenai ketentuan konversi yaitu dalam Pasal 55 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa:

Hak-hak asing yang menurut Ketentuan Konversi Pasal I, II, III, IV, dan V dijadikan hak guna usaha dan Hak Guna Bangunan hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.

Ini artinya bahwa jika sisa waktunya masih 10 tahun, maka hak guna usaha atau HGB akan diberikan selama 10 tahun, akan tetapi jika sebaliknya

---

<sup>20</sup> A.P. Parlindungan I, *Op. Cit.*, hlm. 158.

siswa hak tersebut 25 tahun, maka hak guna usaha atau HGB yang diberikan jangka waktunya maksimal 20 tahun. Oleh karena itu HGB yang diberikan akan berakhir pada 24 September 1980. Adapun yang menjadi landasan hukum Konversi terhadap hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 adalah bagian kedua dari UUPA yaitu Bab mengenai Ketentuan Konversi.

Dengan mencermati secara luas mengenai pengaturan atau dasar konversi dalam sistem perundangan-undangan di Indonesia maka menurut penulis dapat dibedakan menjadi 2 (dua) ketentuan dasar hukum pengaturan konversi yaitu:

1. Ketentuan konversi untuk hak-hak atas tanah yang berasal dari Hak Barat diatur dalam Pasal I, III, IV, V Ketentuan Konversi UUPA dan mengenai ketentuan pelaksanaannya dituangkan kedalam beberapa peraturan perundangan antara lain :
  - a. Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA.
  - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1970 Tentang Penyelesaian Konversi Hak-Hak Barat Menjadi HGB Dan Hak Guna Usaha.
  - c. Keputusan Presiden No. 32 tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

d. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan Dan Pemberian Hak Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat .

2. Sedangkan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari Hak Adat diatur dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan Konversi UUPA dengan peraturan pelaksanaannya antara lain :

a. Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960 Tentang Pelaksanaan Konversi Dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia Atas Tanah.

b. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 Tentang Penegasan Konversi Dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

c. Surat Keputusan Mentri Dalam Negri No. SK. 26 / DDA / 1970 Tentang Penegasan Konversi Dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

### **2.1.3. Konversi Tanah Bekas Hak Barat menjadi Hak Milik**

Ketentuan Pasal 20 UUPA menyatakan bahwa:

(1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

(2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Sesuai pernyataan Pasal 20 ayat UUPA tersebut maka dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri dari hak milik yaitu:

1. Hak Turun-Temurun

Maksud dari ciri ini bahwa hak milik dapat dilanjutkan melalui pewarisan (ahli waris) sepanjang memenuhi sebagai subyek hak milik.

2. Terkuat dan Terpenuhi

Diantara hak atas lainnya, maka hak milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuhi.

3. Dapat Dialihkan

Artinya bahwa hak milik atas tanah dapat dialihkan ataupun beralih. Beralihnya hak milik harus didaftarkan untuk dicatat dalam buku tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertifikat.

Kata-kata terkuat dan terpenuhi dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut bermaksud untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang ada, hak miliklah yang “paling kuat dan penuh”.

Sesuai dengan pengaturan Konversi maka untuk Tanah Bekas Hak Barat yang dapat di Konversi menjadi Hak Milik hanya Hak Eigendom. Hal ini sesuai dengan UUPA mengenai Ketentuan Konversi dalam Pasal 1 ayat (1):

Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

Subyek hak yang dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah:<sup>21</sup>

1. Perseorangan

Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA). Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat memiliki tanah Hak Milik.

2. Badan Badan Hukum

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 ayat (2) UUPA).

Badan-Badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah ...”

Hak eigendom di konversi menjadi hak milik apabila pemegang haknya tanggal 24 September 1960 adalah Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang ditunjuk sebagai pemegang hak milik. Jika pemegang hak eigendom adalah perorangan, maka menurut Pasal 2 PMA No. 2 Tahun 1960, paling lambat pada tanggal 24 Maret 1961 wajib datang ke Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat KKPT) untuk memberi ketegasan bahwa pemegang adalah warga Negara Indonesia pada tanggal 24 September 1960.<sup>22</sup>

Apabila pemegang hak adalah badan hukum, maka badan hukum tersebut harus memberikan ketegasan kepada KKPT paling lambat tanggal 24 Maret 1961 bahwa badan hukum tersebut pada tanggal 24 September 1960 adalah badan hukum yang bergerak di bidang sosial atau keagamaan dan tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan

---

<sup>21</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komperhensif*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 95. (Selanjutnya disingkat Urip Santoso II).

<sup>22</sup> Christiana Tri Budhayati, *Op.Cit.*, hlm. 139.

kegiatan sosial keagamaan. Oleh karena itu agar hak eigendom milik badan hukum dapat dikonversi menjadi hak milik, maka ada dua hal yang perlu ditegaskan yakni:<sup>23</sup>

1. Bahwa pada tanggal 24 September 1960 adalah badan hukum yang bergerak di bidang sosial atau agama.
2. Bahwa tanah tersebut untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan usaha sosial atau keagamaan.

Badan hukum pemegang hak eigendom harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria untuk mendapatkan penegasan hal ini sesuai dalam Pasal 6 ayat (1) PMA No. 2 Tahun 1960 yang menyatakan:

Di dalam waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1960 maka badan-badan keagamaan dan badan-badan sosial yang mempunyai hak eigendom atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha-usaha dalam bidang keagamaan dan sosial wajib mengajukan permintaan kepada Menteri Hak Eigendom Agraria melalui Kepala Pengawas Agraria yang bersangkutan (di daerah-daerah dimana tidak ada pejabat ini melalui Kepala Inspeksi Agraria), untuk mendapat penegasan bahwa hak eigendommenya itu dapat dikonversi menjadi hak milik atas

Apabila penegasan tersebut diterima, sesuai Pasal 9 ayat (3) PMA No. 2 Tahun 1960, hak eigendom dikonversi menjadi hak milik baik asli aktenya maupun grosenya. Akan tetapi apabila belum mendapat penegasan Kepala Inspeksi Agraria setempat terhadap badan hukum lainnya, hak eigendommenya

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

akan dikonversi menjadi HGB hal tersebut sesuai dengan Pasal 8 PMA No. 2 Tahun 1960 menyatakan:

Setelah ada ketegasan mengenai badan-badan yang hak eigendommenya dikonversi menjadi hak milik dan hak pakai sebagai yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7, maka hak-hak eigendom kepunyaan badan-badan lainnya dicatat oleh KKPT pada asli aktanya sebagai dikonversi menjadi hak guna-bangunan, dengan jangka waktu 20 tahun.

Bagi badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai pemegang hak milik maka tanahnya akan menjadi berstatus HGB hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Ketentuan Konversi UUPA yang menyatakan:

Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarga-negaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi HGB tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun.

Pasal 36 ayat (1) UUPA telah menyatakan:

Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah :

- a. Warganegara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Apabila orang asing atau badan hukum yang hak eigendommenya telah diubah menjadi HGB tidak memenuhi syarat subyek hukum pemegang HGB

sebagaimana dimaksud Pasal 36 ayat (1) UUPA tersebut diatas, maka sesuai dengan Pasal 36 ayat (2) UUPA yang menyatakan:

...tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum...

Sesuai dengan pasal diatas maka apabila HGB dilepaskan (yang dimaksud adalah dilepaskan kepada negara) maka HGB tersebut akan menjadi hapus dan tanahnya menjadi Tanah Negara. Tetapi jika HGB tersebut dialihkan kepada subyek hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang HGB, maka HGB tersebut akan berlangsung terus. Jika kewajiban tersebut tidak terpenuhi, maka HGB akan menjadi hapus. Konsekuensi dengan hapusnya HGB yakni, bahwa tanah tersebut akan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.<sup>24</sup>

Penyelesaian dari tanah-tanah yang tunduk pada Hak Barat telah berakhir pada tanggal 24 September 1980 pernyataan tersebut didasarkan dalam Pasal 1 PMDN No. 3 Tahun 1979 *jo* Pasal 1 ayat (1) Keppres No. 32 Tahun 1979:

---

<sup>24</sup> Christiana Tri Budhayati, *Op.Cit.*, hlm. 21.

Pasal 1 PMDN No. 3 Tahun 1979 menyatakan:

Tanah Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai asal konversi hak barat yang menurut ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 berakhir masa berlakunya, selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara dan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 dan Peraturan ini.

Pasal 1 ayat (1) Keppres No. 32 Tahun 1979 menyatakan:

Tanah Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai asal konversi hak Barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Hal diatas sesuaidengan pendapat Urip Santoso:<sup>25</sup>

Dengan diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat dan hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat dikonversi (diubah haknya) menjadi hak atas tanah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menetapkan bahwa pemegang hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat diberi kesempatan selama 20 (dua puluh) tahun sejak diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 hingga tanggal 24 September 1980 agar Hak Barat tersebut dikonversi menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Apabila hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat tersebut sampai dengan tanggal 24 September 1980 belum dikonversi, maka bekas hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat tersebut menjadi

---

<sup>25</sup> Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 114. (Selanjutnya disingkat Urip Santoso III).

hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

## **2.2. Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Oleh Badan Hukum Keagamaan**

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. (Pasal 20 ayat 1 UUPA). Sesuai dalam Pasal 21 UUPA maka yang dapat mempunyai hak milik yaitu:

1. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Badan-badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara khusus ditunjuk Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963, yaitu:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran- Negara Tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Terhadap badan-badan keagamaan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 huruf (c) PP No. 38 Tahun 1963 untuk mendapat pengakuan secara hukum atas kepemilikan hak atas tanah, maka hal itu akan ditetapkan dengan keputusan oleh Menteri Dalam Negeri, sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Agama. Penunjukan kepada badan-badan keagamaan tersebut telah diberikan sejak tahun 1969, sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Gereja Protestan di Indonesia bagian Barat dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 22/DAA/69;
2. Gereja Roma Katolik berdasarkan keputusan Direktorat Jendral Agraria dan Transmigrasi No. 1/DAAT/Agr/67;
3. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 14/DDA/1972 untuk perserikatan Muhamadiyah;
4. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 3/DDA/1972 untuk gereja-gereja Protestan di Indonesia dan lain-lain.

Terhadap badan-badan keagamaan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 huruf c PP No. 38 Tahun 1963 untuk mendapat pengakuan secara hukum atas kepemilikan hak atas tanah, selain ditetapkan dengan keputusan oleh Menteri Dalam Negeri agar bisa memiliki hak milik maka badan hukum keagamaan tersebut harus juga mempergunakan tanahnya untuk kegiatan atau kepentingan yang langsung berhubungan dengan kegiatan keagamaan.

Hal yang dipaparkan diatas sesuai dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA yaitu:

Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

---

<sup>26</sup> Supradi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 66.

Dikaitkan dengan paparan pada sebelumnya maka Pasal 21 ayat (2) diatas adalah pengaturan mengenai kepemilikan hak atas tanah yang merupakan dasar bagi badan hukum keagamaan yang dimungkinkan memiliki hak milik atas tanah. Selanjutnya perlu juga melihat sebagaimana dalam Pasal 49 ayat (1) UUPA memberikan jaminan terhadap kepemilikan hak atas tanah (hak milik) Pasal 21 ayat (2) UUPA kepada badan hukum kaagamaan dengan ketentuan sebagai berikut:

Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.

Ketentuan lainya diluar UUPA yang mengatur syarat suatu badan hukum keagamaan untuk memiliki hak milik juga bisa ditemukan dalam Pasal 4 PP No. 38 Tahun 1963 yang menyatakan:

Badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.

Terhadap pemaparan mengenai badan hukum keagamaan yang dapat menjadi pemegang hak milik maka dapat disimpulkan bahwa untuk badan hukum keagamaan yang dapat menjadi pemegang hak milik harus memenuhi syarat yaitu:

1. Ditetapkan dengan keputusan oleh Menteri Dalam Negeri, sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional

(BPN), setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Agama

2. Mempergunakan tanah tersebut untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan kegiatan keagamaanya.

Mengenai apabila tanah-tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan lain maka, sesuai dalam Pasal 1 huruf b Penjelasan PP No. 38 Tahun 1963, badan hukum itu dianggap sebagai badan hukum biasa, artinya tanah-tanah itu tidak dapat dipunyai dengan hak milik tetapi dengan HGB, hak guna usaha atau hak pakai, sesuai dengan Pasal 6 PP No. 38 Tahun 1963 yang menyatakan:

Menteri Pertanian/Agraria berwenang untuk meminta kepada badan-badan hukum tersebut pada Pasal 1, agar supaya mengalihkan tanah-tanah milik yang dipunyainya pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini kepada pihak lain yang dapat mempunyai hak milik atau memintanya untuk diubah menjadi hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai jika berlangsungnya pemilikan itu bertentangan dengan ketentuan Pasal-Pasal 2, 3 dan 4.

Hak milik atas tanah tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing ataupun oleh orang yang memiliki kewarganegaraan ganda (warga negara Indonesia dan juga warga negara asing). Menurut Pasal 21 ayat (3) UUPA warga negara asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian juga bagi warga negara Indonesia yang mempunyai Hak Milik dan kemudian kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu.

Hubungan hukum antara orang-orang dan badan hukum dengan tanah di Indonesia diwujudkan dalam prinsip Nasionalitas yaitu hanya Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah di Indonesia. Dalam UUPA, hubungan hukum secara penuh ini diwujudkan dengan hak milik yaitu khusus diperuntukkan bagi Warga Negara Indonesia dan juga badan hukum yang ditetapkan pemerintah sebagai pemegang hak milik.

Bagi warga negara asing dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dapat diberikan hak pakai, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UUPA. Ketentuan mengenai diperbolehkannya hubungan hukum orang asing dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dengan pemilikan tanah di Indonesia dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UU No. 16 Tahun 1985) yaitu Pasal 7 ayat (1) rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, HGB, hak pakai atas tanah Negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup> Dari pendapat tersebut jelas bahwa kedudukan badan hukum asing dalam pemilikan tanah di Indonesia adalah dengan menjadi pemegang hak pakai dan hak sewa.<sup>28</sup>

Dari paparan tersebut diatas jelas bahwa untuk badan hukum asing tidak diperbolehkan memiliki tanah dengan status hak milik. Secara prinsip apabila badan hukum asing diperbolehkan memiliki hak milik maka hal tersebut

---

<sup>27</sup> J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, dalam Iwan Permadi, *Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia*, Vol. 15 No. 4, Wacana, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hlm. 45.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

bertentangan dengan prinsip Nasionalitas dan selain itu, tidak ada aturan hukum yang memperbolehkan badan hukum asing memiliki status tanah dengan hak milik kecuali hak pakai dan hak sewa.

### **2.3. Pendaftaran Tanah**

PP No. 10 Tahun 1961 telah diubah atau diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997. Oleh karena kasus sengketa sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini terjadi pada saat berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 maka sesuai dengan kebutuhan penulis untuk nantinya dijadikan sebagai rujukan penulis dalam menganalisis Bab III ( Hasil Penelitian dan Analisis ) maka dalam penulisan sub-bab ini penulis memaparkan pelaksanaan pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961.

#### **2.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah**

Meskipun UUPA mengatur pendaftaran tanah, namun tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Begitu pula dengan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, juga tidak memeberikan pengertian apa yang dimakasud dengan pendaftaran tanah.<sup>29</sup>

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk

---

<sup>29</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Aatas Tanah*, Cetakan ke-5, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 12. (Selanjutnya disingkat Urip Santoso IV).

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

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat bukti yang kuat.<sup>30</sup>

Sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 atau dengan kata lain saat berlakunya PP No. 10 Tahun 1961, Boedi Harsono berpendapat:

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya.<sup>31</sup>

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 18-19.

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 63.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

Kata-kata “terus-menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia selalu harus disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang menjadi kemudian, hingga tetao sesuai dengan keadaan yang terakhir.<sup>33</sup>

Kata “teratur” menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.<sup>34</sup>

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi dua bidang, yaitu:<sup>35</sup>

1. Data *fisik* mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya;
2. Data *yuridis* mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, siapa pemegang haknya, ada atau tidaknya pihak lain.

Kata-kata yang dimaksudkan “wilayah” adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang bisa meliputi seluruh negara bisa juga desa, seperti yang ditetapkan dalam PP No. 10 Tahun 1961 (sesuai dengan kebutuhan analisis maka desa yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu Desa Panjang Kecamatan Ambarawa).<sup>36</sup>

Kata-kata “tanah-tanah tertentu” menunjuk kepada kemungkinan, bahwa yang didaftar hanya sebagian tanah yang dipunyai dengan hak-hak

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

yang ditunjuk. Dalam PP No. 10 Tahun 1961 yang semula ditunjuk untuk didaftar adalah hak milik, hak guna usaha, dan HGB (Pasal 10). Tetapi kemudian diperluas mengenai juga hak pakai yang diberikan oleh Negara, hak pengelolaan, wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun (Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, PP No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik dan UU No. 16 Tahun 1985.<sup>37</sup>

### **2.3.2 Pengaturan Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang penting dalam UUPA, oleh karena pendaftaran tanah merupakan suatu proses lahirnya suatu bukti kepemilikan hak atas tanah. Oleh karena begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah maka UUPA memerintahkan agar pemerintah melakukan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 64-65.

Terhadap amanat tersebut maka pengaturan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia di realisasikan dengan dibentuknya PP No. 10 Tahun 1961, namun khusus untuk Hak Milik (Pasal 23 UUPA) Hak Guna Usaha (Pasal 32 UUPA), dan HGB (Pasal 38 UUPA), sedangkan mengenai Hak Pakai diatur oleh Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/5/Ka tanggal 22 Januari 1962, *jo* Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya (selanjutnya disingkat PMDN No. 1 Tahun 1977).<sup>38</sup>

Pendaftaran tanah-tanah Hak Pakai ini meliputi baik tanah-tanah Hak Pakai ini yang berasal dari tanah yang dikuasai oleh Negara, maupun tanah-tanah karena suatu perjanjian, ataupun tanah-tanah yang dikuasai oleh negara karena pemberian hak untuk kepentingan usaha-usaha sosial dan keagamaan maupun kepada lembaga-lembaga negara dan kepada perwakilan-perwakilan asing.<sup>39</sup>

Pendaftaran untuk Hak Pengelolaan seperti yang diatur yang diatur oleh ketentuan PMDN No. 1 Tahun 1977, maupun hak-hak Milik, Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan juga harus didaftarkan berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961. Sebagaimana pendaftaran dari hak-hak tanah yang dibebankan Hak Tanggungan, seperti ditentukan untuk Hak Milik (Pasal 25 UUPA), untuk Hak Guna Usaha (Pasal 33 UUPA) dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39 UUPA), dan khusus untuk bagian-bagian dari rumah susun di atas tanah Hak Pakai didaftarkan menurut ketentuan UU No. 16 Tahun 1985 ataupun tanah-tanah HGB yang diberikan kepada kawasan industri seperti yang diatur oleh Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1989 Tentang Kawasan Industri. Umumnya tanah-tanah yang

---

<sup>38</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Medan, 1990, hlm. 15. (Selanjutnya disingkat A.P Parlindungan III).

<sup>39</sup> *Ibid.*

harus terdaftar pelaksanaan dari peralihan hak maupun peningkatan sebagai jaminan hak tanggungan dilakukan oleh PPAT di kecamatan mana tanah tersebut terdapat, kecuali untuk pengikatan peralihan hak untuk HGU dilakukan dihadapan PPAT sebagaimana diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13/Depag/66 yaitu para pejabat di Lingkungan Direktorat Jendral Agraria.<sup>40</sup>

PP No. 10 Tahun 1961 mencakup hak-hak tanah yang berasal dari Hak Barat yang diatur dengan *overschrijvingsordonnantie* S1834-27 maupun hak-hak adat yang di sebagian daerah Indonesia sudah terdaftar yaitu di Yogyakarta, Surakarta dan di daerah-daerah swapraja di Sumatera Timur dan Riau serta hak-hak tanah yang diberikan sesudah berlakunya UUPA.

Semuanya diseragamkan, artinya tanah-tanah yang berasal Hak Barat maupun tanah-tanah yang berasal dari Hukum Adat dikonversi menjadi hak-hak yang sepadanan dengan UUPA seperti yang diatur oleh ketentuan PMA No. 2 Tahun 1960 atupun PMA No. 2 Tahun 1962 dan kemudian didaftarkan menurut ketentuan PP No.10 Tahun 1961.

### **2.3.3. Asas Pendaftaran Tanah**

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Beberapa Asas dalam pendaftaran tanah yaitu:

1. Asas *Open Baarheid* (Asas Publisitas)
2. Asas Negatif
3. Asas *Specialiteit*
4. Asas Pemastian Lembaga
5. Asas Terjangkau
6. Asas Sederhana
7. Asas Sistem *Torrens*
8. Asas *Recht Kadaster*

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 15-16.

Oleh karena kebutuhan penulis dalam analisis pembahasan di bab III adalah Asas *Open Baarheid* (Asas Publisitas) dan Asas Negatif maka hanya kedua asas tersebut yang akan dipaparkan penulis sebagaimana berikut:

#### 1. Asas *Open Baarheid* (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya tiap orang dapat memeliharanya. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.<sup>41</sup>

#### 2. Asas Negatif

Pendaftaran menurut PP No. 10 Tahun 1961 menganut asas negatif artinya bahwa belum tentu seseorang yang telah tertulis namanya pada sertifikat adalah mutlak sebagai pemilik. Oleh karena itu sebagaimana tersebut pada Pasal 23 ayat (2) atau Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) bahwa pendaftaran itu merupakan

---

<sup>41</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-UniversitasTerbuka, Jakarta, 1988, hlm. 99.

alat pembuktian yang kuat, dan tidak tertulis sebagai satu-satunya alat pembuktian.<sup>42</sup>

Pengertian negatif tidak berarti Kantor Pendaftaran Tanah akan gegabah saja menerima permohonan pendaftaran tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan yang disebut Panitia Tanah A (menurut sistem *Torrens* dinamakan *Examiner of title*). Sehingga kadangkala pendaftaran di Indoneisa sekarang ini adalah pendaftaran yang negatif bertendensi positif.<sup>43</sup>

#### **2.3.4. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Disebabkan oleh perkembangan perekonomian yang pesat dan banyaknya tanah yang tersangkut dalam kegiatan ekonomi, misalnya jual beli, sewa menyewa, pembebanan hipotik atas tanah yang dijadikan jaminan karena adanya pemberian kredit, maka oleh pembuat UUPA dianggap perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang Agraria. Oleh karena itu dalam Pasal 19 UUPA diperintahkan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>44</sup>

Oleh karena perintah UUPA tersebut maka dibentuklah peraturan pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah,

---

<sup>42</sup> A.P. Parlindungan II, *Op. Cit.*, hlm. 113

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 114.

<sup>44</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, 1990, hlm. 41.

dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.<sup>45</sup>

Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk kepastian hukum juga dimuat dalam Penjelasan Umum poin A angka 1 yang menyatakan:

Untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, Undang-undang Pokok Agraria mengharuskan Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia...

#### **2.4.5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah**

Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu, sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada *Register* sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak yang membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.

“*The Register is everything*” pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem *Torrens*, yang menggunakan sistem publikasi positif ini. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam Register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditur yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan, tidak perlu ragu

---

<sup>4545</sup> *Ibid.*

mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam Register sebagai pemegang hak.<sup>46</sup>

Secara umum dalam sistem publikasi negatif bukanlah pendaftaran hak, tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai hukum *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya: “*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*”. Orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri miliki. Maka data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa, orang tersebut pemegang hak yang sebenarnya.<sup>47</sup>

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia dimuat dalam UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam UUPA Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2).<sup>48</sup> Dalam sistem publikasi negatif murni tidak akan ada pernyataan seperti pasal-

---

<sup>46</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 69-70.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 71.

pasal demikian. Pernyataan tersebut mengandung arti, bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data yang disajikan harus diterima sebagai data yang benar. Tetapi biarpun demikian sistemnya bukan positif. Dalam sistem positif data yang disajikan dijamin kebenarannya.<sup>49</sup>

Bahwa sistem publikasinya bukan sistem positif, ternyata juga dari apa yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP No. 10 Tahun 1961. Pendaftaran tidak menghasilkan suatu *indefeasible title*. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum poin C angka 7:

Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku-tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas 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.<sup>50</sup>

Maka dengan penjelasan demikian terbukti bahwa sistem publikasi digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif akan tetapi juga bertendensi positif. Sehingga tepat dikatakan bahwa sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif tidak murni.

Dengan sistem yang digunakan seperti dipaparkan diatas pada saat dan sebelum berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tidak diatur mengenai jangka waktu maksimum mengajukan keberatan terhadap dikeluarkannya suatu sertifikat, akan tetapi hal tersebut telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 bahwa:

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

Apabila suatu pihak mengalami kehilangan hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah oleh pihak lain secara ilegal atau kesalahan dalam register, maka pemerintah tidak memberikan jaminan ganti rugi. Guna mengatasi kelemahan sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah tersebut, selama ini Indonesia menggunakan lembaga *rechtsverwerking*. Penggunaan lembaga *rechtsverwerking* disebabkan oleh hukum tanah Indonesia masih menggunakan dasar hukum adat dan tidak mengenal lembaga lain, seperti *acquisideve verjaring* atau *adverse possession*. Dalam hukum adat, apabila seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik, maka pemilik tanah semula akan mengalami kehilangan hak atas tanahnya (UUPA).<sup>51</sup>

Lembaga *rechtsverwerking* dapat ditemukan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 mengatur bahwa keberatan sebagaimana dimaksud dalam paparan diatas diberikan jangka waktu 5 tahun. Maka apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut maka sertifikat tersebut dianggap sah secara hukum.

Selain dengan sertifikat maka kepemilikan tanah juga dapat dibuktikan dengan alat bukti lainnya salah satunya dengan adanya bukti terjadinya perjanjian jual beli. Guna melindungi pembeli yang beritikad baik, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan

---

<sup>51</sup> Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, Jakarta, 2016, hlm. 12.

Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 4/2016). Secara khusus diatur dalam Bagian B Rumusan Hukum Kamar Perdata, Perdata Umum angka 7 SEMA 4/2016, berbunyi sebagai berikut:

“Peralihan hak atas tanah berdasarkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli secara hukum terjadi jika pembeli telah membayar lunas harga tanah serta telah menguasai objek jual beli dan dilakukan dengan itikad baik.”

Berdasarkan hal tersebut, dipahami meski hanya Perjanjian Pengikatan Jual Beli, tapi selama pembeli telah membayar lunas harga tanah tersebut serta telah juga menguasai tanah tersebut dan dilakukan dengan itikad baik, maka secara hukum peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli telah terjadi.

### **2.3.6. Obyek Pendaftaran Tanah**

Pasal 23, 32, dan 38 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha dan HGB harus didaftarkan baik setiap pendaftaran pertama kali, peralihan dan hapusnya demikian pula hak-hak yang sejenis yang berasal dari ketentuan konversi hak atas tanah atupun hak-hak yang sejenis yang berasal dari Hak Pengelolaan, *vide* PMDN No. 1 Tahun 1977, atupun hak-hak yang timbul dari bagian-bagian rumah susun, *vide* UU No. 16 Tahun 1985.<sup>52</sup>

Perlu diketahui bahwa pendaftaran tersebut adalah alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak tersebut, peralihanya atupun hapusnya

---

<sup>52</sup> AP Parlindungan *Op., Cit.*, hlm. 31.

karena jangka waktunya telah berakhir (kecuali Hak Milik). Selain hak-hak tersebut diatas, juga harus didaftarkan pengikatan sebagai jaminan hutang dan Hak Tanggungan (hipotik atau *creditverband*. Hak-hak yang karena peralihan tanah sebagai modal dalam perusahaan, akta pemisahan dan pembagian yang menyangkut tanah, akta hipotik akta *creditverband*, akta fidusia dan akta pemberian hak di atas hak milik ataupun bagian-bagian daripada rumah susun merupakan lembaga-lembaga yang penulis sebut *deeds of conveyance*, demikian pula pewarisan tanah, pelelangan tanah kesemuanya harus didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah.<sup>53</sup>

### **2.3.7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

Jika diperinci mengenai kegiatan pendaftaran tanah dapat dibagi menjadi beberapa bagian:<sup>54</sup>

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

#### **Ad a. Pengukuran, Perpetaan, Dan Pembukuan Tanah**

Pengukuran disini adalah pengukuran desa demi desa oleh karena UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 mengambil sebagai himpunanya yang terkecil adalah suatu desa. Desa sebagaimana dimaksud, diukur sehingga terdapatlah peta-peta desa (sesuai Pasal 3 PP No. 10 Tahun 1961). Kemudian perpetaan secara individual, atas hak masing-masing orang dan

---

<sup>53</sup> A.P. Parlindungan III, *Op. Cit.*, hlm. 31-32.

<sup>54</sup> A.P. Parlindungan II, *Op. Cit.*, hlm. 112.

kemudian atas hak-hak yang sejenis dalam sesuatu desa dibukukan dalam buku tanah tertentu yang tersimpan di pendaftaran tanah.<sup>55</sup>

Pendaftaran Tanah yang diselenggarakan di daerah-daerah sebagaimana dimaksud Pasal 2 PP No. 10 Tahun 1961, maka dilakukan pengukuran bidang tanah tersebut desa demi desa (sesuai Pasal 3 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961). Sebelum dilakukannya pengukuran sebagaimana dimaksud, maka terlebih dahulu dilakukan (sesuai Pasal 3 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961):

- a. penyelidikan riwayat bidang tanah itu dan;
- b. penetapan batas-batasnya.

Setelah pengukuran sesuatu desa, maka dibuat peta-peta pendaftaran yang memakai perbandingan (sesuai Pasal 4 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961). Peta tersebut harus memperlihatkan dengan jelas segala macam hak atas tanah di dalam desa dengan batas-batasnya. Selain batas-batas tanah pada peta, harus dimuat: nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat-ukur, nomor pajak (jika mungkin), tanda batas dan sedapat-dapatnya juga gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain benda tetap yang penting.

Setelah pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 PP No. 10 Tahun 1961 sudah dilakukan semua maka peta dan daftar isian yang bersangkutan ditempatkan di kantor Kepala Desa selama tiga bulan, dan diberikan kesempatan kepada yang

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 112.

berkepentingan mengajukan keberatan-keberatan mengenai penetapan batas-batas tanah dan isi daftar daftar isian itu (sesuai Pasal 6 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961). Apabila keberatan yang diajukan dianggap Panitia beralasan, maka dapat diadakan perubahan dalam peta maupun daftar isian yang bersangkutan (sesuai Pasal 6 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961).

Kemudian tentang Penyelenggaraan Tata-Usaha Pendaftaran Tanah maka melihat pada ketentuan PP No. 10 Tahun 1961 yaitu dalam Pasal 7 diadakan :

- a. Daftar Tanah;
- b. Daftar Nama;
- c. Daftar Buku Tanah;
- d. Daftar Surat Ukur.

Terkait dengan “Daftar Tanah” maka yang dimaksud dari daftar tanah adalah kegiatan mendaftarkan semua daftar tanah baik tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, tanah-tanah yang mempunyai dengan sesuatu hak, jalan-jalan dan sebagainya dimana terdapat dalam sesuatu desa. Sedangkan yang dimaksud dengan “Daftar Nama” yaitu kegiatan mendaftarkan nama orang-orang yang mempunyai sesuatu hak atas tanah.

Mengenai “Daftar Buku Tanah”, perlu diketahui bahwa daftar buku tanah terdiri atas kumpulan buku tanah yang dijilid (sesuai Pasal 9 PP No. 10 Tahun 1961). Hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan dan hak lainnya yang pendaftarannya diwajibkan peraturan perundang-undangan maka diadakan daftar buku tanah tersendiri dan satu buku-tanah

hanya diperbolehkan untuk mendaftarkan satu hak atas tanah saja (sesuai Pasal 10 PP No. 10 Tahun 1961).

Kemudian mengenai “Daftar Surat Ukur” maka perlu diketahui bahwa daftar surat ukur adalah kutipan dari peta pendaftaran yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 PP No. 10 Tahun 1961 (sesuai Pasal 11 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961). Kemudian melihat dalam Pasal 11 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961) Mengenai bentuk surat ukur serta cara mengisinya ditetapkan oleh menteri Agraria dengan ketentuan bahwa surat ukur itu selain memuat gambar tanah yang melukiskan batas tanah, tanda-tanda batas, gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain benda yang penting harus memuat pula :

- a. Nomor Pendaftaran;
- b. Nomor Dan Tahun Surat-Ukur/Buku Tanah;
- c. Nomor Pajak (Jika Mungkin);
- d. Uraian Tentang Letak Tanah;
- e. Uraian Tentang Keadaan Tanah;
- f. Luas Tanah;
- g. Orang Atau Orang-Orang Yang Menunjukkan Batas-Batasnya.

Kemudian perlu diketahui bahwa setiap surat ukur dibuat rangkap 2 (dua) oleh karena yang satu diberikan kepada yang berhak sebagai bagian dari sertipikat yang dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961, sedang yang lain disimpan di Kantor Pendaftaran Tanah. Surat ukur yang disimpan tersebut tiap tahun dijilid dan merupakan daftar surat ukur.

Kemudian mengenai pembukuan hak-hak atas tanah maka sesuai dengan PP No.10 Tahun 1961 dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Di desa-desa yang pendaftaran tanahnya telah diselenggarakan secara lengkap.
2. Di desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan secara lengkap.'

Oleh karena dalam tanah yang menjadi pembahasan dalam penulisan skripsi ini merupakan di desa Panjang Kecamatan Ambarawa yang pendaftaran tanahnya telah diselenggarakan secara lengkap. Maka yang akan dibahas dalam tinjauan ini hanyalah pembukuan hak-hak atas tanah yang di desa-desa dimana pendaftaran tanahnya telah diselenggarakan secara lengkap.

Di desa yang pendaftaran tanahnya telah diselenggarakan secara lengkap, sesuai dalam Pasal 12 PP No. 10 Tahun 1961, setelah ada pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961, maka dari tiap-tiap bidang tanah yang batas-batasnya maupun yang berhak atasnya telah ditetapkan, hak-haknya dibukukan dalam daftar buku tanah dan Tiap-tiap hak yang telah dibukukan menurut Pasal 12 PP No. 10 Tahun 1961 dibuat salinan dari buku-tanah yang bersangkutan .

Untuk menguraikan tanah yang dimaksud dalam salinan buku tanah dibuat surat ukur. Salinan buku-tanah dan surat ukur setelah dijilid atau dijadikan satu, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak. Sertipikat tersebut adalah surat-tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA (sesuai Pasal 13 PP No. 10 Tahun 1961). Dalam penjelasan Pasal 13 PP No. 10 Tahun 1961 menyatakan bahwa pemberian

sertipikat yang dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) hanya dilakukan jika yang berhak menghendaknya. Sesuai dalam Pasal 14 PP No. 10 Tahun 1961 maka semua surat Keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dikirim oleh Pejabat yang berwenang memberi hak itu kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dan kemudian untuk dibukukan dalam daftar buku tanah.

Ad b. Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah Dan Peralihan Hak-Hak Tersebut

Kantor Pendaftaran Tanah sebagai satu instansi di lingkungan Direktorat Jendral Agraria tentunya seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan Tingkat II (Kantor Pertanahan Tingkat II dimaksud adalah Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota), yang satu-satunya berwenang melakukan pendaftaran itu harus tetap “*up to date*” berarti setiap mutasi peningkatan hak tanggungan dan pembebanan hak baru Hak Pakai/Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik ataupun perubahan suatu bidang tanah harus tercatat dalam buku tanah yang bersangkutan.<sup>56</sup>

Sesuai Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 terhadap pendaftar hak atas tanah ada kewajiban-kewajiban yang harus diperhatikan. Kewajiban-kewajiban bagi setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akte yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

Pemerintah ini disebut: penjabat). Terhadap menggadaikan tanah penulis memberikan komentar bahwa dalam praktik terkhususnya masyarakat Adat melakukan penggadaian tanah tanpa memerlukan bukti tertulis atau biasanya dilakukan hanya secara lisan dan di hadapan Kepala Desa atau Kepala Adat serta tidak didaftar di kantor Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dalam UUPA Pasal 53 maka hak gadai merupakan hak yang bersifat sementara. Untuk itu dari paparan mengenai komentar penulis terhadap gadai tanah tersebut penulis bersikap bahwa terhadap gadai tanah tidak perlu dilakukan pendaftaran.

Sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961 maka terhadap tanah yang sudah dibukukan, Penjabat dapat menolak permintaan untuk membuat akta sebagai yang dimaksud dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961, apabila:

- a. Permintaan itu tidak disertai dengan sertifikat tanah yang abersangkutan.
- b. Tanah yang menjadi obyek perjanjian ternyata masih dalam perselisihan.
- c. Tidak disertai surat-tanda bukti pembayaran biaya pendaftarannya.

Sesuai Pasal 22 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961 maka terhadap akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961 beserta-sertifikat dan warkah lain yang diperlukan untuk pembuatan akta itu oleh Penjabat segera disampaikan kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk didaftarkan dalam daftar atau daftar-daftar buku-tanah yang bersangkutan dan dicatat pada sertifikatnya. Akta, sertifikat

beserta warkah lainnya itu dapat pula dibawa sendiri oleh yang berkepentingan ke Kantor Pendaftaran Tanah, dengan ketentuan bahwa dia memberikan tanda penerimaan kepada Pejabat. Kemudian sesuai dengan Pasal 22 ayat (4) maka setelah pendaftaran dan pencatatan yang dimaksud Pasal 22 ayat (3) selesai, maka oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah sertifikat diberikan kepada orang yang memperoleh hak.

Jika pendaftaran itu mengenai pemindahan hak, pemberian suatu hak baru, penggadaian hak atau peminjaman uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, maka sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan dikembalikan kepada yang berhak atas tanah itu, sedang kepada yang memperoleh hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah diberikan sertifikat hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah diberikan sertifikat hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah diberikan sertifikat hak baru, hak gadai atau hak tanggungan tersebut. Terhadap hak hak gadai penulis menentukan sikap yang sama dengan alasan yang sama seperti pada halaman 47, bahwa hak gadai tidak perlu didaftarkan maka tidak diperlukan sertifikat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (5) PP No. 10 Tahun 1961 maka sebelum menyerahkan sertifikat atau sertifikat-sertifikat tersebut kepada orang atau orang-orang yang berhak, maka kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah harus disampaikan surat keterangan tentang pelunasan pajak tanah sampai pada saat akta sebagaimana dimaksud sebelumnya dibuat.

Dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (5) PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa berlainan dengan "*Overschrijvingsordonnantie*" surat keterangan pelunasan pajak dalam Peraturan Pemerintah tidak menjadi syarat dari pendaftaran surat keterangan tersebut hanya syarat untuk penyerahan sertipikat, setelah peralihan hak dicatat dalam daftar buku tanah dan sertipikat yang bersangkutan.

Terhadap tanah-tanah yang belum dibukukan maka sesuai dengan Pasal 25 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961 maka akta untuk memindahkan hak, memberikan hak baru, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan tanggungan hak atas tanah yang belum dibukukan dibuat oleh Pejabat jika kepadanya, dengan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961 sub. a, diserahkan surat keterangan Kepala Kantor. Terhadap pendaftaran tanah yang hak atas tanahnya belum bersertifikat atau mempunyai sertifikat-sementara, maka didaerah-daerah kecamatan di luar kota tempat kedudukan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah surat keterangan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah tersebut dapat diganti dengan pernyataan yang memindahkan, memberikan menggadaikan atau menanggungkan hak tersebut, dengan dikuatkan oleh Kepala Desa dan seorang anggota Pemerintah Desa yang bersangkutan. Selain surat-keterangan tersebut, kepada Pejabat itu harus diserahkan pula:

- a. Surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana yang membenarkan surat-bukti hak itu,

- b. Surat tanda bukti pembayaran biaya pendaftaran.

Kemudian mengenai pembuatan akta yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961 haruslah disaksikan oleh Kepala Desa dan seorang anggota Pemerintah Desa yang bersangkutan. Selanjutnya Kepala Kantor Pendaftaran Tanah membukukan akta dan warkah lainya yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961, kedalam daftar buku tanah yang bersangkutan ( sesuai Pasal 25 ayat 3 PP No. 10 Tahun 1961). Apabila akta itu mengenai pemindahan hak atas tanah maka Kepala Kantor Pendaftaran Tanah memberikan sertifikat- sementara kepada yang memperoleh hak tersebut. Terhadap akta mengenai pemberian hak baru, penggadaian hak atau peminjaman uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, maka Kepala Kantor Pendaftaran Tanah kepada yang memberikan, menggadaikan atau meminjam uang diberikan sertifikat sementara, demikian juga kepada yang memperoleh hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah diberikan sertifikat sementara dari hak baru, hak gadai, atau hak tanggungan atas tanah tersebut ( sesuai Pasal 25 ayat 4 PP No. 10 Tahun 1961).

Pendaftaran peralihan hak haruslah ditolak oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah apabila salah satu syarat-syarat sebagaimana dimaksud Pasal 28 ayat (1) tidak terpenuhi. Syarat-syarat tersebut yaitu:

- a. Akta yang dimaksud dalam Pasal 19 disampaikan tanpa sertifikat atau surat keterangan atau pernyataan yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan warkah lainnya.

- b. Sertifikat dan surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pendaftaran Tanah.
- c. Jika orang yang memindahkan, memberikan hak baru, menggadaikan atau menanggungkan hak atas tanah itu tidak berwenang berbuat demikian.
- d. Didalam hal jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik tidak diperoleh izin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya.

Penolakan tersebut haruslah dibuat secara tertulis oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan menyebut alasan-alasan penolakan tersebut (sesuai Pasal 28 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961).

#### Ad c. Pemberian Surat-Surat Tanda Bukti Hak Yang Berlaku Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat

Tugas dari Kantor Pertanahan Tingkat II (yang dimaksud Kantor Pertanahan Tingkat II yaitu Kantor Pertanahan Tingkat Kabupaten atau Kota) adalah menerbitkan bukti-bukti hak tanah yang penulis namakan buku tanah beserta surat ukur atas tanahnya.<sup>57</sup> Surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Sub bab ini adalah seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 13 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961 yaitu:

Salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

Berkaitan dengan hal diatas perlu diketahui dalam Pasal 13 ayat (4) PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa:

Sertifikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat-tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria.

Terhadap adanya sertifikat yang hilang atau rusak maka dalam Pasal 33 PP No. 10 Tahun 1961 diatur bahwa sertifikat baru diberikan hanya kepada yang berhak sebagai pengganti sertifikat yang rusak atau hilang atas permohonan yang berhak itu (sesuai Pasal 33 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961). Sebelum sertifikat baru sebagai pengganti diberikan maka harus terlebih dahulu dilakukan pengumuman dua kali berturut-turut dengan antara waktu 1 bulan dalam surat kabar setempat dan Berita Republik Indonesia (sesuai Pasal 33 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961). Sertifikat baru diberikan kepada pemohon apabila dalam waktu 1 bulan setelah pengumuman kedua tidak ada yang mengajukan keberatan terhadap pemberian sertifikat tersebut (sesuai Pasal 33 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961).

#### **2.4. Perbuatan Melawan Hukum**

Buku III KUHPerdara tidak memberikan suatu rumusan dari perikatan. Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum, dianut rumusan bahwa perikatan adalah hubungan hukum yang terjadi antara dua orang atau lebih yang terletak didalam lapangann harta kekayaan, dimana pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak lainnya wajib memenuhi prestasi tersebut.<sup>58</sup> Subyek hukum dalam perikatan yaitu

---

<sup>58</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Peikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 1.

ada 2 (dua), manusia (*naturlijk person*) dan badan hukum (*recht person*). Perikatan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu perikatan yang lahir karna perjanjian dan perikatan yang lahir karna Undang-Undang. Hal tersebut sesuai dalam Pasal 1233 KUHPerdara yang menyatakan:

Tiap-Tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan baik karena undang-undang.

Perbuatan melawan hukum merupakan salah satu bentuk perikatan yang lahir dari Undang-Undang. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan “perbuatan melawan hukum” (*onrechmatige daad*), Pasal 1365 KUHPerdara menyatakan:

Tiap perbuatan melwan hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang bersalah menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Berdasarkan rumusan pasal tersebut dapat diketahui bahwa suatu perbuatan dikatakan melawan hukum apabila memenuhi empat unsur yaitu:<sup>59</sup>

- (1) Perbuatan itu harus melawan hukum (*onrechmatig*)
- (2) Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian,
- (3) Perbuatan itu harus dilakukan dengan kesalahan,
- (4) Antara perbuatan dan kerugian yang timbul harus ada hubungan kausal

Salah satu saja dari unsur-unsur ini tidak terpenuhi, maka perbuatan itu tidak dapat dikatakan perbuatan melawan hukum.<sup>60</sup> Berikut akan dipaparkan

---

<sup>59</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 252.

oleh penulis masing-masing penjelasan dari unsur-unsur yang dimaksud dalam perbuatan melawan hukum.

#### 2.4.1. Perbuatan (*daad*)

Kata “perbuatan” meliputi perbuatan positif, yang dalam bahasa aslinya bahasa Belanda “*daad*” (Pasal 1365 KUHPerduta) dan perbuatan negatif, yang dalam bahasa aslinya bahasa Belanda “*natatigheid*” (kelalaian) atau “*onvoorzigtigheid*” (kurang hati – hati) seperti ditentukan dalam Pasal 1366 KUHPerduta. Dengan demikian, Pasal 1365 KUHPerduta itu untuk orang-orang yang betul-betul berbuat, sedangkan Pasal 1366 KUHPerduta itu untuk orang yang tidak berbuat. Pelanggaran dua Pasal ini mempunyai akibat hukum yang sama, yaitu mengganti kerugian.<sup>61</sup>

Perumusan perbuatan positif dalam Pasal 1365 KUHPerduta dan perbuatan negatif dalam Pasal 1366 hanya mempunyai arti sebelum putusan Makamah Agung Belanda 31 Januari 1919, karena pada waktu itu pengertian “melawan hukum” masih sempit. Setelah adanya putusan Makamah Agung itu pengertian “melawan hukum” menjadi lebih luas, mencakup juga perbuatan negatif. Dengan demikian, maka pengertian perbuatan dalam Pasal 1366 sudah termasuk juga dalam rumusan perbuatan dalam Pasal 1365 KUHPerduta.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

#### 2.4.2. Melawan Hukum

Sejak tahun 1890 para penulis hukum sudah menganut paham yang luas mengenai pengertian melawan hukum, sedangkan dunia peradilan (Makamah Agung) masih menganut paham yang menganut paham yang sempit. Hal ini dapat diketahui dari putusan Makamah Agung Belanda sebelum 1919 yang merumuskan perbuatan melwan hukum itu sebagai “suatu perbuatan yang melanggar hak orang lain atau jika orang berbuat bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri”.<sup>63</sup>

Dalam rumusan ini yang harus dipertimbangkan hanya hak dan kewajiban hukum berdasarkan undang-undang (*wet*). Jadi, perbuatan itu harus melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian melanggar hukum (*onrechmatig*) sama dengan melanggar undang-undang (*onwetmatig*). Terhadap tafsiran sempit tersebut banyak kepentingan masyarakat dirugikan, tetapi tidak dapat menuntut apa-apa.<sup>64</sup>

Setelah beberapa tahun perkembangan praktek peradilan mengenai perbuatan melawan hukum, mengikuti penafsiran yang luas. Hal ini terbukti dari putusan Makamah Agung 31 Januari 1919 yang terkenal dengan nama “Lindenbaum-Cohen Arrest”. Inti dalam putusan tersebut yang dimana memberikan pertimbangan hukum tentang melawan hukum (*onrechmatig*) yaitu, “Berbuat atau tidak berbuat yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum orang yang

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 253.

<sup>64</sup> *Ibid.*

berbuat itu sendiri, atau bertentangan dengan kesusilaan atau sikap berhati-hati sebagaimana patutnya dalam lalu lintas masyarakat, terhadap diri atau barang-barang orang lain”.<sup>65</sup>

Dari putusan tersebut Mahkamah Agung Belanda telah meninggalkan paham yang sempit dan menganut paham yang luas mengenai perbuatan melawan hukum. Dalam rumusan yang luas itu ternyata unsur kesusilaan telah dimasukkan pula kedalam lapangan hukum, sehingga perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan atau kesopanan dapat juga dikategorikan perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHPerdota.<sup>66</sup>

### **2.4.3. Kerugian**

Kerugian ini dapat bersifat material atau immaterial. Menurut Yurisprudensi (H.R.23 Juni 1922 W.10984, lihat Vollmar), pasal-pasal 1246 sampai dengan 1248 KUHPerdota mengenai ganti kerugian dalam hal wanprestasi tidak dapat diterapkan secara langsung pada perbuatan melawan hukum, melainkan dibuka kemungkinan penerapan secara analogis.

Dalam pasal-pasal mengenai ganti kerugian akibat wanprestasi keruian itu meliputi 3 (tiga) unsur yaitu biaya, kerugian yang sesungguhnya, dan keuntungan yang diharapkan (bunga). Sedangkan ukuran yang dipakai adalah uang. Dalam perbuatan melawan hukum, unsur-unsur kerugian dan penilaiannya dengan uang dapat diterapkan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 254-255.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 255

secara analogis. Dengan demikian, penghitungan kerugian dalam perbuatan melawan hukum didasarkan pada kemungkinan adanya tiga unsur tersebut, dan kerugian itu dihitung dengan sejumlah uang.<sup>67</sup>

#### **2.4.4. Kesalahan**

Kesalahan yang dimaksud disini adalah, kesalahan dalam pengertian hukum perdata. Kesalahan dalam Pasal 1365 mengandung semua gradasi dari kesalahan dalam arti “sengaja” maupun “tidak sengaja”. Menurut hukum perdata, seorang dikatakan bersalah jika terhadapnya dapat disesalkan bahwa orang tersebut melakukan atau tidak melakukan sesuatu perbuatan yang seharusnya dihindarkan. Perbuatan tersebut tidak terlepas dari dapat tidaknya hal tersebut dikira-kirakan. Makna dapat dikira-kirakan tersebut, diukur secara objektif, artinya manusia normal dapat mengira-ngirakan dalam keadaan tertentu perbuatannya harus dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>68</sup>

Makna dapat dikira-kira juga harus diukur secara subjektif, artinya apa yang justru orang itu dalam kedudukannya dapat mengira-ngirakan bahwa perbuatan tersebut seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan. Selain ukuran objektif dan subjektif sebagaimana dimaksud sebelumnya, orang yang berbuat kesalahan harus dapat dipertanggungjawabkan (*responsible*). Artinya orang yang berbuat harus sudah dewasa, sehat akalnya, tidak berada di bawah pengampunan. Dalam pengertian “tanggung jawab” termasuk juga akibat hukum perbuatan orang yang berada dibawah

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, 255-256.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 256.

pengawasannya, kekuasaannya, dan akibat yang timbul dari barang-barang dibawah pengawasannya (Pasal 1367 dan Pasal 1368 KUHPerdara).<sup>69</sup>

Terhadap unsur “kelalaian” maka penulis mengkaitkannya sesuai dengan Teori Fiksi Hukum yaitu “setiap orang dianggap tahu akan undang-undang”, ketidaktahuan akan undang-undang bukan merupakan alasan pemaaf atau “*ignorantia legis excusat neminem*”.<sup>70</sup> Dengan pernyataan tersebut maka seseorang dianggap lalai apabila tidak tahu akan undang-undang dan ketidaktahuan undang-undang tetaplah merupakan kesalahan.

#### **2.4.5. Hubungan Kausal**

Hubungan kausal dapat disimpulkan dari kalimat Pasal 1365 yaitu kalimat “... perbuatan melwan hukum yang menimbulkan kerugian...”. Kerugian tersebut harus timbul sebagai akibat dari perbuatan orang tersebut. Jika tidak ada perbuatan, dahulu maka tidak akan ada akibat yaitu kerugian.

Untuk mengetahui apakah suatu perbuatan adalah sebab dari suatu kerugian, perlu diikuti teori “*adequate veroorzaking*” dari Von Kries. Menurut teori tersebut, yang dianggap sebagai sebab adalah perbuatan yang menurut pengalaman manusia normal pada umumnya sepatutnya dapat diharapkan menimbulkan akibat, dalam hal ini kerugian. Dengan

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Jumadi, *Makna Istilah Dan Bahasa Hukum Dalam Kontek Keadilan*, Jurnal Jurisprudentie, Volume 3, Nomor 1, 2016. hlm. 58.

begitu maka disimpulkan bahwa antara perbuatan dan kerugian yang timbul harus ada hubungan langsung.<sup>71</sup>



---

<sup>71</sup>Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, hlm. 257.