

## 2. KILAS PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH

Bila akan membicarakan kilasan sejarah perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia terutama dengan istilah yang dikenal dengan “kadaster”, maka literatur yang agak banyak berbicara untuk itu dapat ditemukan dalam buku “Pendaftaran Tanah di Indonesia” yang disusun oleh R. Hermanses. Dia mantan pegawai tinggi Departemen Agraria.<sup>1</sup> Oleh karena itu, akan lebih banyak diuraikan hal-hal pokok yang terdapat dalam buku Hermanses tersebut di samping dari literatur lainnya.

Pada awalnya, pendaftaran tanah yang dikenal di dunia ini berasal dari Negara Mesir Kuno, ketika Raja Fir'aun saat itu memerintahkan pegawai kerajaannya untuk mengembalikan patok-patok batas tanah pertanian rakyat yang hilang akibat meluapnya air sungai Nil.<sup>2</sup>

Pada perkembangan selanjutnya, Negara-negara di seluruh dunia melaksanakan pendaftaran tanah, hal ini ditandai dengan adanya istilah pendaftaran tanah tersebut dalam beberapa bahasa dan pelaksanaannya disesuaikan dengan tujuan tertentu.

Dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut “*Capitastrum*”, di Jerman dan Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastré*”, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah “*kadastrale*” atau “*kadaster*”. Maksud dari *Capitastrum* atau *kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *rekord* (rekaman) yang menunjuk kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, sedang kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.<sup>3</sup>

Kemudian dari segi tujuan, dilaksanakan pendaftaran tanah dalam rangka kepastian hukum, juga untuk kepentingan penarikan pajak atau hanya untuk kegiatan administrasi belaka. Untuk tujuan kepastian hukum, misalnya pendaftaran tanah yang dilaksanakan di Australia dikenal dengan nama *Torrens System*.

Untuk kepentingan penarikan pajak, misalnya yang diselenggarakan di Romawi sehingga muncul istilah *capitastrum* tersebut, juga yang dilaksanakan di Perancis dan Nederland atas perintah Napoleon Bonaparte yang disebut *belasting kadaster* atau *fiscale kadaster*, juga ada pendaftaran tanah dalam rangka keperluan administrasi intern belaka seperti yang diselenggarakan oleh para Lurah/Kepala Desa dalam rangka tugas mereka menyaksikan/menguatkan pengalihan hak-hak atas tanah di wilayahnya yang pembukuannya tidak merupakan daftar umum.

Dalam sejarah perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia, pelaksanaannya tidak terlepas dari dinamika istilah dan tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas, termasuk perkembangan dari lembaga pelaksanaannya serta metode atau cara penyelenggaraan dari pendaftaran tanah dimaksud.

Untuk menjelaskan sejarah perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia, sering dibagi dalam babakan sejarah atau zaman, seperti antara lain :

---

<sup>1</sup> Buku susunan R. Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, yang dicetak stensilan tahun 1966 merupakan Diktat Kuliah pada Akademi Pertanahan Nasional (sekarang Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional) di Yogyakarta

<sup>2</sup> Syafruddin, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah*, Tesis, 2004, Program Studi Kenotariatan, PPS-USU, Medan, halaman 14

<sup>3</sup> AP Parllindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), halaman 11-12.

- A. Pendaftaran Tanah Era Pra-Penjajahan
- B. Pendaftaran Tanah Era Penjajahan
- C. Pendaftaran Tanah Era Kemerdekaan
- D. Pendaftaran Tanah Era UUPA- hingga Sekarang

Era babakan zaman ini akan dijelaskan sebagai sejarah perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia sesuai dengan urutan era tersebut sebagai berikut :

#### **A. Pendaftaran Tanah Era Pra-Penjajahan**

Di Indonesia, tidak ditemukan dokumen yang menjelaskan telah diselenggarakannya pendaftaran tanah sebelum zaman penjajahan. Hal ini dimengerti karena hukum yang berlaku pada saat itu yang mengatur mengenai tata kehidupan masyarakat termasuk dalam hal penguasaan tanah adalah Hukum Adat yang umumnya tidak tertulis. Dengan hak-hak atas tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat persekutuan hukum adat berdasarkan Hukum Adat baik dalam bentuk hak bersama/komunal (Hak Ulayat) maupun hak perseorangan (hak milik adat).

Hak-hak atas tanah yang timbul dari proses yang secara terus menerus dikerjakan oleh masyarakat, lalu dilegalkan penguasa kampung/kepala desa dengan pengakuan tanpa surat, sehingga terakhir lahir hubungan kepemilikan yang diakui oleh masyarakat sekawasan dan resmi menjadi milik seseorang dan atau masyarakat dalam lingkungan adat tersebut. Inilah yang kemudian diakui sebagai hak-hak atas tanah yang lahir karena ketentuan hukum adat. (lihat pasal 22 UUPA)

Hal itu diakui juga oleh AP. Parlindungan, bahwa sekalipun ada tatanan hukum adat yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanah menurut adat setempat, namun belum menemukan korelasi dari pemberian hak menurut hukum adat dengan pendaftaran hak tersebut.<sup>4</sup>

Memang dalam menentukan luas dan batas tanah, ada tata cara pengukuran secara sederhana yang dilakukan menurut Hukum Adat yaitu dengan ukuran depa, hesta atau kaki dengan batas-batas tanah hanya dengan tanaman hidup atau tanda-tanda alam seperti sungai, gunung/bukit, jalan dan lain-lain, namun batas-batas tersebut tidak ada “titik ikatan” sehingga setiap saat tidak dapat ditelusuri kembali jika terjadi kesulitan atau hilangnya bukti-bukti hak tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu ukuran dan lokasi bidang tanah tertentu yang dimiliki oleh anggota masyarakat selalu berdasar pada seingat kepala desa setempat dan dibantu oleh sepengetahuan orang-orang tua atau pihak-pihak yang berbatasan, sehingga dengan metode yang sangat alami dan sederhana tersebut tidak memiliki kepastian teknis, baik ukuran, letak dan batas-batasnya.

Jadi legalitas yang memberikan sedikit kepastian atas batas-batas tanah menurut Hukum Adat ini hanya mungkin dari pengakuan para tetua adat dan pemilik yang berbatasan, juga dari keterlibatan Kepala Desa dalam setiap peralihan hak yang dikenal dengan syarat “terang dan tunai” dalam teori transaksi yang ada dalam Hukum Adat, sehingga setiap peralihan hak harus jelas dan terang batas-batas tanah desa dan batas kepemilikan tanah warga desa yang bersangkutan. Tentu kepastian yang ada dalam hal tersebut tidak dapat dipertahankan lagi berkenaan dengan perkembangan zaman.

#### **B. Pendaftaran Tanah Era Penjajahan**

Setelah masuknya bangsa-bangsa lain yang menjajah ke Indonesia, maka diberlakukan juga sistem hukum yang berlaku di negara asalnya ke negara koloninya di

---

<sup>4</sup> AP. Parlindungan, *Op.cit.*, halaman 60

wilayah-wilayah yang sudah menjadi daerah taklukan, sedangkan di samping tetap berlaku Hukum Adat bagi daerah-daerah yang belum ditaklukan. Oleh karena itu pada masa penjajahan, hukum yang berlaku di Indonesia bersifat dualistis, yakni berlakunya Hukum Barat bagi golongan Eropa (ada daerah pendudukan langsung dan daerah pendudukan tidak langsung) dan Timur Asing serta bagi golongan Bumi putera yang menundukkan diri, disamping itu berlaku juga Hukum Adat bagi golongan Bumi putera.

Dualisme hukum tersebut terdapat pula dalam lapangan Hukum Agraria yang pada pokoknya membagi hak-hak atas tanah dalam dua golongan, yaitu:

1. Hak-hak Barat, yaitu hak yang takluk pada hukum yang berlaku bagi golongan Eropa yang disebut hukum Barat. Lalu dikenal Hak Barat contohnya Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht* dan Hak *Opstal*. Tanah-tanah dengan hak Barat disebut tanah-tanah Eropa.
2. Hak-hak adat, yaitu hak yang takluk pada hukum yang berlaku bagi golongan Bumi putera yang disebut tanah-tanah Indonesia (*Inlands bezitrecht*).

Pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kolonial Belanda pada zaman penjajahan itu hanya mengenai tanah-tanah Eropa saja, sungguhpun ada juga pendaftaran tanah yang bersifat sederhana untuk tanah-tanah yang dimiliki oleh orang Indonesia yang mengacu kepada pendaftaran tanah-tanah Eropa. Seperti yang dikenal di beberapa daerah Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta atau daerah lain.

Mengenai pendaftaran tanah yang ada di beberapa daerah tersebut, termasuk mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanahnya adalah sebagai berikut :

### **1. Pendaftaran atas Tanah-tanah Indonesia**

Pemerintah kolonial Belanda pada zaman penjajahan tidak menyelenggarakan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah Indonesia karena besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah tersebut. Sungguhpun demikian, dijumpai beberapa daerah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah menyangkut tanah-tanah Indonesia berdasarkan hukum adat setempat atau peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat, misalnya :

- a. Pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah subak di Bali diselenggarakan oleh pengurus subak berdasarkan hukum adat setempat.
- b. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Kepulauan Lingga berdasarkan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan Soleman. Pendaftaran ini telah dihapuskan oleh pemerintah pada tahun 1913.
- c. Pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah dengan hak grant di Sumatera Timur, diselenggarakan berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh *Gemeente* (Kotapraja) Medan.
- d. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di daerah Yogyakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan Yogyakarta yang diumumkan dalam *Rijksblad* Kesultanan tahun 1926 Nomor 13.
- e. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di daerah Surakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Sunan Solo yang diumumkan dalam *Rijksblad* kesusunana tahun kesunanan tahun 1938 Nomor 14.

### **2. Pendaftaran Tanah oleh Pemerintah Kolonial**

Oleh karena tidak ditemukannya dokumen tentang penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia pada jaman pra penjajahan dan juga pendaftaran tanah pada masyarakat adat pada umumnya, maka membicarakan perkembangan pendaftaran

tanah di Indonesia pada hakekatnya merupakan perkembangan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah Eropa.

Pada tahun-tahun pertama dari zaman penjajahan Belanda, pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah Eropa diselenggarakan oleh dua instansi pemerintah, yaitu :

- a. Instansi yang menyelenggarakan kadaster dan
- b. Instansi yang menyelenggarakan pendaftaran hak.

Berhubungan dengan hal tersebut, pembahasan pendaftaran tanah di Indonesia akan dibagi dalam dua bagian, yaitu perkembangan penyelenggaraan kadaster dan perkembangan pendaftaran hak.

#### a. Penyelenggaraan Kadaster

Kadaster itu tidak hanya diadakan untuk menjamin kepastian obyek hak-hak atas tanah. Kadaster juga pada mulanya diadakan untuk keperluan pemungutan pajak. Oleh karena itu dari segi tujuannya kadaster lazimnya dibedakan dalam kadaster hak dan kadaster pajak.

- 1) Kadaster Hak (*Eigendom Kadaster*), yakni kadaster yang diadakan untuk kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dipunyai orang dengan sesuatu hak. Batas-batas yang diukur dan dipetakan adalah batas-batas hak seseorang atas tanah. Oleh karena tujuan dari kadaster adalah menjamin kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah hak, maka pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dimaksud harus diselenggarakan secara teliti sekali, karena bidang-bidang tanah tersebut harus setiap waktu dapat ditetapkan/ direkonstruksi di lapangan. Kadaster yang diselenggarakan dalam rangka pendaftaran tanah merupakan kadaster hak. Penyelenggaraan kadaster yang modern akan memakan biaya yang tidak kecil, untuk itu hasil dari kadaster harus dapat dipergunakan untuk bermacam-macam tujuan, selain keperluan pajak dan untuk kepastian hukum, juga dapat dipakai untuk keperluan planologi kota.
- (2) Kadaster Pajak (*Belasting Kadaster / Fiscale Kadaster*), yakni kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yang adil dan merata, untuk kepentingan tersebut maka yang penting diketahui adalah luas tanah yang dipunyai dan digunakan oleh wajib pajak, sebab harga tanah ditentukan oleh luas dan penggunaannya. Karena penggunaan tanah menentukan harga dari tanah itu, maka yang menjadi obyek dari kadaster pajak adalah bidang tanah menurut penggunaannya, selanjutnya disebut bidang tanah pajak (*Belastingperceel*). Sesuatu bidang tanah yang dipunyai orang dengan sesuatu hak, selanjutnya disebut bidang tanah hak (*Eigendomsperceel*), dapat dipergunakan untuk beberapa tujuan secara sekaligus, sehingga bidang tanah hak itu akan merupakan beberapa bidang tanah pajak. Untuk itu batas-batas tanah yang diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster pajak pada umumnya batas-batas hak seseorang atas tanah dan batas nyata penggunaannya. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah pajak tidak perlu dilakukan secara teliti sekali, karena harga-harga tanah pada hakekatnya ditetapkan berdasarkan taksiran saja.

Menurut R. Hermanses, berdasarkan sejarah perkembangannya, pendaftaran tanah di Indonesia, diuraikan dalam tiga periode, dengan uraian sebagai berikut :

- 1) Periode Pra Kadaster (tahun 1620-1837)
- 2) Periode Kadaster Lama ( tahun 1837-1875)
- 3) Periode Kadaster Baru ( setelah tahun 1875).

## 1) Periode Pra-Kadaster

Periode Pra-kadaster ini oleh CG van Huls disebut juga periode kacau balau (*Chaotische periode*), karena kadaster tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh para pelaksananya, sehingga daftar-daftar dan peta-peta kadaster berada dalam keadaan kacau balau dan tidak dapat dipercaya.

Periode pra-kadaster dan periode kadaster lama pada pokoknya hanya perkembangan kadaster yang diselenggarakan di kota Jakarta dan daerah-daerah sekitarnya. Hal ini disebabkan oleh karena : a) bahan-bahan tertulis yang ada terutama mengenai kadaster yang diselenggarakan di kota Jakarta dan daerah-daerah sekitarnya; dan b) Jakarta merupakan pusat pemerintahan, sehingga kadaster yang diselenggarakan di kota Jakarta dan daerah-daerah sekitarnya mendapat perhatian yang jauh lebih besar dari pada kadaster yang diselenggarakan di daerah-daerah lain.

Pemerintah Kolonial Belanda yang menjadikan Indonesia sebagai salah satu daerah koloninya, dalam menjalankan kekuasaannya mendirikan VOC pada tahun 1602 dengan kewenangan selain menerima hak untuk berdagang sendiri di Indonesia, juga menerima hak menjalankan kekuasaan kadaulatan di daerah-daerah yang dikuasainya dengan kekuatan senjata.

Pada saat itu dalam menjalankan kekuasaannya di daerah jajahan, VOC. tidak mau mengakui hukum yang lain, kecuali hukumnya sendiri artinya VOC menganggap dirinya sebagai pemilik dari tanah-tanah yang terletak di dalam daerah-daerah kekuasaannya dan Pemerintah VOC memberikan tanah-tanah kepada bekas pegawai VOC yang menetap di daerah kekuasaannya dan orang Belanda yang sengaja didatangkan dari Negeri Belanda yang dijadikan sebagai transmigran.

Untuk mengatur persoalan yang timbul berhubungan dengan pemberian tanah dan pendaftarannya serta persoalan yang melingkupinya, V.O.C. mengeluarkan beberapa *maklumat (plakaat)*, antara lain :

- a) **Plakaat tanggal 18 Agustus 1620** yang merupakan peletakan dasar pertama untuk pelaksanaan kadaster di Indonesia, antara lain ditetapkannya instansi penyelenggara kadaster yang disebut "*Baljuw (Bailluw)* dan *Scheepen*". Instansi ini harus menyelenggarakan daftar-daftar (*stadsboeken*) dengan mencatat semua bidang tanah, pekarangan, pepohonan dan buah-buahan yang telah diberikan oleh VOC. serta nama-nama dari para pemiliknya. Inilah yang disebut **kadaster dalam arti yang kuno**,<sup>5</sup> oleh karena pendaftaran tanah tersebut dilakukan tanpa didasarkan pada peta-peta tanah dan hanya mengenai tanah yang diberikan oleh VOC. Tentu saja pendaftaran tanah tanpa didasari pemetaan tanah maka lokasi dan batas tanah tidak dapat direkonstruksi dengan jelas dan tepat sehingga belum dapat memberikan jaminan kepastian hukum.<sup>6</sup>

Selain itu Plakaat tersebut juga dapat disebut sebagai dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran hak di Indonesia, yang juga diserahkan

---

<sup>5</sup> Kadaster dalam arti kuno adalah Pendaftaran bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar tanpa didasarkan pada peta atau hanya peta yang kasar saja .

<sup>6</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia* (Surabaya : Arkola, 2002), halaman 58.

pelaksanaannya kepada Baljuw dan Scheepen. Jadi Baljuw dan Scheepen merupakan satu instansi bentukan VOC yang melaksanakan tugas rangkap sebagai pelaksana kadaster dan pendaftaran hak.

- b) **Plakaat tanggal 2 Juni 1625** yang menetapkan biaya pengalihan tanah sebesar 10%.
- c) **Plakaat tanggal 23 Juli 1680** dibentuk Dewan Heemraden yang merupakan suatu instansi yang diadakan oleh VOC untuk daerah kekuasaannya di luar kota Jakarta dan bagian selatan kota Jakarta.

Tugas utama Dewan Heemraden adalah menyelenggarakan kadaster (Pasal 16), yakni membuat peta umum dari tanah-tanah yang terletak dalam wilayah kerjanya, dengan melakukan pencatatan secara teliti dalam sebuah peta (pemetaan) atas semua bidang tanah beserta jalan-jalan yang ada atau yang sedang direncanakan, jembatan, selokan, saluran air dan lain-lain yang harus dicatat luas tiap bidang tanah serta nama pemiliknya.

Tujuan dari pemetaan tersebut adalah untuk menetapkan pemilik tanah sebagai wajib pajak (untuk kepentingan pemungutan pajak) dan untuk menyelesaikan perkara tentang batas tanah yang timbul antara pemilik tanah atau antara pemilik dengan VOC (untuk kepentingan kepastian hukum).

Dalam Pasal 18 diatur bahwa untuk pembuatan peta tersebut Dewan Heemraden dapat mengangkat beberapa orang ahli ukur, namun tidak dijelaskan cara para ahli ukur dalam mengukur dan membuat peta dimaksud.

Plakaat inilah yang meletakkan dasar-dasar penyelenggaraan **kadaster dalam arti yang modern**.<sup>7</sup>

Tugas lain dari Dewan Heemraden adalah mengadili perkara-perkara mengenai batas-batas tanah (Pasal 28 dan 29) dan memelihara jalan, jembatan, saluran air, tanggul, bendungan dan sungai (Pasal 17).

Sementara untuk tugas pendaftaran hak untuk daerah-daerah di luar kota Jakarta tidak diserahkan kepada Dewan Heemraden, tetapi tetap dilakukan Oleh Baljuw dan Scheepen, sehingga penyelenggaraan kadaster dan pendaftaran hak di daerah-daerah itu tidak lagi dilakukan oleh suatu instansi seperti ditetapkan dalam Plakaat tanggal 18 Agustus 1620.

Dengan demikian sejak tahun 1860, pendaftaran tanah diselenggarakan Dewan Heemraden yang didasarkan pada peta-peta tanah (sehingga hal ini berarti Dewan telah melakukan kadaster dalam arti modern) dengan dua tujuan, yaitu untuk pemungutan pajak tanah dan untuk kepastian hukum mengenai batas-batas tanah, juga awal dari penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh dua instansi yaitu di luar kota Jakarta, serta Dewan tidak berwenang melakukan pendaftaran hak.

- d) **Plakaat tanggal 8 Juli 1685** dibuat untuk penetapan pajak tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 Plakaat tanggal 23 Juli 1680, yang

---

<sup>7</sup> Kadaster dalam arti yang modern dapat di rumuskan sebagai pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar berdasarkan pengukuran pemetaan yang seksama dari bidang-bidang tanah itu. Secara singkat kadaster dirumuskan sebagai pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah seperti dirumuskan dalam pasal 19 ayat 2 sub a UUPA.

besarnya adalah  $\frac{1}{2}$  % dari harga tanah, pajak tanah itu berlaku untuk 3 (tiga) tahun. Pajak tersebut merupakan awal mula dari pajak perponding.

- e) **Plakaat tanggal 23 Oktober 1685** ditetapkan bahwa keterangan mengenai tanah-tanah yang didaftar dalam daftar-daftar tanah (*stadsboeken*) harus sesuai dengan keadaan hukum yang sebenarnya, jika terjadi pengalihan harus dicatat dalam daftar (*stadsboeken*). Sewaktu penyelenggaraan kadaster dan pendaftaran hak masih berada di tangan Baljuw dan Scheepen, pencatatan pengalihan tanah dapat dilakukan dengan mudah. Dengan diserahkannya penyelenggaraan kadaster kepada Dewan Heemraden, maka dibuat ketentuan bahwa pengalihan tanah yang terletak dalam kerja Dewan Heemraden tetap dilakukan di hadapan Baljuw dan Scheepen dan dapat dicatat dalam "*stadsboeken*" yang diselenggarakan oleh Dewan Heemraden. Dalam Pasal 9 ditetapkan, bahwa setiap orang tidak diperkenankan menjual atau mengalihkan kepada orang lain bidang tanah yang terletak di luar tembok-tembok kota, kecuali jika hal itu diberitahukan terlebih dahulu kepada Heemraden. Ternyata ketentuan dalam Pasal 9 tersebut menimbulkan tafsiran seakan-akan pengalihan tanah di luar kota tidak perlu diberitahukan lagi kepada Baljuw dan Scheepen. Sebab dalam sebuah catatan hasil rapat Dewan Scheepen tanggal 22 Mei 1686 ditegaskan, bahwa maksud dari ketentuan pasal 9 itu adalah bahwa Scheepen tidak boleh menerima pengalihan bidang tanah yang terletak di luar kota, kecuali jika penjual sebelumnya membuktikan dengan suatu surat keterangan dari sekretaris Heemraden, bahwa penjualan tersebut telah diberitahukan kepada Heemraden. Surat keterangan itu disebut *Heemraden Briefje* atau *Heemraden-Kennis*.

Dengan menjadikan Heemraden-Kennis sebagai pemberitahuan pengalihan tanah kepada Scheepen, maka pengalihan tanah akan diberitahukan juga kepada Heemraden, sehingga Heemraden dapat mencatat pengalihan tanah tersebut dalam daftar-daftar tanah yang bersangkutan.

- f) **Plakaat tanggal 3 Oktober 1730** mengatur bahwa penerbitan *Heemraden-Kennis* dijadikan sebagai alat untuk pengukuran kembali tanah yang hendak dialihkan apabila tanahnya belum mempunyai peta sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Oleh karena itu *Heemraden-Kennis* baru diberikan setelah tanah itu diukur dan dipetakan kembali. Dengan diserahkannya tugas penyelenggaraan kadaster pada para ahli ukur tahun 1778, maka *Heemraden-Kennis* itu menjadi landmeterskennis yang dalam Ordonansi Balik Nama (Stb. 1834 Nomor 27) tetap dijadikan syarat bagi pendaftaran peralihan hak. Dengan mengeluarkan peraturan mengenai *Heemraden-Kennis*, Pemerintah VOC memperlihatkan suatu pengertian yang mendalam tentang kadaster.
- g) **Plakaat tanggal 3 Oktober 1750** diterbitkan karena meskipun Pemerintah mempunyai pengertian yang mendalam tentang kadaster, tetapi penyelenggaraannya tidak dilakukan sebagaimana mestinya oleh para pelaksananya, sehingga peta dan daftar tanah tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Dalam Plakaat tanggal 3 Oktober 1750 ditegaskan kembali bahwa Dewan Scheepen tidak boleh menerima penyerahan tanah sebelum tanah itu diukur kembali oleh ahli ukur, agar dengan demikian dapat dibuatkan surat tanah yang diperbaiki. Plakaat tersebut dikeluarkan oleh karena ternyata banyak bidang tanah, terutama yang sudah lama

diberikan oleh Pemerintah mempunyai surat tanah yang tidak cocok lagi dengan keadaan yang sebenarnya.

- h) **Plakaat tanggal 17 Pebruari 1752** menetapkan bahwa Pemerintah VOC menganggap perlu menugaskan sekali lagi kepada Dewan Scheepen dan Dewan Heemraden, dalam daerah kerja masing-masing, untuk : 1) memerintahkan pembuatan peta dari semua bidang tanah yang terletak dalam “*Koninkrijk Jakarta*”; dan 2) membentuk dan memelihara daftar tanah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Ternyata penyelenggaraan kadaster itu tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya karena pembukuan tanah yang tidak lengkap pada waktu sekarang mengenai daerah-daerah di dekat Jakarta. Hal tersebut disebabkan oleh karena para pelaksana tidak mempunyai pengetahuan dan pengalaman sama sekali dan tidak mentaati kewajiban mereka.
- i) **Plakaat tanggal 17 Nopember 1761** mengulangi lagi ketentuan dalam Plakaat tanggal 3 Oktober 1750, karena anggota Dewan Heemraden menemukan banyak kesalahan yang terjadi pada peta tanah yang disebabkan penunjukan batas yang salah pada surat jual beli dan surat tanah lainnya. Ternyata peta tanah tersebut telah dibuat berdasarkan keterangan pemilik yang bersangkutan saja tanpa mengadakan pengukuran bidang tanahnya.
- j) **Plakaat tanggal 31 Maret 1778** ditetapkan penyelenggaraan kadaster diserahkan kepada para ahli ukur (*landmeter*), sehingga ahli ukur tidak lagi merupakan tenaga yang dipekerjakan pada instansi yang ditugaskan menyelenggarakan kadaster, tetapi sudah merupakan suatu instansi tersendiri yang ditugaskan menyelenggarakan kadaster.

Alasan dikeluarkannya plakaat tersebut karena belum tersedianya peta dan daftar tanah.

Para ahli ukur diperintahkan untuk mengukur semua bidang tanah yang terletak di dalam maupun di luar kota Jakarta tanpa memungut biaya dari para pemilik tanah dan melakukan pemetaan secara teliti dalam peta-peta blok (*blokkaarten*).<sup>8</sup>

Pemberitahuan jual beli atau pemindahan benda tetap (*overschrijving*) di luar kota Jakarta pada Dewan Heemraden dihapuskan, selanjutnya tugas itu diserahkan kepada para ahli ukur, baik terhadap bidang tanah di dalam maupun yang di luar kota Jakarta, selanjutnya kepada yang berkepentingan diberikan surat keterangan (*landmeter biljet* atau *landmeters-briefje*). Tanpa *landmeters-briefje*, Scheepen yang dikuasakan dilarang menerima pernyataan di hadapannya dan *landmeters-briefje* itu harus diletakkan pada surat bukti haknya. Demikian juga apabila bidang tanah mau dilelang, sebelum dilelang di muka umum, semua surat yang mengenai bidang tanah itu harus diserahkan kepada ahli ukur dan *landmetersbriefje* diambil sebelum pelelangan. Jika dianggap perlu, bidang tanah itu diukur terlebih dahulu sebelumnya bidang tanah itu dilelang; semua bidang tanah yang sejak tahun 1740 belum pernah diukur kembali, wajib diukur sebelum dilelang.

---

<sup>8</sup> Peta blok adalah suatu kompleks bidang-bidang tanah yang merupakan suatu kesatuan; blok itu lazimnya merupakan suatu daerah dengan batas-batas yang tertentu; tiap-tiap bidang tanah itu diberi tersendiri, agar bidang –bidang tanah itu dapat didaftar menurut nomor-nomor itu dalam daftar-daftar tanah



Dengan demikian *landmeters-briefje* dijadikan sebagai alat bagi para ahli ukur untuk memelihara peta tanah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

- k) **Instruksi Pemerintah (Stb. 1837 Nomor 3)**, yakni kepada ahli ukur atau Dewan Scheepen ditugaskan mendirikan suatu kantor bagi para ahli ukur (*landmeters-kantoor*), Ketentuan tersebut telah mencakup 3 (tiga) pokok penyelenggaraan suatu kadaster yang modern, yaitu:
- 1) pemetaan bidang-bidang tanah;
  - 2) pendaftaran bidang-bidang tanah itu dalam daftar-daftar tanah; dan
  - 3) pemeliharaan peta-peta dan daftar-daftar tanah.

Isi dari instruksi tersebut adalah perincian mengenai pelaksanaan tugas kadaster, karena sekalipun disebutkan tahun 1778 sebagai tahun kelahiran kadaster yang modern di Indonesia dan Plakaat tanggal 31 Maret 1778 telah mencakup semua pokok penyelenggaraan dari suatu kadaster yang modern, namun ketentuan tersebut masih kurang terperinci untuk dapat menyelenggarakan suatu kadaster yang modern, sehingga disempurnakan dengan Instruksi tahun 1837 dan menjadi alasan untuk menganggap tahun 1837 itu sebagai tahun kelahiran kadaster yang modern di Indonesia.

- l) **Tahun 1809** Kantor Ahli Ukur di Jakarta dihapuskan lagi atas usul Gubernur Jenderal Deandels, oleh karena: 1) pekerjaan para ahli ukur pada hakekatnya adalah untuk kepentingan para pemilik tanah belaka, sehingga tidak pada tempatnya jika para ahli ukur diberi gaji oleh Negara; dan 2) terjadinya penyelewengan di kantor itu.

Sebagai pengganti dari Kantor Ahli Ukur, diangkat seorang ahli ukur disumpah (*Gezweren Landmeter*) yang tidak menerima gaji dari Pemerintah. Sehingga penghasilannya dapat meminta bayaran dari para pemilik tanah yang memerlukan jasa-jasanya menurut ketentuan yang telah ditetapkan. Kepada ahli ukur tersebut diinstruksikan untuk melakukan tugas sesuai dalam Plakaat tanggal 31 Maret 1778 dengan tambahan ahli ukur ditunjuk sebagai "*Eerst taxatour*" dari benda tetap.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a) Dalam periode Pra-kadaster, metode tentang pendaftaran tanah telah berkembang dari pengertian kadaster yang kuno menjadi pengertian kadaster yang modern.
- b) Peraturan-peraturan tentang penyelenggaraan kadaster belum mengatur secara sistematis dan terperinci.
- c) Penyelenggaraan kadaster mengalami kegagalan karena para pelaksana kurang pengetahuan dan pengalaman mengenai penyelenggaraan kadaster dan tidak menjalankan tugas mereka sebagaimana mestinya.

## 2) Kadaster Lama

Periode ini oleh CG van Huls disebut juga Periode Ahli Ukur Pemerintah (*Periode van de Gouvernements-landsmeter*), yakni tata cara penyelenggaraan kadaster masih diatur secara sederhana sekali (cara pengukuran dan pembuatan peta-peta belum diatur).

Dapat dijelaskan bahwa pada tanggal 18 Januari 1837 dikeluarkan keputusan Gouverneur-General (Gubernur Jenderal), selanjutnya disebut **G.G. (Stb. 1837 No. 3)** yang menetapkan suatu instruksi bagi para ahli ukur di

Jakarta, Semarang dan Surabaya. Dari tugas-tugas atau instruksi yang diberikan kepada para ahli ukur pemerintah, telah mengatur penyelenggaraan kadaster secara terperinci, sesuai dengan pokok-pokok penyelenggaraan suatu kadaster dalam arti yang modern, antara lain :

- a) Menyimpan dan memelihara peta tanah (*blik-kaarten*); yang telah dibuat oleh ahli ukur tanah sebelumnya dan membuat peta tanah dari blok-blok yang belum diukur dan dipetakan.
- b) Menyelenggarakan daftar-daftar berupa :
  - Daftar Tanah (blok-register), yaitu daftar dari tiap bidang tanah yang didaftar menurut nomor atau huruf yang diberikan pada bidang tanah itu pada peta. Uraian mengenai letak, batas dan luas bidang tanah diambil dari peta yang ada.
  - Daftar Peta, baik peta kasar dan peta lain yang diterima dan dibuat sendiri.
  - Daftar peralihan hak atas benda tetap.
  - Daftar pengukuran dan penaksiran yang dilakukan.
- c) Memberikan "*landmeters-kennis*".  
 Pemberian *landmeters-kennis* pada hakekatnya merupakan ulangan dari ketentuan Pasal 13 s/d 18 dalam **Ordinansi Balik Nama (Stb.1834 No.27)** yang menetapkan *landmeters-kennis* sebagai salah satu syarat pendaftaran hak atau alat bagi ahli ukur untuk memelihara peta dan daftar tanah diselenggarakannya agar tetap sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Dalam Pasal 12 Stb. 1873 No.3 dan Pasal 12 Stb. 1834 No. 27 ditetapkan bahwa jika ahli ukur menganggap perlu, pembeli atau penjual dapat diwajibkan untuk meminta pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan atas biaya sendiri, tanpa pengukuran dan pemetaan bidang tanah tersebut, ahli ukur dapat menolak memberikan *landmeters-kennis*. Tujuan dari ketentuan tersebut adalah memungkinkan ahli ukur menyempurnakan peta-peta yang mereka terima, mengingat bidang tanah pada peta itu lazimnya tidak diukur dan dipetakan sebagaimana mestinya.
- d) Dapat diserahkan tugas memelihara daftar-daftar perponding. Pajak perponding adalah suatu pajak yang dikenakan atas tanah-tanah dengan hak-hak Eropa. Pajak tersebut pada mulanya ditetapkan dengan Plakaat tanggal 8 Juli 1685 dan berlaku sampai tahun 1690. Pajak dimaksud muncul kembali dengan nama "pajak setengah persen" (*belasting van het een-half percent*) yang pada mulanya berlaku di Jakarta dan kemudian di Semarang dan di Surabaya. Pada tahun 1823 dikeluarkan **Ordonansi (Stb. 1823. No.5)** yang mengatur pajak perponding untuk Jawa dan Madura. Salah satu tugas dari para ahli ukur dalam hubungan pajak perponding adalah memberi nomor-nomor perponding pada hak-hak baru.

Dalam pada itu, para ahli ukur Pemerintah tidak menjalankan tugasnya sebagaimana mestinya. Para ahli ukur pada umumnya tidak mentaati ketentuan yang tidak ditetapkan dalam instruksi, mereka hanya melaksanakan pekerjaan yang mendapat bayaran. Peta dan daftar tanah tidak dipelihara secara teratur dan pembuatan peta baru ditelantarkan. Dengan cara kerja yang demikian mudah dimengerti, mengapa peta dan daftar tanah yang ada di kantor para ahli ukur tidak dapat dipercaya sama sekali.

Mengenai keberadaan ahli ukur tersebut, diijelaskan bahwa para ahli ukur Pemerintah diangkat oleh Gubernur Jenderal dan berada di bawah pengawasan langsung dari Residen yang bersangkutan dan tidak menerima gaji dari

Pemerintah. Sebelum memangku jabatan, para ahli ukur harus mengangkat sumpah terlebih dahulu, karena itu ahli ukur pemerintah disebut juga ahli ukur yang disumpah.

Ditentukan juga bahwa dapat diangkat sebagai ahli ukur adalah orang yang lulus dalam ujian keahlian yang diadakan oleh para ahli yang berwenang. Pada tahun 1866 dikeluarkan **Stb. 1866 No.81** yang menetapkan bahwa ujian ahli ukur dilakukan pada bulan Januari dan Juli dan diselenggarakan oleh satu komisi. Komisi tersebut diangkat oleh Direktur Pekerjaan Umum (Stb. 1867 No. 12)

Adanya ketentuan ujian keahlian bagi para ahli ukur membuktikan bahwa teknik penyelenggaraan kadaster telah berkembang, sehingga pelaksanaannya harus memiliki keahlian. Pendidikan seseorang menjadi ahli ukur pada mulanya dilakukan sambil bekerja dengan ahli ukur; berhasil tidaknya seseorang menjadi ahli ukur tergantung dari kemampuan orang itu untuk belajar sendiri.

Dengan makin berkembangnya tehnik penyelenggaraan kadaster, maka pada tahun 1913 Pemerintah mendirikan kursus ahli ukur pada kadaster di Bandung; lamanya 2 (dua) tahun.

Kemudian pada tahun 1919 dibuka kursus ahli ukur pada Fakultas Pertanian di Wageningen dan Kursus di Bandung dihapuskan. Kursus di Wagenigen lamanya 3 ½ (tiga setengah) tahun dan kepada lulusannya diberikan Diploma Ahli Ukur.

Pada tahun 1936 kursus di Wageningen dipindahkan ke Fakultas Teknik di Delft, kepada lulusannya diberikan Diploma “civiellandmeters”. Pada tahun 1949 kursus tersebut dijadikan untuk “geodeicchinggeiur”. Di Indonesia pendidikan ukur untuk ahli Geodesi dibuka pada tahun 1950 di Fakultas Teknik di Bandung.

### 3) Periode Kadaster Baru.

Periode ini oleh CG. Van Huls disebut periode Jawatan pendaftaran tanah (*Periode Van den Kadastrale Dienst*), yakni tata cara penyelenggaraan kadaster diatur itu secara terperinci.

Bahwa pada tahun 1870 merupakan tonggak penting sejarah keagrariaan di Indonesia sehubungan diberlakukannya Agrarische-Wet. Khusus dalam hal pendaftaran tanah, maka pada tahun 1871 Pemerintah membentuk komisi yang bertugas mempelajari perlu tidaknya kadaster direorganisir. Komisi itu diketahui oleh Motke, Direktur Jenderal Keuangan. Oleh komisi tersebut diusulkan agar kadaster diorganisir secara radikal dan disusun kembali sesuai dengan kadaster yang diselenggarakan di Negeri Belanda. Reorganisir itu harus dimulai dari Jakarta dan berdasarkan pengalaman yang akan diperoleh di daerah tersebut barulah reorganisir itu diselenggarakan di daerah-daerah lain.

Setelah mendengar pendapat dari Mr. Levyssohn Norman, Direktur Departemen Dalam Negeri, Gubernur Jenderal menyampaikan usul reorganisasi kadaster yang sesuai dengan pendapat Motke/Levyssohn kepada Menteri Penjajahan untuk mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Belanda, setelah Pemerintah Belanda mengesahkan usul-usul tersebut, maka pada permulaan tahun 1874, JB. Hiddink, seorang ahli ukur Kadaster di Negeri Belanda, dikirim ke Indonesia bersama-sama dengan dua orang ahli ukur lain untuk memimpin pekerjaan kadaster di Jakarta. Sesuai dengan usul

Motke/Levyssohn, maka segera dimulai pengukuran dan pemetaan di “Afdeling Batavia dan landerman Batavia (Jakarta). Untuk keperluan pengukuran dan pemetaan ini, Residen Jakarta mengeluarkan Instruksi tanggal 12 Agustus 1874 menyangkut ketentuan umum pengukuran kadaster di Indonesia dengan mengacu kepada Stb. 1879 No. 164 yang berlaku untuk Jakarta, Semarang dan Surabaya. Selanjutnya Stb. 1875 No. 183 itu kemudian dinyatakan berlaku untuk seluruh Indonesia sesuai dengan Stb. 1879 No. 164. pengukuran dan pemetaan “Afdeling Batavia” dapat diselesaikan pada tahun 1878

J.B. Hidink meninggal dunia pada akhir tahun 1874 dan sebagai penggantinya F. Verstijnen baru dapat memangku jabatannya pada tahun 1876. selain Stb. 1875 No. 183, peraturan-peraturan yang diperlukan untuk penyusunan kadaster baru dibuat berdasarkan usul-usul dari F. Verstijnen, sehingga F. Verstijnen dapat dianggap penyusun atau Bapak dari kadaster baru.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan untuk penyusunan kadaster baru itu antara lain :

- (1) Ketentuan Umum mengenai pengukuran-pengukuran kadaster di Indonesia (S.1875 No. 183.j.o. Stb. 1879 No. 164).
- (2).Keputusan Pemerintah yang menetapkan Contoh-contoh dan daftar-daftar tata usaha kadaster) (Bijblad. No. 3308).
- (3).Keputusan Pemerintah yang mengatur Tugas kadaster. (Stb.1870 No. 164).
- (4).Peraturan mengenai penggunaan hasil-hasil pengukuran-pengukuran kadaster dalam surat-surat hak tanah (Stb. 1880 N0. 147).

Dalam pada itu, Stb. 1875 No. 183 mengatur secara rinci cara penyelenggaraan kadaster dan pemetaan. Pengukuran dan pemetaan di daerah-daerah yang ditunjuk oleh Gubernur Jenderal disebut daerah kadaster. Dalam pasal 20 dijelaskan apa yang dimaksud dengan bidang tanah, yakni bidang tanah tersendiri yang harus diukur dan dipetakan baik yang dimiliki orang/badan hukum dengan sesuatu hak (bidang tanah hak), bagian dari bidang tanah hak, jika bagian itu terpisah oleh batas alam atau mempunyai tanaman yang berbeda, bagian dari jalan dan perairan yang mempunyai nama tersendiri maupun bagian dari bidang tanah yang terletak di seksi lain.

Bagian-bagian tanah tersebut mempunyai proyek pengukuran dan pemetaan dan lazimnya disebut bidang-bidang kadaster. Untuk tiap-tiap bidang tanah kadaster itu diberi Nomor tersendiri pada peta-peta kadaster. Mengenai rumusan bidang tanah tersebut di atas, dapat dikemukakan dua catatan sebagai berikut :

- (1).Dengan menyebut bidang-bidang tanah hak sebagai objek utama dari pengukuran dan pemetaan, maka kadaster baru yang akan diselenggarakan itu merupakan kadaster hak.
- (2).Suatu bidang tanah hak sering dipergunakan oleh pemegang hanya untuk beberapa tujuan, misalnya sebagian untuk mendirikan rumah dan bagian lain ditanam dengan buah-buahan atau sayuran atau untuk mendirikan rumah. Oleh karena itu, pengukuran dan pemetaan bidang tanah tersebut pada umumnya merupakan bidang-bidang tanah menurut penggunaannya dan bukan bidang-bidang tanah hak. Bidang tanah hak yang dipergunakan untuk beberapa tujuan akan diperoleh beberapa nomor kadaster pada peta kadaster.

Ketentuan tersebut telah menjadi sebab utama kegagalan penyelenggaraan kadaster baru.

Setelah peta-peta kadaster dari suatu daerah kadaster selesai dibuat, maka harus disusun tata usaha kadaster menurut contoh-contoh dan dengan daftar-daftar yang harus diadakan menurut Bijblad. No. 3308, antara lain :

(1) Daftar tanah yang merupakan daftar utama dari usaha kadaster.

Dalam daftar itu bidang-bidang tanah kadaster yang telah dipetakan diuraikan secara lengkap menurut seksi dan nomor kadaster yang diberikan pada tiap-tiap bidang tanah.

(2). Daftar nama yang disusun menurut abjadnya, yakni para pemegang hak didaftar dengan hak-hak yang mereka punyai.

Kedua daftar tersebut merupakan daftar yang harus diselenggarakan dalam rangka tata usaha pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No.10 tahun 1961 dan PP 24 tahun 1997.

Selanjutnya ditetapkan bahwa dalam Stb.1879 No. 164, Stb. 1879 No. 183 dan Bijblad No. 3308 penyelenggaraan kadaster ditugaskan kepada “kadaster” (**Kadastrale Dienst** =Pendaftaran Tanah ).

SB Silalahi menulis bahwa kadastrale Dienst juga tunduk pada ketentuan Agrarische-Wet, Kadastrale Dienst bertugas mendirikan dan memelihara kadaster hak, pengukuran dan pemetaan, pemberian hak atas tanah (sertipikat) dan pelayanan pada masyarakat.<sup>9</sup>

Dengan dikeluarkannya Stb. 1879 No. 164, maka istilah kadaster secara resmi dapat dipakai dalam dua arti, yaitu sebagai instansi (organ) pemerintah dan sebagai tugas (functie). Selain penyelenggaraan kadaster hak, kepada “kadaster” ditugaskan untuk :

(1) membuat peta Ibukota Propinsi (gewest) dan Keresidenan (afdeling) di Jawa dan Madura menurut ketentuan yang ditetapkan dalam Stb.1875 No. 183 termasuk penyelenggaraan kadaster hak

(2) membuat peta di Pulau Jawa dan Madura (kecuali di Keresidenan Yogyakarta dan Surakarta dan Kabupaten Madura dan Sumenep) dengan ketentuan bahwa batas bidang tanah hak hanya dipetakan jika hak itu adalah Hak Eropa atau Hak Agrarisch Eigendom. Cara pengukuran dan pemetaan tersebut ditetapkan dalam keputusan Pemerintah tanggal 14 Agustus 1879 (Bijblad. No. 13431) dan ketentuan tersebut dapat dikatakan merupakan suatu kopi dari cara yang ditetapkan dalam Stb. 1875 No. 183.

Tujuan utama pembuatan peta tersebut adalah untuk dijadikan dasar bagi penyelenggaraan suatu kadaster Indonesia, kadaster yang dapat dipakai untuk pemungutan pajak hasil bumi (*landrent*).

Pembuatan peta-peta itu tidak mendapat perhatian sama sekali, sehingga dalam Stb. 1916 No. 705 tidak lagi dijadikan tugas dari kadaster.

(3) melaksanakan tugas-tugas yang dahulu diberikan kepada para ahli ukur Pemerintah dalam Stb. 1837 No. 3. Maksud dari ketentuan ini adalah agar semua pekerjaan kadaster diselenggarakan seluruhnya oleh kadaster.

(4) memelihara peta-peta yang telah dibuat dalam rangka “statistick opname” Peta-peta tersebut telah dibuat untuk keperluan pemungutan pajak hasil bumi oleh *Kadastraale Statistieke*

Saat pengalihan tugas para ahli ukur Pemerintah kepada Jawatan Pendaftaran Tanah (*Kadaster*) ditetapkan oleh Gubernur Jenderal secara

<sup>9</sup> SB. Silalahi, *Garis Besar Penerapan UUPA dan Permasalahannya* (makalah) dalam Brahmana Edhie dan Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan* (Bandung, Mandar Maju : 2002), hal. 111

tersendiri untuk tiap-tiap Keresidenan. Dengan pengalihan tugas-tugas kepada Kadaster, maka penyelenggaraan kadaster harus dilakukan kadaster itu menurut : 1) Stb. 1875 No. 183 dan Stb. No.3308 di daerah kadaster; dan 2) Stb. 1837 No. 3 di luar daerah kadaster.

Penyelenggaraan kadaster di daerah kadaster dilakukan oleh Kantor Kadaster. Menurut Stb. 1800 No . 143, Kantor Kadaster dibentuk jika pekerjaan pengukuran dan pemetaan sudah mencapai kemajuan.

Tiap-tiap kantor Kadaster dikepalai oleh “ *bewarder* “ atau oleh seorang pejabat kadaster lain yang menjalankan fungsi seorang “ *bewaarder* “, yang bertugas :

- (1) meletakkan hubungan antara uraian bidang tanah kadaster yang baru dan yang lama
- (2) menyusun tata usaha kadaster
- (3) memelihara kadaster ; dan
- (4) mengeluarkan surat keterangan pendaftaran tanah (peta kadaster dan daftar tanah serta *Landmeters-kennis*) dan surat ukur, memberikan kutipan dari peta, memberi keterangan lisan isi dari peta dan daftar tanah.

Pemberian surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT) serta Surat Ukur (SU) diatur lebih lanjut dalam Pasal 51 s/d 54. Pemberian SKPT dan SU baru dilakukan setelah Stb. 1880 No 147 dinyatakan berlaku di daerah kadaster. Selama Stb. 1880 No. 147 itu belum dinyatakan berlaku, maka pemberian SKPT dan SU dilakukan menurut ketentuan dalam Stb. 1837 No.3.

Dalam Pasal 1 Stb. 1880 No. 147 ditetapkan bahwa setelah pengukuran dan pemetaan di suatu daerah kadaster selesai diselenggarakan dan kadaster telah terbentuk, maka bidang tanah yang terletak dalam daerah kadaster yang menjadi obyek surat hak tanah, dinyatakan dalam surat hak tanah itu dengan tanda-tanda kadaster yang terdiri atas : Nama keresidenan ; Nama daerah kadaster, seksi dan nomor atau nomor – nomor kadasternya.

Pada pasal 2 ditetapkan, jika bidang tanah merupakan bagian bidang tanah kadaster yang telah dipetakan, maka dalam surat yang diperlukan untuk membuat surat hak tanahnya termasuk peta kadaster, pada surat ukur ditentukan batas baru beserta angka ukurannya. Surat ukur dimaksud disebut dalam surat hak tanah dan dilampirkan pada surat hak tanahnya. Suatu bidang tanah kadaster yang menjadi obyek surat hak tanah memperoleh nomor kadaster baru setelah surat hak tanah itu dikeluarkan, maka dalam surat tanda yang baru nomor kadaster yang lama disebut dalam surat hak tanah yang itu di samping nomor kadaster yang baru.

Dengan menguraikan sesuatu bidang tanah yang menjadi obyek surat hak tanah dengan tanda-tanda kadaster, maka bidang tanah itu tidak perlu lagi surat ukur dalam surat hak tanahnya. Sebab dengan menyebut nomor kadaster yang diberikan pada bidang tanah itu dalam peta kadaster yang bersangkutan (nama keresidenan, nama daerah kadaster dan nomor seksi menunjuk pada kadaster di mana bidang tanah itu dipeta) bidang tanah tersebut sudah dapat diuraikan secara pasti dalam surat hak tanah.

Dengan berlakunya Stb.1880 No. 147 pada suatu daerah kadaster, untuk menguraikan suatu bidang tanah dalam surat hak tanah tidak perlu surat ukurnya; peta kadaster dimana bidang tanah itu dipetakan sudah merupakan surat ukurnya. Karena dalam daftar tanah tiap-tiap bidang tanah diuraikan secara lengkap, maka SKPT yang merupakan pemberitahuan pada pegawai

balik nama dapat dibuat berdasarkan keterangan yang terdapat pada daftar tanah. Dengan demikian SKPT dapat merupakan kutipan dari daftar tanah.

Penyelenggaraan kadaster baru sebagai kadaster hak dalam praktek mengalami kegagalan, penyebabnya adalah rumusan bidang tanah yang ditetapkan dalam Pasal 20 Stb. 1875 No. 183 menimbulkan kesulitan, antara lain :

- (1) Dengan menjadikan bidang-bidang tanah menurut penggunaannya juga bidang tanah kadaster yang harus diukur dan dipetakan penggunaannya, batas-batas bidang tanah pada peta kadaster akan terdiri dari dari batas hak dan batas penggunaan. Karena peta-peta kadaster harus memberikan gambaran dari bidang tanah yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, maka jika terjadi perubahan dalam batas bidang tanah menurut penggunaannya, perubahan batas tanah itu harus diukur dan dipetakan. Batas bidang tanah menurut penggunaan ternyata sering berubah, sehingga pengukuran dan pemetaan perubahan batas itu dalam praktek merupakan pekerjaan yang besar yang memakan waktu yang banyak sekali. Karena pengukuran dan pemetaan itu bagi kadaster hak tidaklah penting, maka pekerjaan itu kurang mendapat perhatian, sehingga pemeliharaan peta kadaster menjadi terlantar. Dengan diterlantarkannya pemeliharaan peta kadaster, maka pemeliharaan daftar tanah tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya, sehingga daftar tanah itu kehilangan manfaatnya.
- (2) Bidang tanah hak yang dipergunakan untuk beberapa tujuan akan diukur dan dipetakan sebagaimana beberapa bidang tanah kadaster, sehingga bidang tanah hak akan memperoleh surat hak tanah dengan menyebutkan beberapa nomor kadaster. Karena nomor kadaster dari suatu bidang tanah menurut penggunaan juga berubah jika terjadi perubahan dalam batas-batas bidang tanah, nomor bidang tanah hak dapat berubah, meskipun batas-batas bidang tanah tidak berubah, menyebabkan sesuatu bidang tanah hak harus diuraikan dalam surat hak tanah peralihan dengan nomor kadaster yang dipakai pada surat hak tanah sebelumnya. Penggunaan nomor kadaster yang berlainan untuk menguraikan bidang-bidang tanah yang sama dapat dengan mudah mernumbulkan kesalahan.

Berkaitan dengan kesulitan tersebut, Jawatan Pendaftaran Tanah lambat laun meninggalkan cara penyelenggara kadaster menurut peraturan kadaster baru dan kadaster tersebut kembali diselenggarakan menurut peraturan kadaster lama. Kembalinya Jawatan Pendaftaran Tanah pada peraturan kadaster lama disebabkan karena kombinasi Stb. 1834 No 27 di luar daerah kadaster ternyata dapat menghasilkan apa yang dikenal sebagai sistem kesatuan (*stelsel van eenheid*) dalam pendaftaran tanah.

Karena pembuatan peta kadaster oleh para ahli ukur pemerintah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka untuk menguraikan suatu bidang tanah secara pasti dalam surat hak tanah oleh Jawatan Pendaftaran Tanah terpaksa harus dibuat surat ukur dari bidang tanah tersebut. Bidang tanah tersebut diuraikan dalam surat hak tanah dengan menyebutkan tahun pembuatan dan nomor surat ukur.

Dalam pembuatan surat-surat ukur tersebut diambil suatu pendirian bahwa suatu surat ukur hanya dapat mengenai satu bidang tanah yang menjadi obyek sesuatu hak. Karena surat hak tanah hanya dapat mengenai satu hak atas tanah saja, maka untuk satu surat hak dengan sendirinya hanya ada satu surat ukur saja.

Sejak keluarnya Ordonansi Perponding pada tahun 1823 (Stb.1823 No.5) pada hak-hak diberikan nomor perponding setelah hak-hak itu didaftarkan. Nomor perponding selalu disebut dalam surat hak tanah yang dibuat dalam peralihan hak yang bersangkutan, sehingga dengan demikian untuk satu hak tanah hanya ada satu nomor perponding. Karena untuk satu hak hanya ada satu surat hak tanah dan untuk surat hak tanahnya ada satu surat ukur, maka lahirlah suatu sistim kesatuan dalam pendaftaran tanah, yaitu untuk tiap-tiap nomor surat hak tanah ada satu nomor surat ukur dan satu nomor perponding.

Dalam kesatuan tersebut hanya dapat diadakan perubahan oleh pemegang hak yang bersangkutan. Pemegang hak itu misalnya dapat mengalihkan haknya atas sebagian dari bidang tanah yang menjadi obyek haknya. Jika terjadi pengalihan hak yang demikian, maka berdasarkan Pasal 17 Stb. 1837 No.3, kadaster harus membuat dua surat ukur pemisah; Pegawai balik nama harus membuat hak tanah baru, masing-masing untuk hak atas bagian dan bidang tanah yang dialihkan dan untuk hak atas bagian bidang tanah yang sisa dan untuk tiap-tiap hak itu kemudian diberikan nomor perponding yang baru. Dengan kadaster baru tidak akan diperoleh “ Kesatuan” dalam pendaftaran tanah, oleh karna nomor-nomor kadaster yang diberikan pada sesuatu bidang tanah hak dapat berubah tanpa perbuatan dari pemegang hak yang bersangkutan; perubahan dalam nomor-nomor kadaster itu dilaksanakan oleh para ahli ukur berdasarkan wewenangnya sendiri, jika terjadi perubahan dalam penggunaan bidang-bidang tanahnya.

Kembalinya kadaster pada penyelenggaraan kadaster menurut Stb. 1837 No. 3 dilakukan menurut dua cara yang berikut:

- (1) Di daerah kadaster yang dibentuk sesudah tahun 1908 (Stb.1880 No.147 tidak diperlukan lagi bagi daerah tersebut. Dengan demikian penyelenggaraan tata usaha kadaster di daerah itu tetap dapat dilakukan berdasarkan Stb. 1837 No.3.
- (2) Di daerah kadaster dimana Stb. 1880 No. 147 telah dinyatakan berlaku oleh Gubernur Jenderal, suatu bidang tanah tetap diuraikan dalam surat hak tanah dengan menyebutkan tahun dan nomor surat ukur serta nomor perponding di samping tanda-tanda kadaster. Lambat laun tanda-tanda kadaster itu tidak dipakai lagi untuk menguraikan suatu bidang tanah dalam surat hak tanah dan sejak tahun 1890 bidang tanah itu hanya diuraikan dengan surat ukur dan nomor perponding.

Pada tahun 1916 dikeluarkan suatu instruksi baru bagi para ahli ukur pemerintah ( Stb. 1916 No.517 ) untuk menggantikan instruksi yang ditetapkan dalam Stb. 1857 No. 3. Dengan keluarnya ketentuan tersebut, Pemerintah sebenarnya secara diam-diam telah mengesahkan tindakan kadaster menyampingkan ketentuan dari kadaster baru. Hal itu dipertegas lagi dalam tugas kadaster yang telah ditetapkan dalam Stb. 1879 No.164 dan instruksi baru oleh kepala kadaster, yaitu :

- (1) Instruksi untuk pembuatan surat-surat ukur yang mulai berlaku tahun 1937.
- (2) Instruksi untuk pendaftaran tanah yang mulai berlaku tahun 1958.
- (3) Instruksi untuk pengukuran dan pemetaan yang mulai berlaku tahun 1938.

Meskipun penyelenggaraan kadaster baru tersebut sebagai kadaster hak merupakan suatu kegagalan, akan tetapi manfaatnya tetap besar. Penyelenggaraan kadaster baru itu telah membawa keuntungan sebagai berikut :



- (1) Timbulnya kesadaran pada ahli ukur, bahwa kadaster tidak dapat diselenggarakan tanpa didasarkan pada peta yang dibuat secara teliti.
- (2) Penyelenggaraan tata usaha kadaster meskipun dilakukan dengan menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan, dilakukan secara seksama pula.
- (3) Tenaga pelaksana mendapat pendidikan yang dapat dibanggakan.

Berdasarkan uraian mengenai priodesasi dari perkembangan kadaster tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa priodesasi dimaksud didasarkan pada pembentukan instansi yang melaksanakan tugas pendaftaran tanah, bukan pada kemajuan dari metode yang dipakai, sebab pada periode pra-kadaster yang melaksanakan tugas-tugas pendaftaran tanah adalah Baljuw dan Scheepen telah menyelenggarakan kadaster dalam arti kuno dan dalam arti modern. Pada priode kadaster lama penyelenggaranya adalah ahli ukur pemerintah, sedang pada periode kadaster baru, penyelenggaranya adalah Kantor Kadaster.

#### **b. Penyelenggaraan Pendaftaran Hak**

Sebelum membicarakan sejarah perkembangan pendaftaran hak, perlu dijelaskan mengenai pengertian pendaftaran hak yakni pendaftaran hak atas tanah dalam daftar umum, yaitu daftar yang memberikan keterangan mengenai hak atas tanah tersebut atas nama pemegang haknya.

Pendaftaran hak tersebut dapat dibagi dalam dua macam yaitu:

- 1) Pendaftaran hak dengan daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Maksudnya daftar umum yang ada membuktikan orang yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Dalam daftar hak ini, kepada pemegang hak yang terdaftar diberikan surat tanda bukti hak, yaitu surat yang membuktikan pemegang hak itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum dan sesuai dengan kekuatan bukti yang terdapat dalam daftar umum. Pendaftaran hak ini ditujukan kepada setiap pemegang hak yang lama (orang yang telah mempunyai hak sebelum pendaftaran hak diselenggarakan), maupun pemegang hak yang baru (orang yang baru menjadi pemegang hak setelah pendaftaran hak diselenggarakan). Daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti serta pemberian surat tanda bukti hak merupakan dorongan yang kuat bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan haknya. Oleh karena itu pendaftaran hak tersebut meliputi:
  - a) Pendaftaran hak dari para pemegang hak yang lama, akan merupakan pendaftaran hak untuk pertama kalinya dalam daftar umum
  - b) Pendaftaran hak dari para pemegang hak yang baru akibat peralihan hak, disebut oleh Sir Binns "*registration of rights*".

Bila ditilik pada Pasal 19 ayat 2 sub b dan c UUPA maka yang dimaksud dalam hal ini adalah pendaftaran hak dengan daftar umum dan mempunyai kekuatan bukti.

- 2) Pendaftaran hak dengan daftar umum yang tidak mempunyai kekuatan bukti. Maksudnya daftar umum yang ada tidak membuktikan orang yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Oleh karena daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti, maka bagi para pemegang hak yang lama tidak ada dorongan lagi untuk mendaftarkan hak mereka dalam daftar umum, pendaftaran bukti memang hanya ditujukan kepada para pemegang yang baru. Untuk mendorong para pemegang hak baru mendaftarkan hak, maka pendaftaran itu dijadikan syarat bagi peralihan

haknya. Dengan demikian para pemegang hak yang baru mau tidak mau akan mendaftarkan hak yang telah mereka peroleh. Pendaftaran hak ini disebut oleh Sir Binns "*registration of deeds*". Maksud dari "*Deed*" adalah akta-akta pengalihan hak.

Adapun sejarah perkembangan pendaftaran hak ini, dapat diuraikan dengan memulai penjelasan dari penyelenggaraan pendaftaran tanah seperti yang telah dikemukakan di atas, yakni ketika Pemerintah VOC memberlakukan Plakaat tanggal 18 Agustus 1620. Dalam plakat tersebut diatur cara pengalihan atas tanah, sedang pendaftaran hak dari pengalihan hak hanya merupakan tindakan administrasi intern saja. Sistem pengalihan hak di depan dua orang Scheepen yang ditetapkan oleh Pemerintah VOC tidak lain dari sistem pengalihan hak menurut hukum Belanda kono yang pada waktu itu berlaku di Negeri Belanda. Pemerintah Belanda melalui tangannya VOC memberlakukan sistem pengalihan hak tersebut di daerah jajahannya karena adanya instruksi Pemerintah Belanda sebagai bagian dari azas konkordansi yaitu memberlakukan hukum yang berlaku di Negeri Belanda di daerah jajahannya.

Di Negeri Belanda, pendaftaran hak atas setiap peralihan hak dilakukan di depan pengadilan yang pada pokoknya bersifat administrasi. Baik di Negeri Belanda maupun di Indonesia, pendaftaran hak diselenggarakan untuk menjamin kepastian hak. Perkembangan tersebut kemudian dituangkan dalam KUH perdata yang mulai berlaku di Negeri Belanda tahun 1839 dan di Indonesia dalam Ordonansi Balik Nama (Stb.1834 No.27)

Berdasarkan hal tersebut, sejarah perkembangan peralihan hak Indonesia dibagi dalam dua periode yakni :

- 1) Periode sebelum Ordonansi Balik Nama (tahun 1620 s/d 1834)
- 2) Priode Ordonansi Balik Nama (setelah tahun 1834)

Untuk mengetahui lebih lanjut perkembangan dari pendaftaran peralihan hak tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut :

### 1) Periode Sebelum Ordonansi Balik Nama (Tahun 1620 s/d 1834)

Dari peraturan yang dikeluarkan dalam periode ini, dapat dilihat perkembangan pengalihan hak di depan dua orang Scheepen yang bersifat administratif menjadi pendaftaran hak yang diselenggarakan oleh pegawai-pegawai balik nama yang bertujuan menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah. Peraturan-peraturan tersebut antara lain :

- a) **Plakaat tanggal 18 Agustus 1620** ditetapkan antara lain, bahwa setiap orang dilarang menjual, memindahkan, mengasingkan atau membebankan hak dengan hipotik, rente atau gadai tanah, rumah atau pohon-pohon buah-buahan dan jika ada preferensi orang tidak dapat dikurangi dalam haknya, tanpa pemberitahuan kepada Baljuw dan Scheepen.
- b) **Plakaat tanggal 28 Agustus 1620** (sepuluh hari kemudian), ditegaskan bahwa pemberitahuan kepada Baljuw dan Scheepen tersebut harus dilakukan kepada dua orang Scheepen.
- c) **Plakaat tanggal 2 Juni 1623** ditentukan bahwa pajak pengalihan hak sebesar 10 % dari harga tanah yang harus dibayar kepada sekretaris Scheepen, juga disebutkan bahwa setiap peralihan hak harus diberitahukan kepada dua orang Scheepen dan kedua orang Scheepen harus mencatat pengalihan hak dimaksud dalam "*stadboeken*" (daftar-daftar tanah). Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi antara lain;

- 1) pembatalan pengalihan hak yang bersangkutan;
- 2) penyitaan tanah yang bersangkutan ; dan
- 3) dikenakan denda (*boete*).

Dari ketentuan dalam ketiga Plakaat tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Pengalihan hak harus diberitahukan kepada dua orang Scheepen, kemudian oleh dua orang Scheepen tersebut dibuat akte pemberitahuan yang protokolnya disimpan oleh Sekretaris. Pemberitahuan itulah yang dimaksud dengan “koopbrief” misalnya dalam Plakaat tanggal 23 Juli 1680 dan dalam Plakaat tanggal 23 Maret 1708.
- 2) Pengalihan hak dikenakan pajak. Dalam hal ini tujuan Pemerintah VOC mengharuskan pemberitahuan pengalihan hak kepada dua orang Scheepen adalah untuk kepentingan pemasukan pajak atas terjadinya pengalihan hak dimaksud.

Selanjutnya R. Hermanses menjelaskan bahwa dalam Plakaat tanggal 18 Agustus 1620 telah diletakkan dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran hak di Indonesia. Dari klausula dalam plakat tersebut ditetapkan bahwa adanya pemberitahuan kepada dua orang Scheepen dan diadakannya protokol pada Sekretaris agar setiap orang dapat mengetahui beban atas tanah dan jika ada kepentingan pribadi orang atas tanahnya tidak dapat dikurangi dari haknya. Oleh karena itu pencatatan dalam protokol pada sekretaris merupakan sumber bagi orang lain untuk mengetahui beban atas tanah dan sebagainya.

Pada tahun-tahun pertama pemerintahan VOC, pendaftaran hak dengan tujuan menjamin kepastian hukum dari hak-hak itu masih kurang penting karena tanah-tanah yang diberikan oleh VOC kepada perorangan masih sedikit jumlahnya, sehingga bagi orang yang hendak membeli bidang tanah masih mudah untuk mengetahui siapa yang menjadi pemegang haknya. Oleh karena itu tujuan pendaftaran hak untuk menjamin kepastian hukum belum mendapat perumusan yang tegas, seperti terlihat dalam Plakaat tanggal 28 Agustus 1620.

Namun dengan perkembangan kemudian yakni dengan bertambah besar jumlah tanah yang dikeluarkan oleh VOC dan timbulnya pendudukan tanah secara liar, maka tujuan pendaftaran hak untuk menjamin kepastian hukum makin mendapat perumusan yang lebih tegas dalam Plakaat dikeluarkan oleh VOC.

Tentang ketentuan kewajiban untuk memberitahukan setiap peralihan hak seperti jual beli hak atas tanah dan sebagainya kepada dua orang Scheepen sebagaimana diatur dalam Plakaat tanggal 18 Agustus 1620 dan tanggal 28 Agustus 1620, ternyata tidak ditaati oleh orang-orang yang bersangkutan, sehingga ketentuan tersebut kembali diulangi dalam Plakaat yang dikeluarkan tahun berikutnya.

- d) **Plakaat tanggal 23 Oktober 1685.** Pada Pasal 8 ditetapkan bahwa “setiap orang dilarang menjual atau mengubah dengan cara lain pemilik suatu benda tetap, rumah, perkarangan, kebun yang terletak di luar atau di dalam daerah kota Jakarta, kecuali jika dalam waktu 6 (enam) minggu penjual dan pembeli melakukan dan menerima penyerahan dengan membayar pajak pengalihan hak; pelanggaran terhadap ketentuan ini dihukum dengan penyitaan benda yang dijual atau dibeli. Oleh karena itu dapat diambil sikap bahwa :

- (1) pemberitahuan pengalihan hak (*transport of opdracht*) kepada dua orang Scheepen adalah suatu penyerahan hak antara penjual dan pembeli.
- (2) peralihan hak dari penjual pada pembeli yang terjadi sebelum dilakukan penyerahan di depan dua orang Scheepen, dikenakan sanksi yang berupa penyitaan tanah tersebut.

Berkenaan dengan ketentuan tersebut, timbul pernyataan mengenai arti penyerahan hak di depan dua orang Scheepen terhadap setiap peralihan hak. Menurut van Huls, penyerahan hak di depan dua Scheepen (mewakili Pemerintah VOC) hanya merupakan suatu pemberitahuan atas terjadinya peralihan hak dan untuk kepentingan pemungutan pajak atas terjadinya pengalihan hak tersebut.

Irawan Soerodjo juga berpendapat sama bahwa penyerahan hak di hadapan dua orang scheepen tersebut merupakan penyerahan hak, untuk keperluan pemungutan pajak pengalihan hak dan untuk memperoleh suatu ikhtisar dari pemilik/pemegang hak-hak atas tanah yang telah diberikan VOC. Oleh karena itu setiap terjadi peralihan hak, identitas pemegang hak yang menerima pengalihan dapat dicatat dan penerima hak tersebut harus membayar pajak atas pengalihan hak atas tanah tersebut sehingga merupakan pendapatan bagi Pemerintah VOC.<sup>10</sup>

Namun R. Hermanses tidak dapat menerima pendapat van Huls, menurutnya penyerahan di depan dua orang Scheepen tidak hanya diadakan untuk kepentingan Pemerintah VOC mengingat adanya ketentuan dalam Plakaat tanggal 20 Agustus 1620 menjadikan protokol yang diadakan sekretaris dan Scheepen merupakan sumber bagi orang lain yang berkepentingan untuk mengetahui beban-beban atas tanah dan juga mengingat dalam Plakaat tanggal 23 Juli 1680 yang menetapkan tugas Dewan Heemraden untuk memeriksa keadaan atas tanah yang dikuasai oleh seseorang apakah sesuai dengan apa yang tercantum dalam daftar umum. Oleh karena itu, R. Hermanses lebih cenderung menerima pendapat Paul scholten yang menyatakan bahwa penyerahan hak di dapan dua orang Scheepen merupakan syarat untuk beralihnya sesuatu hak terhadap pihak ketiga. Paul Scholten menyatakan jika penyerahan itu tidak dilakukan di depan pengadilan, maka akibatnya penyerahan itu mutlak batal.

Pendapat lain dapat dilihat dari keputusan “*Hoge Raad* “ yang dimuat dalam *Neostadius* Nomor 70, yakni jika orang menjual suatu benda dua kali, maka pembeli kepada siapa benda itu diserahkan di depan pengadilan akan didahulukan terhadap pembeli yang lain, meskipun pembeli yang lain itu telah membeli benda itu terlebih dahulu, Terhadap para kreditur penjual, pembeli tidak dapat mempertahankan benda yang telah dibelinya, jika benda itu tidak diserahkan padanya di depan pengadilan, benda tersebut hanya dapat dipertahankan terhadap penjual.

Dengan demikian jual beli pada zaman VOC mempunyai arti yang tidak sama dengan jual beli sebagaimana diatur dalam KUH. Perdata. Menurut Pasal 1457 dan 1459 KUH Perdata, jual beli hanya memberi hak kepada pembeli untuk menagih penyerahan dari apa yang telah dibelikan

---

<sup>10</sup> Irawan Soerodjo, *Op.cit*, halaman 72-73

dari penjual dan penjual berkewajiban menyerahkan apa yang telah dijualnya pada pembeli.

- e) **Plakaat tanggal 23 Maret 1708** merupakan tonggak penting bagi pendaftaran hak di Indonesia. Dalam Plakaat-plakaat sebelumnya ditentukan cara melakukan penyerahan hak dan pendaftaran hak yang dialihkan hanya merupakan suatu hal yang sekunder, sehingga cara penyelenggaraan pendaftaran hak itu tidak ada diatur. Dalam Plakaat tanggal 23 Maret 1708 ditentukan cara menyelenggarakan pendaftaran peralihan hak dan bukan lagi cara melakukan penyerahan hak. Dalam hal ini diatur sebagai berikut :
- a) Setiap hak Hipotek, baik yang diberikan / dipasang di depan *Scheepen* maupun yang diberikan di depan pejabat Balai Harta Peninggalan (*Weesmeesteren*), harus dicatat, di belakang asli *koopbrieven* atau surat-surat hak eigendom lain, juga dalam protokol surat-surat hak eigendom yang diselenggarakan oleh *Scheepen* atau *Weesmeesteren* dengan menyebut tanggal dan folio ini dari protokol dimana hak hipotik itu didaftar (protokol hak-hak hipotik). Roya (hapusnya) hipotik harus didaftar pula menurut cara yang sama.
  - b) Sekretaris Balai Harta Peninggalan harus memberitahukan semua hak hipotik yang belum dihapuskan kepada Sekretaris Dewan *Scheepen*, agar hak-hak hipotik itu masih dapat dicatat pada bukti-bukti hak eigendom yang bersangkutan. Selanjutnya dalam waktu tiga hari setelah hak hipotik baru diberikan di depan *Weesmeesteren*, maka *Weesmeesteren* harus memberitahukan hak hipotik baru itu kepada Sekretaris Dewan *Scheepen*. Sekretaris Balai Harta Peninggalan bertanggung jawab atas segala kerugian yang timbul akibat kelalaiannya memberitahukan hak-hak hipotik yang diberikan depan *Weesmeesteren* kepada sekretaris Dewan *Scheepen*.
  - c) Pada penyerahan atau hak balik nama benda-benda tetap, sekretaris Dewan *Scheepen* tidak diperkenankan menyerahkan surat-surat jual beli atau surat-surat eigendom lain kepada *Scheepen* untuk ditanda tangani dan diberi materai. Sebelumnya di belakang surat-surat tersebut dicatat, tidak saja bahwa bea balik nama telah dibayar, tetapi juga bahwa peralihan-peralihan hak yang bersangkutan dicatat juga pada surat-surat jual beli atau surat-surat peralihan sebelumnya.
  - d) Sekretaris Dewan *Scheepen*, atas permintaan orang yang berkepentingan, wajib memeriksa dalam protokol yang diselenggarakan adanya bidang tanah yang dibebankan dengan hak hipotik atau tidak, siapa yang menjadi pemegang hak atas bidang tanah itu. Jika dikehendaki oleh yang berkepentingan keterangan tersebut dapat diberikan secara tertulis. Sekretaris Dewan *Scheepen* bertanggung jawab atas kerugian yang diterima orang akibat kesalahan dalam keterangan yang diberikan.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut R. Hermanses menarik kesimpulan sebagai berikut :

- a) Ketentuan yang diatur dalam Plakaat tanggal 23 Maret 1708 adalah pendaftaran peralihan hak, yaitu pendaftaran pemberian hak hipotik dan pendaftaran peralihan hak yang lain. Pendaftaran peralihan hak itu disebut "*overschrijving*"

- b) Tujuan dari pendaftaran peralihan hak adalah untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah. Hal ini dengan tegas diketahui dari adanya kewajiban sekretaris Dewan Scheepen untuk memberikan keterangan kepada yang berkepentingan mengenai hak hipotik yang dipasang atas suatu bidang tanah serta pemegang hak atas tanah itu dan tanggung jawab sekretaris itu atas kerugian yang diderita orang akibat kesalahan dalam keterangan yang diberikannya.
- c) Akte yang dibuat oleh dua orang Scheepen yang disebut "*koopbrief*" sekaligus merupakan akte peralihan hak dan akte hak eigendom.

Dengan demikian asal mula dari Pasal 1 Ordonansi Balik Nama (Stb.1834 Nomor 27) adalah adanya akte yang dibuat di depan dua orang Scheepen pada zaman VOC yang sekaligus merupakan bukti hak atas tanah dan bukti pendaftaran peralihan hak. Sistem pendaftaran tersebut berlaku sampai dikeluarkannya Ordonansi Balik Nama tahun 1834.

## 2) Periode Ordonansi Balik Nama (Setelah tahun 1834)

Tonggak sejarah perkembangan pendaftaran hak terjadi pada tanggal 21 April 1834, yakni dikeluarkan "*Ordonantie de overschrijving van den eigendom van vaste goederen on het mischrijven van hypotheken op dezelve in Nederlands dhe Indie*" yang lebih dikenal dengan singkatan **Ordonansi Balik Nama (*Overschrijvingsordonantie*) (Stb. 1834 Nomor 27)**.

Dari konsiderannya kita dapat mengetahui bahwa tujuan dari pengeluaran Ordonansi Balik Nama tersebut adalah mengatur kembali ketentuan pendaftaran hak dan ketentuan mengenai bea balik nama.

Pokok-pokok dari pendaftaran hak yang diatur dalam Ordonansi Balik Nama adalah sebagai berikut :

- (a) Setiap peralihan hak harus didaftar pada pejabat yang disebut Pejabat Balik Nama (*Overschrijvings-ambtenaren*). Dalam menyelenggarakan pendaftaran hak pejabat balik nama dibantu oleh pejabat-pejabat pembantu (*bijstaande-ambtenaren*)
- (b) Pembuatan akta pendaftaran peralihan hak atau akte balik nama (*akte van overschrijving*).

Selain "*akte van overschrijving*", Ordonansi Balik Nama mempergunakan istilah lain bagi Akte Balik Nama, yaitu : 1) "*Bewijs van eigendom en overgang*"; 2) *koopbrief*; 3) Akte hipotik jika mengenai pendaftaran lahirnya hipotik; 4) Akte Cessie jika mengenai pendaftaran peralihan hak hipotik.

Maksud dari "*bewijs van eigendom en overgang*" adalah pendaftaran lahirnya hak eigendom (dan hak-hak kebendaan lain kecuali hak hipotik). Sedang "*bewijs van overgang*" adalah pendaftaran peralihan hak yang telah ada ("*overschrijving*") kecuali hak hipotik, untuk pendaftaran lahirnya hak baru disebut "*inschrijving*" yang hanya dipergunakan untuk pendaftaran hak hipotik.

Pada uraian di atas dikemukakan, bahwa akte yang dibuat oleh dua orang Scheepen pada zaman VOC sekaligus merupakan bukti hak tanah dan bukti pendaftaran peralihan hak. Sedang "*bewijs van eigendom en overgang*" adalah akte pendaftaran peralihan hak.

- c) Asli dari akte balik nama disimpan oleh pejabat pembantu dalam dua bundel yang terpisah, yaitu bundel “*koopbrieven*” dan bundel “*hypotheekbrieven*”. Kepada yang bersangkutan diberikan salinan sah (gros) dari akte balik nama. Kedua bundel tersebut merupakan protokol “*koopbrieven*” dan protokol “*hypotheekbrieven*” yaitu keterangan yang diminta oleh umum mengenai hak atas tanah harus diberikan oleh pejabat pembantu dari kedua protokol tersebut). Karena itu kedua bundel tersebut merupakan daftar-daftar utama (*hoofdregisters*) atau dengan kata lain daftar umum pendaftaran hak yang diatur dalam Ordonansi Balik Nama adalah kedua protokol tersebut dan bukan daftar-daftar “*koopbrieven*” dan “*hypotheekbrieven*”.
- d) Pejabat balik nama dan pejabat pembantu bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang timbul akibat kelalaian mereka melaksanakan kewajiban-kewajiban mereka yang ditetapkan dalam Ordonansi balik nama.
- e) Ketentuan mengenai surat keterangan pendaftaran tanah (*landmeterskennis*) dan surat ukur pemisahan.

Ketentuan tersebut seperti telah dikemukakan diatas diulangi lagi dalam Pasal 11 s/d 15 Stb. 1857 Nomor 3. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam Ordonansi Balik Nama dan Stb. 1837 Nomor 37, maka pejabat balik nama dapat menguraikan suatu bidang tanah secara pasti dalam akte balik nama berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Kantor Pendaftaran Tanah.

- f) Dalam sistem pendaftaran hak yang berlaku pada zaman VOC , prinsip peralihan hak dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru tetap dipakai dalam sistem pendaftaran hak yang diatur dalam Ordonansi Balik Nama. Hal itu dapat dilihat dari kalimat “.....melaporkan penggantian pemilik yang telah terjadi ...”, atau dalam Pasal 13 dari kalimat “.....dengan ketentuan, bahwa laporan tentang penggantian pemilik belum boleh dicatat dalam daftar-daftar atau kahir-kohir perponding ....”

Prinsip tersebut tidak berlaku lagi bagi peralihan hak karena jual beli. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 20 Ordonansi Balik Nama, pembuatan akte balik nama karena jual beli, pembeli harus hadir untuk menerangkan bahwa ia menerima penyerahan yang bersangkutan. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka peralihan hak karena jual beli dari penjual kepada pembeli baru terjadi setelah akte balik nama dibuat, hal itu berarti, bahwa pendaftaran merupakan syarat mutlak bagi peralihan hak karena jual beli. Inilah letak perbedaan penting antara sistem pendaftaran hak yang diatur dalam Ordonansi Balik Nama dengan sistem pendaftaran hak yang berlaku sebelumnya.

Sebelum berlaku Ordonansi, peralihan hak dari penjual kepada pembeli terjadi sebelum peralihan hak itu didaftar pada dua orang *Scheepen*. Pendaftaran hanya merupakan syarat bagi berlakunya sesuatu peralihan hak yang telah terjadi terhadap pihak ketiga.

Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 20 Ordonansi Balik Nama, maka jual beli tidak lagi merupakan salah satu sebab dari peralihan hak, jual beli hanya menjadi salah satu dasar hukum (titel, causa) dari penyerahan, sedang peralihan hak baru terjadi setelah pendaftaran dilaksanakan.

Ketentuan dalam Pasal 20 Ordonansi Balik Nama mungkin sudah dipengaruhi oleh ketentuan dalam Pasal 1495 KUH Perdata Belanda yang menetapkan, bahwa Hak Egendom atas benda yang telah dibeli baru beralih kepada pembeli setelah dilakukan penyerahan (*levering*) dan dalam Pasal 671 (Ind. Pasal 616) yang mengatur cara melakukan penyerahan. Meskipun KUH Perdata Belanda baru berlaku pada tahun 1839, namun ketentuan tersebut sudah dapat diketahui sebelumnya. (KUH. Perdata sudah akan diperlakukan tahun 1830, tetapi karena pemisahan Belgia dari Belanda, maka KUH Perdata baru dapat diperlakukan pada tahun 1839.

Apakah arti pendaftaran peralihan hak yang tidak didasarkan pada pendaftaran hak menurut Ordonansi Balik Nama? Dalam Pasal 1 menimbulkan kesan seakan-akan pendaftaran tersebut merupakan syarat mutlak bagi peralihan hak. Tanpa pendaftaran hak tidak beralih dari pihak pertama kepada pihak kedua. Apabila terjadi penyerahan hak sebelum pendaftaran peralihan hak itu dilakukan, maka bagi pihak ketiga (yang mempunyai tagihan terhadap pemegang hak yang lama) dapat menuntut pembatalan peralihan hak yang telah terjadi tersebut dan menagih tagihannya. Dengan demikian pendaftaran tersebut menurut Ordonansi Balik Nama merupakan syarat peralihan hak bagi pihak ketiga.

Apakah arti pendaftaran itu bagi pihak ketiga yang tidak mempunyai sesuatu tagihan terhadap pemegang hak yang lama, misalnya orang yang hendak membeli hak itu? Dalam hal ini dengan pendaftaran tersebut pemegang hak yang baru menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum terhadap pihak ketiga sehingga sistem pendaftaran hak yang diatur dalam ordonansi balik nama merupakan suatu sistem pendaftaran hak yang positif.

- g) Ketentuan pendaftaran peralihan hak ("*op poene van nuilliteit*") tidak diadakan untuk menjamin pemasukan bea balik nama, karena untuk itu diadakan ketentuan tersendiri dalam Pasal 30 yang menetapkan bahwa jika yang bersangkutan lalai mendaftarkan peralihan hak, maka Pejabat Pembantu harus meyerahkan hal itu kepada Jaksa yang harus menuntut pembayaran bea balik nama serta dendanya menurut ketentuan hukum.

Ketentuan mengenai bea balik nama diatur kembali pada tahun 1924 secara tersendiri dalam "*Ordonantie op het recht van overschrijving (Stb.1924 Nomor 291)*", sehingga sejak saat itu Ordonansi Balik Nama hanya mengatur pendaftaran hak saja.

Dengan dikeluarkannya Ordonansi Balik Nama, maka sistem pendaftaran hak memperoleh bentuknya yang tetap dan peraturan yang dikeluarkan setelah Ordonansi Balik Nama tersebut tidak lagi membawa perubahan. Usaha-usaha untuk menggantikan sistem pendaftaran hak yang diatur dalam Ordonansi Balik Nama dengan sistem pendaftaran hak yang diatur oleh KUH. Perdata yang berdasarkan azas konkordansi selalu gagal sehingga Ordonansi Balik Nama berlaku terus sampai saat berlakunya Peraturan Pemerintah. Nomor 10 Tahun 1961.

### 3. Pendaftaran Tanah oleh Pemerintah Pendudukan Jepang

Pada zaman penduduk tentara Jepang, secara prinsip pengaturan soal pertanahan termasuk dalam pendaftaran tanah tidak jauh berbeda dengan masa penjajahan Kolonial Belanda artinya pendaftaran tanah pada era pendudukan Jepang



tetap diselenggarakan seperti pada zaman penjajahan Belanda, misalnya *Jawatan Kadaster Dienst*, masih tetap di bawah Departemen Kehakiman hanya namanya diganti menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan kantornya diberikan nama Kantor Pendaftaran Tanah.

Bedanya dengan pada masa penjajahan Kolonial Belanda, pada saat pemerintahan penjajahan Jepang dikeluarkan peraturan pelarangan pemindahan hak atas benda tetap/tanah (*Osamu Serei* Nomor 2 Tahun 1942), atau Nomor 2 tanggal 30 bulan 1 tahun Syoowa 18 (2063), juga penguasaan atas tanah-tanah partikelir oleh Pemerintah *Dai Nippon* juga dinyatakan hapus.<sup>11</sup> Dengan terjemahan Kadaster Dienst menjadi Kantor Pendaftaran Tanah, maka sejak saat itu pendaftaran tanah dan kadaster dipakai secara silih berganti.

### C. Pendaftaran Tanah Era Kemerdekaan

Pada awal zaman kemerdekaan pendaftaran tanah pada pokoknya masih tetap mengenai tanah-tanah Eropa saja. Pendaftaran tanah yang tidak meliputi tanah-tanah Indonesia yang dipunyai oleh warga pribumi. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia c.q. Menteri Agraria telah mengeluarkan peraturan-peraturan mengenai tanah-tanah Indonesia, antara lain :

- a. Peraturan mengenai tata kerja tentang pendaftaran hak-hak atas tanah (PMA Nomor 9 tahun 1959; TLN.Nomor 1884)
- b. Peraturan tentang tanda-tanda batas tanah milik (PMA Nomor 10 tahun 1959;TLN Nomor 1885).
- c. Peraturan tentang tata kerja mengenai pengukuran dan pembuatan peta-peta pendaftaran (PMA.Nomor 13 tahun 1959; TLN Nomor 1944).
- d. Peraturan tentang pembukuan tanah (PMA.Nomor 14 tahun 1959; TLN Nomor 1945)

Peraturan-peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan persoalan penyelenggaraan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah Indonesia secara memuaskan, oleh karena hal-hal yang menyangkut status hukum dari hak-hak atas tanah seperti pemberian kekuatan bukti pada daftar umum dan peta kadaster serta pendaftaran dari setiap peralihan hak tidak dapat diatur dalam peraturan tersebut, mengingat hal dimaksud merupakan materi yang harus diatur dalam undang-undang.

Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia yang baru terbentuk yang menyadari pentingnya pengaturan mengenai pertanahan termasuk pendaftaran tanah yang harus dituangkan dalam suatu undang-undang, maka Presiden Soekarno membentuk Komisi Negara untuk menyusun bahan-bahan yang menjadi landasan hukum pertanahan yakni dengan Penetapan Presiden Nomor 16 tahun 1948 tentang pembentukan Panitia Agraria Yogyakarta.

Dari segi kelembagaan, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1955 tentang pembentukan Kementerian Agraria, yang tugasnya selain menyiapkan penyusunan hukum agraria juga bertugas menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah bagi rakyat.

Sejalan dengan hal tersebut, maka jika selama ini dari tahun 1945 sampai tahun 1957 instansi yang melaksanakan pendaftaran tanah tetap Jawatan Pendaftaran Tanah di bawah Kementerian Kehakiman, maka berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 190 tahun

---

<sup>11</sup> BF. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta : Toko Gunung Agung Tbk, 2005), halaman 92.

1957 tanggal 1 Juni 1957, Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan ke dalam Kementerian Agraria, dengan tugas :

- a. pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah di wilayah Indonesia
- b. pembukuan hak-hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak-hak tersebut.

### C. Pendaftaran Tanah Era UUPA

Pasal 19 ayat (1) tersebut dijelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah hanya untuk kepentingan pemberian jaminan kepastian hukum. Sungguhpun dalam sistem pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPA, bahwa tujuan pendaftaran tanah untuk kepastian hukum memang merupakan tujuan yang primer, tetapi di samping itu pendaftaran tanah dapat juga dipakai untuk keperluan-keperluan lain, misalnya untuk keperluan pemungutan pajak (fiskal).

Kemudian pelaksana dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut, menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstruksikan kepada Pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut (di dalamnya mencakup inisiatif, metode/cara, dana/biaya, sumber daya manusia dan sarana prasarana) semuanya dilakukan oleh Pemerintah, dikenal kemudian dengan pendaftaran tanah sistematis.

Sungguhpun dalam UUPA, masih dimungkinkan pelaksanaan pendaftaran tanah atas inisiatif dan biaya dari pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 22, 32 dan 38 UUPA, dikenal kemudian pendaftaran tanah sporadik.

Kemudian pendaftaran tanah tersebut dilaksanakan atas semua bidang-bidang tanah di seluruh Indonesia, dengan demikian tidak ada perbedaan perlakuan terhadap obyek bidang tanah yang akan didaftar, baik yang berasal dari hak-hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat maupun yang berdasarkan Hukum Eropa, semua akan menjadi hak-hak yang diatur dalam UUPA, dengan kata lain dualisme dalam hak-hak tanah dihapuskan, sehingga pendaftaran tanah yang diperintahkan dalam Pasal 19 UUPA itu mau tidak mau meliputi semua tanah yang terletak di wilayah Republik Indonesia.

Selanjutnya dengan ditetapkannya dalam Pasal 19 ayat (1), bahwa pendaftaran tanah itu harus diatur dalam peraturan pemerintah, maka peraturan pemerintah yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran mendapat landasan yang kuat.

Apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah dalam pasal 19 ayat (1) UUPA ditegaskan dalam ayat (2) yang menetapkan ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut, yakni bahwa pendaftaran tanah itu 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

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka materi yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) sub a adalah termasuk dalam lingkup kegiatan kadaster, sedang materi yang diatur dalam sub b termasuk dalam ketentuan pendaftaran hak (*Overschrijvings Ordonantie* (Stb. 1834 Nomor 27))<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Imam Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1987), halaman 106

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) dapat pula dirumuskan sebagai meliputi kadaster dan pendaftaran hak.<sup>13</sup>

Oleh karena itu pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah sebelum berlakunya UUPA mempunyai arti yang lebih sempit dari pendaftaran tanah yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA.

Dengan berlakunya UUPA, maka pendaftaran tanah yang dimaksud adalah yang dipakai dalam arti yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2). Sedang untuk pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah sebelum berlakunya UUPA dipakai istilah kadaster.

Produk dari pendaftaran tanah adalah diberikannya surat bukti hak kepada pemegang hak sebagai tanda bukti hak yang kuat, bukan sebagai satu-satunya bukti hak (mutlak). Hal ini juga menyangkut kekuatan bukti dari suatu bukti hak yang dalam teori disebut asas publisitas. Bila disebutkan sebagai alat bukti hak yang kuat, maka yang dipakai dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah asas publisitas yang negatif.

Dengan adanya pasal-pasal yang mengatur pemberian surat tanda bukti hak dan arti pendaftaran bagi peralihan hak, maka hal-hal yang menyangkut status tanah mendapat landasan hukum yang kuat.

## **1. Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961**

Sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah tersebut tetap dalam kerangka dan prinsip-prinsip yang termuat dalam Pasal 19 UUPA.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dibangun oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 meliputi kadaster dan pendaftaran hak. Pendaftaran hak-hak atas tanah dalam daftar-daftar umum harus dilakukan setelah bidang-bidang tanah yang menjadi obyek hak-hak diukur dan dipetakan. Selama bidang tanah belum diukur dan dipetakan, maka hak-hak yang bersangkutan belum dapat didaftarkan dalam daftar-daftar umum. Sehubungan dengan hal tersebut, apabila pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang terletak dalam wilayah Indonesia dilakukan secara tahap demi tahap atau daerah, maka pendaftaran hak-hak dengan sendirinya hanya dapat dilakukan di daerah-daerah yang telah mendapat giliran, sedangkan pengukuran dan pemetaan di daerah lainnya harus ditunda sampai bidang-bidang tanah dalam daerah-daerah itu mendapat giliran diukur dan dipetakan.

Penundaan pendaftaran hak-hak atas tanah di suatu daerah akan menimbulkan kesulitan bagi pengalihan hak atas tanah di daerah itu. Mengingat hal tersebut, UUPA telah menjadikan pendaftaran tanah sebagai syarat bagi peralihan hak atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 menetapkan 2 (dua) cara penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu :

---

<sup>13</sup> Dibedakan antara pendaftaran suatu alas hak (title) atau kadaster dan perekaman (recording) dari suatu bukti atau pendaftaran hak, yakni :

- a. Pada pendaftaran suatu alas hak, negara menyediakan suatu rekaman umum (publik record) daripada alas hak, dimana seseorang akan berpegang padanya.
- b. Di lain pihak perekaman dari suatu hak, menyediakan suatu perekaman perbuatan hukum (deed of conveyance) dan lain-lain upaya tanpa suatu jaminan akan alas hak tersebut, menyerahkan kepada pembeli dan orang lain yang berkepentingan untuk menilai upaya dari perekaman tersebut dan menyimpulkan sendiri konklusinya atas akibatnya pada alas hak tersebut. (AP. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, *Op.cit.*, halaman 12)

**a. Pendaftaran tanah secara lengkap.**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tidak dijelaskan maksud dari pendaftaran tanah secara lengkap tersebut, namun sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dapat diartikan sebagai pendaftaran yang meliputi kadastral dan pendaftaran hak. Selanjutnya dalam Pasal 12 ditetapkan bahwa pembukuan hak-hak dalam buku tanah (daftar umum) dilakukan setelah bidang-bidang tanah yang menjadi obyek hak-hak itu diukur dan dipetakan pada peta pendaftaran dan kepada pemegang hak diberikan sertipikat sebagai tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.

Penetapan suatu daerah menjadi daerah penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap tidak diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tetapi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa suatu daerah diusulkan kepada Menteri Agraria untuk dinyatakan sebagai daerah lengkap oleh Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah. Daerah tersebut harus ditetapkan terlebih dahulu sebagai daerah persiapan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap.

Daerah yang akan ditetapkan sebagai daerah persiapan tersebut, akan dilakukan kegiatan :

- 1) pengukuran titik-titik dasar dari seluruh daerah persiapan
- 2) pembuatan peta-peta titik-titik dasar
- 3) pembagian daerah persiapan dalam daerah-daerah lembar dan pembuatan lembar-lembar dari daerah-daerah tersebut
- 4) pengukuran dan pembuatan peta-peta situasi dari persiapan desa demi desa.

Setelah peta-peta situasi dari suatu daerah persiapan selesai dibuat, maka daerah persiapan ini dapat diusulkan oleh Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah kepada Menteri Agraria untuk ditetapkan sebagai daerah lengkap.

**b. Pendaftaran tanah secara tidak lengkap**

Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara tidak lengkap tidak ditegaskan dalam suatu pasal dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961. Dari Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (1) dijelaskan bahwa pendaftaran tanah secara tidak lengkap adalah pendaftaran tanah yang hanya meliputi pendaftaran hak-hak. Dalam hal ini pembukuan hak-hak dalam daftar umum dapat dilakukan tanpa pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang menjadi obyek hak tersebut, dan kepada pemegang hak diberikan sertipikat sementara, yaitu surat tanda bukti hak (salinan buku tanah) tanpa surat ukur.

Pendaftaran tanah secara tidak lengkap dengan sendirinya tidak dapat menjamin kepastian hukum mengenai letak, luas dan batas-batas bidang tanah yang didaftar, tetapi yang dijamin hanya kepastian hukum mengenai subyek haknya. Hal ini tentunya kurang tepat jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran tanah, karena apabila obyek tanah tidak pasti maka subyek haknya juga tentu tidak pasti dan pemberian sertipikat sementara kepada pemegang hak dapat menimbulkan sengketa di bidang pertanahan.<sup>14</sup>

Apabila di suatu daerah belum ditetapkan sebagai daerah lengkap namun telah pernah dilakukan aktivitas pendaftaran tanah atau bersentuhan dengan

---

<sup>14</sup> Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, halaman 92.

administrasi pertanahan secara sederhana, dengan melahirkan surat hak tanah seperti yang didasarkan kepada ketentuan Stb. 1834 Nomor 27, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1959 dan peraturan pendaftaran tanah yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, Keresidenan Surakarta dan Sumatera Timur dan telah pula diuraikan dalam surat ukur lama yang menurut Kepala Kantor Pendaftaran Tanah masih memenuhi syarat teknis, dapat dibukukan dalam daftar buku tanah dan kepada yang berhak diberikan sertipikat.

### c. Pendaftaran hak

Dalam hal pendaftaran hak, Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 mengatur bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan sesuatu akta yang bentuknya dan dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditetapkan dan/atau ditunjuk oleh Menteri Agraria.

Selanjutnya diatur bahwa Pejabat dapat menolak permintaan untuk membuat akta tersebut atas tanah yang sudah dibukukan, apabila :

- 1) permintaan itu tidak disertai dengan sertipikat tanah yang bersangkutan
- 2) tanah yang menjadi obyek perjanjian ternyata masih dalam perselisihan
- 3) tidak disertai dengan surat tanda bukti pembayaran biaya pendaftaran.

### d. Pelaksana Pendaftaran Tanah

Sebagaimana disebutkan pada pembahasan terdahulu bahwa pendaftaran tanah di daerah lengkap dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemerintah. Dalam hal ini instansi yang mengatur dan menata masalah pertanahan. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1955 telah dibentuk Kementerian Agraria dan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 tahun 1957 Jawatan Pendaftaran Tanah dimasukkan ke dalam Kementerian Agraria, maka setelah berlakunya UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, telah diterbitkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1964 mengenai susunan dan organisasi Kantor Pusat Departemen Agraria. Bagian yang menangani masalah pendaftaran tanah dalam susunan organisasi Departemen Agraria tersebut adalah Direktorat Pengukuran Dasar Area Survey, juga masih ada satuan-satuan organisasi di luar Kantor Pusat Departemen Agraria yang berkaitan dengan tugas pendaftaran tanah, yakni:

- 1) Direktorat Pendaftaran Tanah,
- 2) Lembaga Penafsiran Potret Udara
- 3) Perusahaan Negara (PN) Pengukuran dan Pemetaan
- 4) Badan-badan pelaksana di daerah,

Kemudian setelah tahun 1965, Departemen Agraria diciutkan menjadi hanya setingkat Direktorat Jenderal di lingkungan Departemen Agraria dan bagian yang menangani pendaftaran tanah disebut Direktorat Pendaftaran Tanah.

Sejak tahun 1988, Direktorat Agraria dipisahkan dari Departemen Dalam Negeri dan dibentuk Lembaga Pemerintah Non Departemen yang diberi nama Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988, yang salah satu tugasnya adalah melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan. Kemudian melalui Keputusan Kepala BPN Nomor 11/Ka.BPN/88

mengenai susunan organisasi BPN, maka bagian yang menangani pendaftaran tanah dinamakan Deputy Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.

Sementara untuk pelaksanaan pendaftaran hak, instansi pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam hal pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang sudah terdaftar atau telah ada haknya.

**e. Produk pendaftaran Tanah**

Produk atau hasil dari penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah diberikannya surat bukti hak kepada pemegang hak sebagai tanda bukti hak yang kuat, yang dalam praktek disebut juga sertipikat. Dalam penjelasan disebutkan bahwa tanda bukti hak atau sertipikat tersebut adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu dokumen. Oleh karena surat ukur (hasil/turunan dari kegiatan pengukuran dan pemetaan) yang merupakan bagian dari sertipikat, maka batas-batas yang ditetapkan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah mempunyai kekuatan hukum, sehingga pendaftaran tanah itu merupakan suatu *rechtskadaster*.<sup>15</sup>

**2. Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997**

Selama lebih dari 37 tahun dalam pelaksanaan UUPA pendaftaran tanah dengan landasan kerja dan landasan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, hanya dapat mendaftarkan sebanyak 16,5 juta bidang tanah (30 %) dari bidang-bidang tanah yang diperkirakan sebanyak 55 juta bidang tanah, sehingga perlu terobosan baru dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut termasuk meninjau perangkat hukumnya. Terlebih lagi akselerasi pembangunan sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Oleh karena Peraturan Pemerintah dinilai tidak memadai lagi dalam mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan tuntutan pembangunan, maka peraturan tersebut mengalami perlakuan penyempurnaan, dengan membuat aturan yang lebih lengkap. Untuk itulah terbitnya revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Bahkan 10 tahun setelah berlakunya Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah ini semakin terdengar pula banyak permasalahan mengenai tanah yang bersumber dari pendaftaran tanah.

---

<sup>15</sup> Irawan Soerodjo, Op.cit, hal. 88