

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) yaitu berupa teknis untuk suatu rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capistratum*” yang berarti suatu capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi. *Cadastre* adalah *record* (rekaman) pada lahan, nilai daripada tanah, pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Maka *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian ataupun identifikasi, dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.¹

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang

¹ A.P. Parlindungan (Selanjutnya disebut A.P.Parlindungan I), *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hal.18-19.

tanah dan satuan-satuan rumah susun termaksud pemberian sertifikat, sebagai surat tanda bukti hanya bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini merupakan penyempurnaan dari Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang pada tanggal 08 Juli 1997 dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyatakan, Pemerintah adalah penyelenggara Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan melindungi atas tanah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Didalamnya juga telah diatur ketentuan dasar pendaftaran tanah sebagai berikut :

- a) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- b) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi :
 - 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²

Kepastian hukum dalam ketentuan diatas meliputi :

- a) Kepastian mengenai subyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut;
- b) Kepastian mengenai obyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah.³

Pendaftaran tanah di setiap negara memiliki sistem publikasi tanah yang berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah ada dua jenis, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan kedua sistem publikasi tersebut terletak pada jenis sistem pendaftarannya. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sedangkan sistem publikasi negatif selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*).⁴

Dalam sistem publikasi negatif pada sistem pendaftaran akta, Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum dalam akta (pasif). Akta pada sistem pendaftaran tanah berfungsi sebagai alat bukti peristiwa atau perbuatan

² Indonesia (a), *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, ps. 19

³ Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung, 1993. Hal 20-21

⁴ *ibid*

hukum yang bersifat kuat. Setiap terjadi perubahan sertifikat tanah, maka wajib dibuatkan akta baru dan data yuridis yang diperlukan harus dicari di dalam akta-akta yang bersangkutan. Akan tetapi, untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan *title search* yang dapat memakan waktu dan biaya karena menggunakan bantuan ahli. Selain itu, negara tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat adalah benar, selama tidak dibuktikan dengan alat bukti lain. Apabila data dalam sertifikat tidak benar, baik kesalahan register ataupun penipuan, maka dapat dilakukan perubahan berdasarkan keputusan pengadilan. Namun demikian, pada sistem publikasi negatif ini, negara tidak memberikan kompensasi ganti rugi kepada pihak-pihak yang kehilangan hak atas tanahnya akibat kesalahan register ataupun penipuan.

Sistem publikasi positif meliputi identifikasi satu atau banyak bidang tanah dan menentukan siapa orang atau organisasi apa yang dapat memiliki hak atas sebidang tanah tersebut, yang kemudian dicatat dalam register tanah. Sebelum melakukan pencatatan, Pejabat Pendaftaran Tanah melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum dalam akta sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam Buku Tanah (bersifat aktif) serta menyusun semua hal yang berkaitan dengan pencatatan hak tanah, seperti hak gadai, sewa, dan perjanjian. Pencatatan kepemilikan atas tanah meliputi pencatatan nomor seri, lokasi, dan batas-batas bidang tanah yang ditandai pada peta serta nama

pemilikinya. Dalam sistem pendaftaran tanah publikasi positif terdapat penerbitan sertifikat hak atas tanah (*sertificate of title*) yang digunakan sebagai alat bukti pemegang hak atas tanah yang didaftarkan. Sertifikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap dan tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible*). Bahkan, negara menjamin bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat adalah benar. Dengan demikian, apabila ternyata terdapat kesalahan prosedur dalam pendaftarannya yang mengakibatkan kerugian bagi pihak yang mungkin lebih berhak, maka negara memberikan jaminan dana kompensasi.⁵ Jaminan keamanan bagi tanah yang terdaftar ada tiga kriteria, yaitu benda atau tanah yang terdaftar, kepemilikan atau penguasaan, dan jaminan hak-hak yang ada.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif. Maksud dari sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah sistem pendaftaran tanah ini menggunakan sistem pendaftaran hak, tetapi sistem publikasinya belum dapat positif murni. Hal ini dikarenakan, data fisik dan data yuridis dalam sertifikat tanah belum pasti benar, meskipun harus diterima oleh Pengadilan sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁶ Apabila suatu pihak

⁵ *Ibid.* hal 12-13

⁶ Indiraharti, Novina S. *Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dengan Singapura)*. 2009. hal 107 – 125.

mengalami kehilangan hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah oleh pihak lain secara ilegal atau kesalahan dalam register, maka pemerintah tidak memberikan jaminan ganti rugi.

Dengan demikian bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah dengan maksud dan tujuan pemerintah dalam menjamin kepastian hukum berkenaan sebidang tanah yaitu dalam rangka pembuktian jika ada persengketaan.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pendaftaran tanah untuk perumahan di Kabupaten Paser yaitu :

- a) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- b) UU No. 5 Tahun 1960 (LN 1960 No. 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
 - 1) Pasal 19 UUPA menjelaskan untuk menjamin kepastian hukum di adakan pendaftaran tanah
 - 2) Pasal 20 UUPA mengatur Tentang Hak Milik
 - 3) Pasal 23 UUPA mengatur Tentang Hak Milik Atas Tanah
 - 4) Pasal 32 UUPA mengatur Tentang Hak Guna Usaha Atas Tanah

- 5) Pasal 38 UUPA mengatur Tentang Hak Guna Bangunan Atas Tanah
- c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- e) Peraturan Bupati Paser Nomor 58 Tahun 2016 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kabupaten Paser.
- f) Peraturan Daerah Kabupaten Paser Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Paser Tahun 2015-2023.

3. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 meliputi :

a) Hak milik

Hak milik adalah suatu hak yang bersifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah yang telah dikuasainya, mengingat ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Mereka yang dapat memiliki status hak milik, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Bank pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial.

b) Hak guna usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun yang digunakan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA). Mereka yang dapat memiliki status hak guna usaha, adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c) Hak guna bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dari asal tanahnya, hak guna bangunan dapat terjadi pada tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik, dan yang dapat mempunyai status hak guna bangunan adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

d) Hak pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan ataupun memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang

berwenang memberikannya atau dalam suatu perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang. Mereka yang berhak memperoleh status hak pakai, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
 - 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
 - 3) Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.
 - 4) Badan-badan keagamaan dan sosial.
 - 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
 - 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
 - 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.
- e) Hak pengelolaan

Pemberian hak pengelolaan maksudnya adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagianbagian tanah tersebut kepada pihak ketiga ataupun dapat berupa kerja sama dengan pihak ketiga. Mereka yang dapat memiliki status hak pengelolaan, adalah :

- 1) Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah.

- 2) Badan usaha milik negara.
 - 3) Badan usaha milik daerah
 - 4) PT.Persero
 - 5) Badan otoritas
 - 6) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.
- f) Hak atas tanah wakaf

Wakaf tanah hak milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

- g) Hak milik atas satuan rumah susun

Satuan rumah susun adalah rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian yang bersifat perorangan yang meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.

- h) Hak tanggungan

Hak tanggungan merupakan hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA yang diperuntukkan sebagai pelunasan utang tertentu.

i) Tanah negara

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.⁷

Obyek pendaftaran tanah tersebut diatas didaftarkan dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya, kecuali obyek tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah tanpa disediakan buku tanah dan penerbitan sertifikat.⁸

4. Asas Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, asas pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut :

1) Asas Sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.

2) Asas Aman

⁷ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁸ Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: 2007.

Dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud agar suatu sertifikat tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang melekat pada pemegang hak atas tanah.

3) Asas Terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) Pasal 19 UUPA, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

4) Asas Mutakhir

Mencangkup kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya.

5) Asas Terbuka

Masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Data tentang obyek atau pun subyek hak atas tanah di susun sedemikian rupa agar dikemudian hari dapat memudahkan siapa pun yang ingit melihat data-data tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah pemilik hak atas tanah ataukah Pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

5. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan utama dalam pendaftaran hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*), namun dalam perkembangannya, untuk menghadapi ketidakpastian yang dihadapi dalam perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah, maka lahirlah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (*recht kadaster*).

Memperoleh sertifikat tujuannya bukan sekedar mendapatkan fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang⁹. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi :

⁹ A.P. Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Mandar Maju. Bandung, hlm. 437

a) Kepastian status hak yang di daftar.

Memberikan kepastian hak, yaitu ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukum, siapa yang berhak atas sebidang tanah, dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, hak tanggungan, hak milik atas satuan rumah susun atau wakaf, karena yang masing-masing hak memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang memegang haknya, dan yang mana akan terpengaruh pada harga tanah dan status hak yang didaftar.

b) Kepastian subjek hak

Kepastian mengenai siapa yang memegang haknya, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidak adanya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga, diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman. Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di

Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

c) Kepastian objek hak

Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah, serta memberikan kepastian hukum, hal ini diperlukan untuk menghindarkan sengketa dikemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah.

Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila akan mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalkan pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan hak tanggungan.

6. Sistem Pendaftaran Tanah

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah, sedangkan para pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan haknya. Sistem pendaftaran tanah mencakup apa yang didaftar, bentuk penyimpanan

dana penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya¹⁰. Dikenal ada 2 macam sistem pendaftaran tanah yaitu:

a) Sistem Pendaftaran Akta

Akta merupakan sumber data yuridis, karena akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan. Sistem pendaftaran akta melakukan pendaftaran terhadap dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut.

b) Sistem Pendaftaran Hak

Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif karena harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Persamaan dari kedua sistem pendaftaran tersebut adalah baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran

¹⁰ Harsono, Boedi. 2008. Hukum Agraria Indonesia. *Himpunan Peraturan Hukum-hukum Tanah*. Jakarta. Djambatan. hal 76

hak, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan antara lain perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan. Dalam kedua sistem pendaftaran tersebut akta merupakan sumber data yuridis.

Perbedaannya adalah pada sistem pendaftaran akta, pendaftaran berarti kepastian peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta itulah yang didaftar oleh petugas pendaftaran tanah yang bersifat pasif. Akta tidak dilakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Sedangkan pada sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Dalam sistem pendaftaran hak, petugas pendaftaran tanah bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran hak oleh petugas pendaftaran tanah

dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan kegiatan publikasi berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di Kantor Pertanahan berupa daftar-daftar dan peta, sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar. Se jauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan se jauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar tergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Secara umum dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.¹¹

a) Sistem Publikasi Positif

Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya

¹¹ *Ibid*, hlm. 80.

memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti ia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem ini mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan “*title by registration*” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu “*indefeasible title*” (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan “*the register is everything*” (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk mendapatkan kembali tanah yang bersangkutan. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (*compensation*) berupa uang.¹²

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Dalam sistem

¹² Sutedi, Adrian. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta, 2010

pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta. Sistem publikasi positif ini akan menghasilkan suatu produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat, sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem publikasi positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertifikat tersebut karena negara menjamin kebenaran data yang disajikan.

b) Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Secara umum, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif mempunyai karakteristik yakni :

- 1) Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
- 2) Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;
- 3) Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;
- 4) Tidak seorangpun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik; Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
- 5) Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.¹³

¹³ Ibid, hlm. 59-60.

7. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 kegiatan pendaftaran tanah dibagi menjadi dua, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

a) Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

b) Pendaftaran tanah secara sporadis

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Adapun mengenai kegiatan pendaftaran untuk pertama kali berdasarkan atas ketentuan pasal 12 Ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut :

a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi :

- 1) Pembuatan peta dasar pendaftaran
 - 2) Penetapan batas bidang-bidang tanah
 - 3) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.
 - 4) Pembuatan daftar tanah
- b) Pembuktian hak
- 1) Pembuktian hak baru

Hak baru adalah hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
 - 2) Pembuktian hak lama

Hak lama adalah hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.
 - 3) Pembukuan hak

Dalam kegiatan ini, apabila hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik telah melalui proses pembuktian dan telah bersih bebas dari sengketa fisik dan yuridis dan telah diukur dengan baik dan dapat didaftarkan dilengkapi dengan surat ukur yang merupakan lampiran dari sertifikat hak atas tanahnya.
 - 4) Penerbitan sertifikat

Penerbitan sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan hal tersebut, apabila ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata masih ada catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan sertifikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah.

5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tanah tersebut adalah dokumen Negara dan harus tersimpan dengan rapi dan aman dan terbuka untuk umum sehingga pihak lain yang memerlukan keterangan sedapat mungkin datang ke Kantor Pertanahan untuk meneliti atau melihat keterangan dari data-data tersebut.

B. Pemberian Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Perumahan

1. Pengertian Pemberian Hak Atas Tanah

Pemberian hak atas tanah negara merupakan salah satu cara penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan. Tanah yang di atasnya dibangun perumahan adalah tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang di atasnya belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang diberikan kepada badan hukum, perseorangan, termasuk instansi pemerintah¹⁴.

Penggunaan tanah haruslah disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Hak atas tanah tersebut dibedakan pada jenis pemanfaatannya dan pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemiliknya.¹⁵

Tujuan diadakannya pemberian hak atas tanah adalah agar lebih mengarah kepada tertib dibidang pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib pemeliharaan pertanahan dan tertib penggunaan pertanahan.

2. Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Perumahan

Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran

¹⁴ Arie S. Hutagalung (selanjutnya disebut Arie S. Hutagalung – II), serba aneka masalah tanah dalam kegiatan ekonomi, fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h.62.

¹⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta, Kencana, 2007, hal. 24

Tanah Pejabat yang berwenang memberikan hak atas tanah dan status hak atas tanah dalam rangka pembangunan perumahan yaitu:

a) Kepala Badan Pertanahan Nasional RI

Kepala Badan Pertanahan Nasional RI menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum. Kepala Badan Pertanahan Nasional RI memberi keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kepala Badan Pertanahan Nasional RI berwenang memberikan Hak Pengelolaan.

b) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi

Kewenangan yang diberikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dalam Pemberian Hak Atas Tanah, yaitu:

- 1) Pemberian Hak milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi).
- 2) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan atas tanah yang luasnya lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi).
- 3) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum atas tanah yang luasnya lebih dari 20.000 m² (dua puluh ribu meter

persegi) dan tidak lebih dari 15.000 m² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

- 4) Pemberian hak pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi).
5. Pemberian hak pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 m² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

c) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pemberian hak atas tanah, yaitu:

- 1) Pemberian hak milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi).
- 2) Pemberian hak milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah dan konsolidasi tanah.
- 3) Program yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan pendaftaran tanah yang bersifat strategis dan masal.

- 4) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi).
- 5) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi).
- 6) Pemberian hak pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 m² (tiga ribu meter persegi).
- 7) Pemberian hak pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi).
- 8) Pemberian hak pakai aset Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah.

3. Pembuktian Hak Atas Objek Pendaftaran Tanah

Kegiatan pembuktian hak atas objek pendaftaran tanah yang memerlukan peninjauan secara lengkap, dalam arti segala data yang dibutuhkan untuk pembukuan hak yang dimaksud harus dicari secara luas dari berbagai sumber, sehingga kita perlu mencermati hal-hal yang berkaitan dengan objek pendaftaran tanah tersebut agar dapat menghasilkan pembuktian hak yang kuat dan dapat perlindungan secara hukum. Hal-hal yang dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah yaitu :

1) Jenis Hak Tanah

Dari sertifikat hak atas tanah dapat diketahui tentang, apakah tanah tersebut dimiliki dengan status Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, selain hak milik hak-hak tersebut diatas kesemuanya dapat diketahui jangka waktu hak itu diberikan dan kapan waktunya berakhir.

2) Nama Pemegang Hak

Nama pemegang hak dapat diketahui pada kolom kedua bagian atas dari salinan Buku Tanah pada sertifikat tersebut, apabila hak berganti, maka nama pemegang terdahulu atau pertama dicoret oleh pejabat yang berwenang dan selanjutnya pada kolom pencatatan peralihan hak atau perubahan hak dituliskan nama pemegang hak yang baru dan juga ditulis sebab perubahannya, biasanya dengan jual-beli, hibah, warisan, lelang ataupun tukar-menukar.

3) Keterangan Fisik Tanah

Karena dalam sertifikat hak atas tanah terdapat surat ukur, maka dari surat ukur inilah dapat diketahui tentang bentuk (gambar peta) dari bidang tanah, luas tanah, letak tanah, yang mencakup (Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, serta Provinsi), keadaan tanah dan bangunan-bangunan yang ada diatasnya.

4) Beban di Atas Tanah Hak

Dari bagian salinan buku tanah pada sertifikat tersebut dapat diketahui apakah ada beban hak tanggungan diatas tanah hak tersebut, atau ada hak sewa, atau ada sita atas perintah Pengadilan.

5) Peristiwa yang Berhubungan dengan Tanah.

Semua peristiwa penting sehubungan dengan tanah tersebut juga dicatat oleh Kantor Pertanahan dalam sertifikat, seperti adanya jual-beli, atau hibah serta lelang, atau terjadinya pewarisan atau adanya penyitaan dan terjadinya bebanbeban seperti diuraikan diatas, atau sebaliknya dengan berikut penghapusannya.¹⁶

Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dalam rangka keperluan untuk memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan :

a) Hak atas tanah baru dibuktikan dengan:

- 1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan.
- 2) Asli akta dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

¹⁶ Urip Santoso, *HUKUM AGRARIA Kajian Komprehensif*, 2013. hal.310

- b) Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang. Penetapan pemberian hak pengelolaan berupa diterbitkannya surat keputusan pemberian hak pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- c) Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf. Akta ikrar wakaf adalah akta ikrar sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik. Pembukuan wakaf tersebut merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah hak milik.
- d) Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan. Hak milik atas satuan rumah susun adalah hak pemilikan individual atas suatu satuan rumah susun tertentu, yang meliputi dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan hak bersama atas apa yang disebut dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, tempat bangunan rumah susun itu didirikan.
- e) Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan. Pemberian akta hak tanggungan merupakan akta PPAT yang berisi pemberian hak tanggungan kepada kreditur tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

4. Prosedur Pemberian Hak Atas Tanah Perumahan

Prosedur perolehan hak atas tanah melalui pemberian hak kepada penyelenggara pembangunan perumahan, yaitu:

- a) Penyelenggara pembangunan perumahan selaku pemohon mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah negara kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- b) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meneliti kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis permohonan pemberian hak atas tanah negara, dan memeriksa kelayakan permohonan pemberian hak atas tanah negara tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut.
- c) Dalam hal keputusan pemberian hak atas tanah negara telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka diterbitkan surat keputusan pemberian hak atas (SKPH) oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- d) Dalam hal keputusan pemberian hak atas tanah negara tidak dilimpahkan kewenangannya kepada kantor pertanahan kabupaten/kota, kepala kantor kabupaten/kota yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi disertai pendapat dan pertimbangan.

- e) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran fisik dan data yuridis permohonan pemberian hak atas tanah negara, dan memeriksa kelayakan permohonan pemberian hak atas tanah negara tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut.
- f) Dalam hal keputusan pemberian hak atas tanah negara telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, maka diterbitkan surat keputusan pemberian hak (SKPH) oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi.
- g) Dalam keputusan pemberian hak atas tanah negara tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI disertai pendapat dan pertimbangan
- h) Kepala Badan Pertanahan Nasional RI meneliti kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis permohonan pemberian hak atas tanah negara, dan memeriksa kelayakan permohonan pemberian hak atas tanah negara tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan.
- i) Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).

