

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

1. Pengertian Tanah

Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan adanya indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi bangsa Indonesia. Tanah sebagai berkah Illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan, rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya. Mengatur tanah yang telah dikuasai dan dimiliki sendiri tidak mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan landasan ideal hukum agraria nasional yang menetapkan bahwa: “Bumi, Air, dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Landasan ideal ini, sesuai dengan falsafah Pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis-religius harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan

dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan ataupun golongan melainkan perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena didalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya bahkan politik dan pertahanan-keamanan juga hukum. Serta teoritis sumber daya tanah memiliki enam (6) jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, (5) nilai politik, serta (6) nilai hukum.⁹

Penyelenggaraan pengelolaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*Land Tenure and Land Right*) diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah peralihan hak tanggungan dan lain-lain. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sampai saat ini UUPA masih merupakan landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Perubahan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang dapat

9 Modul Pelatihan Pertanahan, 2010, Pusdiklat Fak. Hukum UII, hlm. 11.

menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dan pendaftarannya.¹⁰

Dasarnya pendaftaran tanah di Indonesia telah terjadi sebelum UUPA lahir, dan sebelum Indonesia merdeka, tepatnya pada zaman pendudukan Hindia Belanda di Indonesia proses pendaftaran tanah telah dilakukan. Dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu dengan digariskan plakat tanggal 18 Agustus 1620 oleh VOC sebagai penguasa pemerintah pada saat itu pendaftaran tanah pada saat itu hanya bersifat administratif, kemudian berkembang menjadi hak-hak yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak itu. Perkembangan tersebut mendapat dasar hukum dalam *Staatblad* 1834 No. 27 tentang *Oversschrijvings ordoantie* atau Ordonansi Balik Nama.¹¹

Pendaftaran tanah yang dikenal pada waktu itu hanya pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang didalamnya mengatur hak-hak seperti Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht*, Hak *Opstal*, yang disebut tanah-tanah Hak Barat atau tanah-tanah Eropa. Di samping itu terdapat pula tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia seperti tanah-tanah dengan hak adat yang disebut dengan tanah-tanah hak-hak adat. Ada pula tanah-tanah dengan hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti hak *agrarisch eigendom*, *landerijen bezitrecht*, dan hak-hak ciptaan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

¹¹ Irawan Soerojo, 2003, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia* cet. Surabaya, Pertama Karyaloka, hlm. 70.

Pemerintahan Swapraja yang bisa disebut tanah-tanah hak Indonesia yang cakupan dan pengertiannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.¹²

Akibat politik hukum pemerintahan jajahan dahulu, maka dapat dilihat hukum tanah di Indonesia sebelum UUPA lahir memiliki struktur ganda atau dualistik, hal ini terlihat dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum adat, yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdata yang merupakan hukum tertulis. Dalam hukum perdata, pada garis besarnya diadakan perbedaan antara hukum yang berlaku bagi golongan Eropa dan timur asing pada suatu pihak dan hukum yang berlaku bagi golongan pribumi di pihak lain. Bagi golongan Eropa dan timur asing Cina berlaku Hukum Perdata Barat yang hampir semuanya merupakan hukum tertulis dan berpokok pada KUHPerdata, KUHDagang serta *Faillissements-verordening*. Bagi golongan timur asing bukan Cina berlaku sebagian Hukum Perdata Barat, yaitu hukum kekayaan dan hukum waris *testamenter*. Mengenai hukum pribadi, hukum keluarga dan hukum waris *abintestato* (hukum waris tanpa wasiat) bagi golongan ini masih berlaku hukum adatnya masing-masing. Bagi golongan pribumi berlaku hukum perdata adat. Hal ini berarti hubungan-hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa hukum di kalangan orang-orang dari golongan pribumi diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum adatnya masing-

12 Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Jilid 1, Edisi Revisi, Cetakan kesembilan Djambatan, hlm .53.

masing. Demikian juga di kalangan orang-orang dari golongan yang lain. Hukum yang diterapkan adalah hukum yang berlaku bagi golongan masing-masing.¹³

Proklamasi kemerdekaan, setelah kejadian itu berangsur-angsur sistem pendaftaran tanah mulai diseragamkan. Pada tanggal 24 september 1960 telah diundangkan UUPA, yang memiliki tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan sifat dari pendaftaran tanah itu yaitu *recht kadaster*. Sejak itu telah berangsur era baru dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang dulunya dua perangkat hukum menjadi satu perangkat hukum saja dalam hal pengaturannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 10 Tahun 1961), ketika mulai dengan diundangkannya peraturan tersebut, maka semua peraturan terdahulu mengenai pendaftaran tanah menjadi hapus, dalam Penjelasan Umum PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah yang dilaksanakan adalah mengenai semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia, jika sebelumnya terutama hanya mengenai tanah-tanah dengan apa yang disebut hak-hak barat saja, maka dengan berlakunya PP No.10 Tahun 1961, pendaftaran tanah dilakukan baik terhadap hak-hak atas tanah yang tunduk kepada UUPA maupun hak-hak atas tanah yang untuk sementara masih diatur oleh ketentuan yang berada di luar UUPA.

13 *Ibid.*, hlm. 52.

PP No. 10 Tahun 1961 bidang-bidang tanah yang semula ditujukan untuk didaftar adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha. Namun pada perkembangannya kemudian diperluas mengenai juga Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan (PMA No.1 Tahun 1966), sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaa Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan Tentang Kebijakan-selanjutnya (PMA No.9 Tahun 1965) harus pula didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 10 Tahun 1961). Perwakafan Tanah Milik dan Hak Milik diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 (PP No.28 Tahun 1977), dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UU No.16 Tahun 1985).¹⁴

Berangsur setelah lebih dari 3 (tiga) dekade, ternyata PP No. 10 Tahun 1961 dianggap tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan perkembangan dan hasilnya tidak memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi untuk didaftarkan, baru sekitar 16,3 juta bidang tanah yang sudah didaftarkan (Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997). Sehubungan dengan itu, maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada

14 *Ibid.*, hlm. 73.

perkembangan nasional yang memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang banyak tersebar pada peraturan perundang-undangan. Peraturan pendaftaran tanah hasil penyempurnaan itu dituangkan dalam PP No. 24 Tahun 1997. Dengan demikian pelaksanaan pendaftaran tanah itu harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut.

Pendaftaran tanah ini mendapat tempat paling serius dalam PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, hal ini tertuang dalam banyak pasal diantaranya Pasal 19, 23, 32, 38. Pasal 23, 32, 38 ditujukan kepada pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum, sedangkan Pasal 19 ditujukan pada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang besifat *recht kadaster*, yang artinya menjamin kepastian hukum. Sebagai ketentuan-ketentuan lebih lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, juga telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksana lainnya, antara lain Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

Negara Indonesia adalah negara hukum di mana hukum memegang peranan penting bagi setiap jenis kehidupan. Hukum juga yang mengatur dan menetapkan Lembaga Badan Pertanahan Nasional untuk mengurus bidang

pertanahan di Indonesia. Negara Indonesia menganut sistem hirarki hukum bahwa hukum yang dianggap paling rendah harus mengikuti atau tunduk pada hukum yang lebih tinggi di atasnya. Hal ini tampak lebih jelas dalam hirarki hukum yang menjadi landasan operasional Badan Pertanahan Nasional dengan kebijakan sistem pertanahan nasional. Demi mencapai tujuan dan cita-cita nasional, maka pemerintah menetapkan sistem pertanahan nasional dengan landasan hukum dalam suatu “Instrumental” yang memuat:¹⁵

UUD 1945 (Pasal 33 ayat (3)) dan Pancasila;

1. UUPA (UU No. 5 Tahun 1960);
2. UU No. 41 Tahun 1999 (Undang-Undang Kehutanan);
3. UU No. 11 Tahun 1967 (Undang-Undang Pertambangan);
4. UU No.23 Tahun 1997 (Undang-Undang Lingkungan Hidup);
5. UU No. 24 Tahun 1992 (Undang-Undang Tata Ruang);
6. UU No. 22 Tahun 1999 (Undang-Undang Pemerintahan Daerah);
7. Keppres 34 Tahun 2003;
8. Dan lain-lain.

Mengacu dari beberapa landasan hukum tersebut di atas, maka Program Pembangunan Nasional (UU No. 25 Tahun 2000) akan dicapai melalui suatu proses pembangunan pertanahan. Komponen-komponen yang harus dikembangkan dari proses pembangunan pertanahan, terdiri dari tanah

¹⁵ Pieter Waromi, 2004, “Sistem Pertanahan Nasional” (Makalah tidak diterbitkan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta), hlm. 12-13.

(orientasinya untuk kawasan pedesaan dan perkotaan), kebijakan pertanahan (diutamakan pada penguasaan dan penggunaan tanah), dan administrasi pertanahan (mengatur penetapan hak dan kepastian hak).

Tiga Komponen tersebut di atas akan disatukan dan dikelola melalui “Sistem Manajemen Pertanahan” dengan sub komponennya berupa: Sistem kelembagaan (bagaimana kerjasama dan koordinasi antara lembaga pemerintah dalam menentukan suatu kebijakan di bidang pertanahan), Sistem prosedur (bagaimana cara kerja yang berlaku di BPN), Sistem informasi (informasi diperlukan untuk pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah untuk memperoleh data dalam mengadakan perbuatan hukum), Sistem personel (personel sangat dibutuhkan karena masih banyak yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat) dan Sistem sarana dan prasarana (penting bagi pengembangan pekerjaan baik di lapangan maupun di kantor).¹⁶

Semua sistem yang ada dalam instrumental di atas, akan membentuk suatu kelembagaan, yang mana kelembagaan tersebut akan bekerja secara timbal balik dengan melibatkan seluruh unsur atau komponen. Hasil kerja atau produksi sistem manajemen pertanahan yang diperoleh dapat menggambarkan perbedaan kondisi pertanahan sekarang, dengan kondisi pertanahan yang akan datang serta pengaruh terhadap lingkungan hidup. Hasil kerja dari sistem manajemen pertanahan yang diharapkan adalah untuk melihat kondisi

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

pertanahan yang akan datang, demi mencapai “Catur Tertib Pertanahan”, guna menciptakan “Ketahanan Nasional” agar dapat mencapai “Tujuan dan Cita-Cita Nasional Bangsa Indonesia”.

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria telah ditentukan bahwa tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia harus dilaksanakan pendaftarannya, agar terciptanya satu kepastian hukum dalam masyarakat yang memperoleh hak-hak atas tanah itu, sehingga benar-benar memberikan rasa aman dan nyaman dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersebut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan keadilan sosial. Pasal-pasal yang mengatur mengenai pendaftaran tanah dapat diketahui bahwa pengertian pendaftaran tanah menurut UUPA adalah suatu kegiatan menuju kearah kepastian hak atas tanah yang dilakukan melalui pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, serta diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan,

termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya,¹⁷ atau pendaftaran tanah adalah suatu pendaftaran yang melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah, sehingga tidak mungkin awal saja lebih-lebih lagi bukan tujuan pendaftaran tersebut untuk sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja (sertifikat hak atas tanah).¹⁸

Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 memberi pengertian Pendaftaran Tanah, yaitu: Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁹

Pengertian pendaftaran tanah di atas sejalan dengan definisi pendaftaran tanah yang diberikan oleh Boedi Harsono, yaitu: Pendaftaran tanah yaitu suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu,

17 Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 72.

18 A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Berdasarkan P.P. 24 Tahun 1997*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 8.

19 Warta Perundang-Undangan, 1997, *Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, Jakarta, LKBN Antara, hlm. 54.

pengolahan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan perlindungan hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²⁰ Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberi jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali di mulai tidak akan ada akhirnya. Data yang terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, sehingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dengan hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Dalam PP No. 24 Tahun 1997 dikenal pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu: kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini. Pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997

20 Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 72.

dilaksanakan melalui dua cara yaitu, pertama: secara sistematis yang dilakukan serentak meliputi obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah, kedua: secara sporadik, yaitu mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

b. Tujuan, Manfaat dan Asas Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah: Agar dari kegiatan pendaftaran dapat diciptakan suatu keadaan di mana, orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai, dan tanah manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia sebagai calon pembeli atau calon kreditur) yang ingin memperoleh kepastian apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual ataupun debitur itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.²¹ Melalui pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan akan dapat mengetahui status dan kedudukan hukum tanah-tanah yang

21 Hasan Wargakusuma, dkk, 1995, *Hukum Agraria I*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 80.

dihadapi, letak, luas, batas-batas, siapa pemiliknya dan beban apa yang ada diantaranya.²²

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Uraian tersebut, maka pendaftaran tanah itu bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yakni memberikan kemungkinan bagi pemegang hak untuk dengan mudah membuktikan haknya.²³ Adapun fungsi pendaftaran tanah yaitu dengan diselenggarakan pendaftaran tanahnya adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud

22 Notonegoro, 1974, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, CV. Pancuran Tujuh, hlm. 5.

23 Maria Sumardjono, 1992, *Hasil Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta, FH UGM, hlm. 56.

adalah sertifikat yang didalamnya disebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang ialah menerima atau yang memperoleh peralihan haknya.²⁴ Di samping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah diharapkan dapat tercipta suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah, sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai tanah dan rumah susun yang sudah didaftarkan dan sebagai perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Manfaat dilaksanakan pendaftaran tanah, antara lain:²⁵

- 1) Bagi rakyat/masyarakat, yaitu untuk memberikan rasa aman karena hak atas tanahnya dijamin keberadaannya oleh pemerintah;
- 2) Meningkatkan kesejahteraan dengan menggunakan sertifikat sebagai jaminan kredit untuk usaha;
- 3) Bagi pemerintah, yaitu untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan secara nyata diseluruh wilayah;
- 4) Mencegah kekerasan sosial.

Asas pendaftaran tanah, sebelum membahas hal tersebut terlebih dahulu akan diuraikan istilah "asas". Asas dalam pengertian hukum adalah apa yang menjadi dasar dari suatu norma atau kaidah. Istilah asingnya adalah

24 Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 22.

25 Modul Pelatihan, *Op.cit.*, hlm. 15.

beginsel berasal dari kata kerja *beginnen* yaitu mengawali. Jadi asas adalah apa yang mengawali suatu kaidah atau awal suatu kaidah. Dapat diartikan bahwa asas pendaftaran tanah merupakan suatu dasar yang dijadikan sebagai landasan untuk mengawali pelaksanaan pendaftaran tanah.²⁶

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:²⁷

- 1) Asas sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah;
- 2) Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
- 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;
- 4) Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data

²⁶ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Bandung, CV Remadja Karya, hlm. 17.

²⁷ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 557.

yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari;

- 5) Asas terbuka, menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itu diberlakukan asas terbuka;
- 6) Asas umum dari pendaftaran tanah menurut UUPA adalah: Asas spesialisasi. Asas ini menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknik meliputi pengukuran, pemetaan, dengan hasil-hasil peta pendaftaran tanah dan surat ukur, sehingga penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat memberikan kepentingan data fisik mengenai letak, luas dan batas tanah yang dimiliki orang dengan suatu hak;
- 7) Asas publisitas, asas ini menyatakan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu yang memberikan data yuridis tentang subjek hak, objek hak, jenis hak dan status tanahnya termasuk untuk umum artinya setiap orang dapat melihat data yuridis dan data fisik pada daftar tanah yang ada di Kantor Pertanahan.

c. Tanah *Absentee*

Upaya Pemerintah untuk menuju kesejahteraan masyarakat Indonesia pada sektor pertanahan tertuang dalam UUPA, transformasi struktur pemilikan dan penguasaan tanah dan sistem distribusi atas tanah merupakan upaya yang dilakukan oleh semua negara di muka bumi ini. Sistem pengaturan pemilikan, penguasaan dan sistem distribusi atas tanah dikenal dengan sebutan *Landreform* atau *Agrarian Reform*. Di Indonesia bidang *Landreform* merupakan salah satu tugas pokok dan fungsi keagrariaan, sedang pemilikan dan penguasaan tanah secara *absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.²⁸ Dengan kata lain tanah *absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemilikinya. Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

- 1) Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
- 2) Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya.
- 3) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

²⁸ Christian Sugianto, 1987, "*Pemilikan dan Penguasaan Tanah Pertanian Secara Absentee dan Permasalahannya*", Universitas Airlangga, hlm.13.

- 4) Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya.

Salah satu program dari *landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee*/guntai. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absentee*/guntai diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah) dengan PP No. 41 tahun 1964. Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa: Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan bahwa dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia

bertempat tinggal. Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya juga dapat menimbulkan sistem-sistem peningkatan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah di desa-desa yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistem sewa atau bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula bahwa “Tanah adalah untuk tani yang menggarapnya”. (Penjelasan dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964). Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA.

Larangan untuk memiliki tanah secara *absentee/guntai* ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Apabila seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *absentee/guntai* dibiarkan akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut, sehingga tidak

sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* untuk mewujudkan secara nyata maksud yang dikandung oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 6 dan Pasal 15 UUPA.²⁹

Mengingat ketentuan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 menentukan bahwa: barang siapa sesudah mulai berlakunya peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota-anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi luas maksimum.

Mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menentukan bahwa: Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Ketentuan mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di luar kecamatan tanah terletak merupakan pengaturan tentang pemilikan tanah secara *absentee*. Pemilikan tanah secara *absentee* pada

²⁹ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 27

dasarnya dilarang, karena tidak sesuai dengan asas mengerjakan sendiri tanah pertanian, tetapi larangan ini di kecualikan kepada pegawai negeri.

Ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa:

- 1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- 2) Kewajiban tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- 3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- 4) Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, atau

mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Berdasarkan ketentuan tersebut batas daerah diambil kecamatan, oleh karena jarak dalam kecamatan masih memungkinkan pengusahaan tanahnya secara efektif. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Tetapi hal itu tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas Negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada $\frac{2}{5}$ luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah $\frac{2}{5} \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$. Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 termasuk pula pemilikan oleh istri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya.

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah *Absentee*/Guntai yaitu:

- 1) Mereka yang menjalankan tugas negara
- 2) Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- 3) Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- 1) Pensiunan Pegawai Negeri
- 2) Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.³⁰

Adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak

30 Christian Sugianto, *Op. Cit.* hlm.30

mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri.

Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum. Salah Satu Pengecualian Pengaturan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* ditujukan bagi Pegawai Negeri Sipil.

2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Mewujudkan apa yang diamanahkan dalam Pasal 19 UUPS yaitu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara dan khususnya ekonomi rakyat. Pendaftaran tanah dilakukan diseluruh wilayah Republik Indonesia, maka dilakukan kegiatan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diseluruh wilayah Republik Indonesia.

PTSL sendiri dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.6 Tahun 2018. Dan peraturan tersebut menjadi pedoman pelaksanaan PTSL yang dilaksanakan di desa-desa, di kelurahan-kelurahan di wilayah kabupaten yang meliputi semua bidang tanah di Indonesia. Definisi PTSL yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, dalam satu wilayah desa/kelurahan. Meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau lebih objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Tujuan PTSL diatur dalam Pasal 2 yaitu mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak Atas Tanah masyarakat dengan berlandas asas sederhana, cepat, lancar, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara serta mengurangi/mencegah sengketa pertanahan. Dalam Pasal 4 ayat (3) objek PTSL meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya dan yang ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan PTSL. PTSL melibatkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertanahan Negara), kantor wilayah Badan Pertanahan Negara dan Kantor Pertanahan.

Menurut PP No.20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 1 ayat (1), Badan Pertanahan Negara (BPN) ialah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pada ayat (2) BPN melaksanakan tugas sebagai pemerintahan di

bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan tugas pokok BPN ialah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA, dan peraturan perundang-undangan yang lainnya meliputi pengaturan, pengawasan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran, pendaftaran, dan yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.³¹

Berikut tahap-tahapan kewenangan yang dilakukan oleh Bidang Infrastruktur melalui Kegiatan Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap:

- a. Monitoring terhadap perkembangan secara kuantitas maupun secara kualitas dari pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah;
- b. Strategi dan kiat dalam rangka pemetaan dan pengukuran bidang tanah agar sesuai dan mencapai target;
- c. Solusi jika terdapat kendala-kendala dan hambatan yang di temui oleh seksi pertanahan;
- d. Arahan terkait tata cara penggunaan alat-alat pemetaan dan pengukuran bidang tanah;

31 Mira Novana Ardani, "Peran Kantor Pertanahan dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap", *Gema Keadilan*, Vol.6, (Juni-2019), 52-54.

- e. Pembinaan dan masukan terhadap kantor-kantor pertanahan yang memiliki kinerja rendah, khususnya di wilayah tertentu yang pengukuran dan pemetaan bidang tanah sulit untuk dilakukan karena keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM);
- f. Pemetaan secara lengkap .³²

3. Sistem Pendaftaran Tanah

Pendaftaran hak atas tanah adalah bertujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian hak setiap pemegang hak atas tanah di Indonesia. Dengan pelaksanaan pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah diharapkan agar seseorang lebih merasa aman tidak ada gangguan atas tanah yang dimilikinya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digantungkan kepada sistem apakah yang dianut dalam pelaksanaan pendaftaran tanah/ pendaftaran hak atas tanah. Di bawah ini akan diketengahkan beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh banyak negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, antara lain sebagai berikut:

a. Sistem Torrens

Sistem ini diciptakan oleh Sir Robert Torrens putra dari salah satu pendiri koloni di Australia Selatan. Sistem ini lebih dikenal dengan nama "*The Real Property Act*" atau "*Torrens Act*". Sistem ini didapat dari

32 Yuhendri, "Eksistensi Bidang Infrastruktur Pertanahan Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dalam Rangka Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Unes Journal Of Swara Justisia*, Vol.3, (2019), 299.

kepulauan Fiji, Canada, Tunisia, Kongo, Spanyol, Denmark, Norwegia, Malaysia. Kelebihan sistem Torrens ini adalah sebagai berikut.³³

- 1) Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
- 2) Biaya-biaya peralihan dari *Pound* menjadi *Sbiling* dan waktu dari bulan menjadi hari;
- 3) Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
- 4) Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat sendirinya mengurus kepentingannya;
- 5) Penipuan sangat dihalangi;
- 6) Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- 7) Sejumlah proses-proses (prosedur) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

Adapun sertifikat menurut sistem Torrens ini merupakan alat bukti yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak mungkin, kecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan cara penipuan.

³³ Agung Zulyadain, 2009, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Sporadic di Desa Umbulmartani, Kec. Ngemplak, Sleman", (Skripsi Fak. Hukum UII), Yogyakarta, hlm. 39.

b. Sistem Positif

Menurut sistem positif ini suatu sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem positif ialah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah adalah menjamin dengan sempurna, bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Sistem positif ini memberikan kepercayaan lebih mutlak pada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memerankan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang diisyaratkan untuk itu telah dipenuhi ataukah tidak. Menurut sistem positif ini, hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.

Kelebihan dari sistem positif ini adalah:³⁴

- 1) Adanya kepastian dari buku tanah;
- 2) Peranan aktif dari pejabat balik nama;
- 3) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sistem positif ini memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendatipun ternyata bahwa pemegang sertifikat bukanlah

³⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

pemilik sebenarnya. Oleh karena itu, pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan bukti tersebut menurut sistem positif ini mendapatkan jaminan mutlak, walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam sertifikat tanah tersebut adalah tidak benar.

Adapun kelemahan dari sistem positif ini adalah:³⁵

- 1) Peranan aktif pejabat balik nama tanah akan memakan waktu yang lama;
- 2) Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya, oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
- 3) Wewenang pengadilan ini dilaksanakan dalam wewenang administrasi.

Sistem positif ini dilaksanakan oleh beberapa negara diantaranya yaitu negara Jerman dan Swiss.

c. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, bahwa segala hal apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di sidang pengadilan. Asas peralihan hak atas tanah menurut sistem negatif ini adalah asas *memo plus juris*, yaitu melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya. Ciri pokok dari sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku

35 Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Jakarta, Rineka Cipta, 1995, hlm. 78.

tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari mana yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pembeli hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri pokok lainnya dari sistem ini, bahwa pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya pejabat bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya.

Kelebihan dari sistem ini adalah adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati, sedangkan kelemahannya adalah sebagai berikut:

- 1) Peran pasif dari pejabat balik nama tanah yang menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat tanah;
- 2) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat tanah sedemikian rupa, sehingga kurang dimengerti oleh orang awam pada umumnya.

Mengetahui sistem apa yang dipakai oleh Negara Indonesia dalam pelaksanaan pendaftaran tanahnya, dapat dilihat dari dasar hukum pendaftaran tanah seperti yang terdapat dalam ketentuan Pasal 19 UUPA yang selengkapnya berbunyi:

Ayat (1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Ayat (2) “Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi: Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, yaitu:

- 1) Pendaftaran hak-hak atas tanah, dan peralihan hak-hak tersebut;
- 2) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Ayat (3) “Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat. Keperluan lalu-lintas sosial dan ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria”.

Ayat (4) “Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) diatas. Dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya tersebut”.³⁶

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA di atas yang merupakan dasar hukum pokok pendaftaran tanah dapat diketahui, bahwa dengan didaftarkan hak-hak atas tanah, maka akan diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat. Kata” kuat” dalam pengertian di sini berarti bahwa sertifikat tanah yang diberikan itu adalah tidak mutlak, yang berarti membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum didalamnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya yang menyatakan sertifikat itu adalah tidak benar. Dengan kata lain sertifikat tanah menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA adalah dapat digugurkan. Di sini berarti menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c

36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

UUPA menganut “Pendaftaran Sistem Negatif”. Mahkamah Agung Republik Indonesia pun berpendapat demikian dalam yurisprudensinya No. 459/K/SIP/1975 tanggal 18 September 1975 yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa: “Mengingat *stelsel negative* tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarlah nama seseorang didalam register bukan berarti *absolute* menjadi pemilik tanah tersebut apabila tidak keabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain (seperti halnya dalam perkara ini)”.

Menurut Mariam Darus Badruzamam, bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif. Hal ini terlihat dengan adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (sistem negatif) di sini adalah bahwa adanya keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan, sedang pengertian tendensi positif ialah bahwa adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal penelitian terhadap hak-hak atas tanah yang didaftar tersebut.³⁷

Pendapat Sunaryati Hartono, UUPA berlaku sudah lama, maka tiba saatnya kita memakai sistem pendaftaran positif yang menjadikan sertifikat tanah satu-satunya alat bukti untuk membuktikan hak milik atas tanah dengan pengertian bahwa apabila dapat dibuktikan bahwa sertifikat itu palsu atau dipalsukan atau diperoleh dengan jalan yang tidak sah (karena paksaan

³⁷ Mariam Badruzamam, 1980, *Perjanjian Kredit Bank*, Bandung, Mandar Madju, hlm.45.

atau pungutan liar alau uang sogok, misalnya), maka tentu saja sertifikat itu dianggap tidak sah, sehingga menjadi batal dengan sendirinya.³⁸ Berdasarkan kedua tersebut dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif.

4. Obyek Pendaftaran Tanah

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

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara kepada pemegang haknya.

Hak ini untuk pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara (PMA No.9 Tahun 1965) dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan-selanjutnya *Jo* Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan (PMA No.1 Tahun 1966) dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (PP No.8 Tahun 1953), yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak

³⁸ Sunaryati Hartono, 1997, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*, Jakarta, Gramedia, hlm. 95.

penguasaan atau “*beheer*” yang ada pada departemen-departemen dan daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan hak pengelolaan dalam PMA No.9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk Keperluan Perusahaan (PMDN No.5 Tahun 1974) Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya (PMDN No.1 Tahun 1977). Adanya Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam penjelasan umum, bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat(4)). Kemudian eksistensi hak pengelolaan tersebut mendapat pengukuhan oleh Undang-Undang

Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun kemudian disebut UU No.16 Tahun 1985. (Pasal 7 dan Penjelasannya).³⁹

c. Tanah Wakaf, yaitu dasar hukum tentang wakaf diatur dalam:⁴⁰

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960;
- 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000;
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2001 tentang BPHTB;
- 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kapala BPN Nomor 3 Tahun 1997;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002;
- 8) Surat Edaran Kepala BPN No. 600-1900 tanggal 31 Juli 2003.

Dasar hukum di atas menyatakan bahwa, wakaf adalah perbuatan hukum seseorang yang memisahkan dan atau menyerahkan harta miliknya untuk dimanfaatkan sesuai kepentingan khusus dalam jangka waktu tertentu atau selamanya, yakni kesejahteraan umum menurut syariah dan keperluan ibadah.

Pihak yang terlibat dalam perbuatan wakaf:⁴¹

- 1) Wakif yakni pihak yang mewakafkan harta benda miliknya;

39 Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 275-276.

40 Kian Gunawan, 2008, *Panduan Mengurus Tanah dan Property*, Jakarta, Ghratama, hlm. 83.

41 *Ibid*, hlm. 84.

- 2) Nazhir yakni pihak yang menerima harta wakaf dari wakif, bertugas mengelola dan mengembangkan wakaf sesuai peruntukannya;
- 3) Saksi orang ini harus melek hukum sebagai saksi ikrar wakaf;
- 4) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), pejabat ini ditunjuk khusus oleh menteri untuk menangani pembuatan Akta Ikrar Wakaf.

Hak atas tanah yang bisa diwakafkan:⁴²

- 1) Hak Milik (HM) atas tanah, baik yang telah didaftarkan maupun belum didaftarkan. Hak Milik (HM) ini juga termasuk dalam hasil pendaftaran peningkatan hak dari HGB, HGU, dan Hak Pakai atas tanah;
- 2) Hak Milik (HM) atas satuan-satuan rumah susun sesuai aturan yang berlaku;
- 3) Tanah Negara yang di atasnya berdiri bangunan masjid atau makam;
- 4) Segala bentuk hak atas tanah (tidak dalam status sita, sengketa, dan tidak sedang dijaminkan ke bank) dapat diwakafkan apabila dikuasai dan dimiliki oleh seorang wakif.

d. Hak milik atas satuan rumah susun

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah. HMSRS terdapat pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Jika kebetulan anda membeli

⁴² *Ibid*, hlm. 85.

satuan rumah susun, ada dua jenis hak kepemilikan, yakni kepemilikan perseorangan dan kepemilikan bersama, sebagai berikut:⁴³

1) Kepemilikan perseorangan

Kepemilikan perseorangan adalah hak kepemilikan atas unit satuan rumah susun berupa ruangan, berbentuk geometric tiga dimensi, dibatasi oleh dinding dan digunakan secara terpisah, atau tidak secara bersama-sama. Dinding yang menopang bangunan merupakan bangunan bersama.

2) Kepemilikan bersama

Kepemilikan bersama ialah bangunan yang dimiliki secara bersama-sama, secara proporsional dengan para pemilik lainnya dalam bangunan tersebut.

Kepemilikan bersama ini terdiri dari:

- a) Tanah bersama, adalah sebidang tanah yang dipakai atas dasar hak bersama secara tidak terpisah, yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batas-batasnya dalam persyaratan izin bangunan. Tanah yang di atasnya dapat didirikan bangunan harus bersertifikat Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai. Karena penyelenggaraan bangunan (pengembang) berbadan hukum, maka tanah bersama tersebut akan bersertifikat HGB induk (Hak Guna Bangunan Induk). HGB Induk ini tidak bisa dipecah dan

⁴³ Agung Zulyadain., *Op.cit.*, hlm. 19.

hanya diberi keterangan bahwa HGB mengakibatkan terjadinya beberapa Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHMRS), yang dapat dialihkan atau dijaminkan.

- b) Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang *inheren* atau melekat pada struktur bangunan, yang dimiliki secara tidak terpisah, dan dimaksudkan untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan rumah susun. Bentuk bagian bersama ini diantaranya pondasi, atap, kolom, lobi, lift, jaringan air, listrik, gas, dan telekomunikasi.
- c) Benda bersama tidak melekat pada struktur bangunan, namun dimiliki bersama secara terpisah untuk kepentingan bersama. Bentuknya adalah tanah, tempat parkir, kolam renang yang diluar struktur, dan sebagainya.
- d) Kepemilikan ganda dalam rumah susun ini mengakibatkan pengelolaan rumah susun tidak terbatas pada pemilik atau penghuni unit rumah susun saja, melainkan juga beberapa pihak di bawah ini:⁴⁴
- e) Penghimpunan penghuni, dibentuk oleh para pemilik/penghuni dengan dibantu oleh penyelenggara bangunan. Bentuk kerjasama dalam pengelolaan ini disusun dalam sebuah Anggaran Rumah

44 *Ibid*, hlm. 21.

Tangga dan wajib dipatuhi oleh semua penghuni maupun pemilik (*owner*);

- f) Penyelenggaraan pembangunan rumah susun dalam hal ini biasanya sebuah pengembang;
- g) Badan pengelola, badan pengelola ini akan ditunjuk oleh perhimpunan penghuni untuk mengelola rumah susun dengan upah dan biaya tertentu sesuai dengan kesepakatan dan persetujuan dalam rapat umum anggota perhimpunan penghuni.

Hak bersama tentu saja mengandung kewajiban bersama dalam menjaga, memelihara dan menjalankan bagian bersama ini. Kewajiban para penghuni ini diwujudkan dengan menanggung biaya-biaya sebagai berikut:⁴⁵

- 1) Biaya pengelolaan (*service charge*). Nilai nominalnya biasanya ditentukan di awal pembelian oleh pengembang dan dicantumkan dalam surat perjanjian jual beli.
- 2) Dana cadangan (*sinking fund*). Dana ini dikumpulkan untuk perbaikan-perbaikan atau renovasi pada bangunan rumah susun, semacam pengecatan, perawatan lift, dan lain-lain.
- 3) Rekening yang dibayarkan untuk pemakaian masing-masing unit seperti listrik, air, telepon, dan lain-lain.

Berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah

⁴⁵ *Ibid.*

Susun, setiap pemilik satuan rumah susun dimungkinkan mendapat bukti kepemilikan hak berupa Sertifikat Hak Milik (SHM) yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur tanah, gambaran denah satuan rumah susun yang bersangkutan dan *pertelaan* (daftar keterangan) mengenai besarnya hak bersama dan kesemuanya merupakan kesatuan yang tak terpisahkan.

e. Hak Tanggungan

Dasar hukum Hak Tanggungan diatur dalam UUPA Pasal 25, 33, 39, dan 51 mengenai HM, HGU, dan HGB sebagai obyek HT dan perintah pengaturan HT lebih lanjut dengan:

- 1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah(UUHT);
- 2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit Tertentu. Sebelum mulai berlakunya Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 terdapat pengaturan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, Akta pemberian Hak Tanggungan, buku tanah Hak Tanggungan dan Sertifikat Hak Tanggungan;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit Tertentu;

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Hak Tanggungan;
- 7) Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 26 Mei 1996 Nomor 630.1-1826 tentang Pembuatan Buku Tanah dan Sertifikat Hak Tanggungan.

Peraturan Nomor 4 Tahun 1996 dikecualikan, semuanya telah dinyatakan tidak berlaku lagi, karena telah dimuat ketentuannya dalam Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tersebut. Diterbitkannya Peraturan Menteri Negara Nomor 3 Tahun 1996 dicabut dan apa yang diaturinya terdapat ketentuan secara rinci dalam Peraturan Menteri yang baru. Selama belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 14 dinyatakan dalam Pasal 26 UUHT, bahwa peraturan mengenai eksekusi *hypotheek* yang ada pada mulai berlakunya UUHT (tanggal 9 April 1996) berlaku terhadap eksekusi Hak Tanggungan, yaitu Pasal 224 Reglemen Indonesia yang diperbaharui (S. 1941-44) dan Pasal 258 *Recht Reglement Buiten Gewesten* (S. 1927-227).

Pasal 25 UUHT menyatakan, bahwa sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUHT, semua peraturan perundang-undangan mengenai pembebanan HT, kecuali ketentuan mengenai *Credietverband* dan *Hypotheek* sepanjang mengenai pembebanan HT, tetap berlaku sampai

ditetapkannya peraturan pelaksana UUHT dan dalam penerapannya disesuaikan dengan ketentuan UUHT.⁴⁶

f. Tanah Negara

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah menjadi haknya dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum menjadi haknya dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49). Untuk menyingkat pemakaian kata-kata, dalam praktek administrasi digunakan sebutan tanah negara. Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, maka pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

5. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria dengan seperangkat peraturan pelaksanaannya bertujuan untuk terwujudnya jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Dihubungkan dengan usaha-usaha pemerintah dalam rangka penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, maka pendaftaran hak atas tanah merupakan sarana paling penting untuk terwujudnya kepastian hukum di seluruh wilayah Republik

⁴⁶ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 414-415.

Indonesia dan sekaligus turut serta dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.⁴⁷

Membicarakan pendaftaran hak atas tanah, tidak dapat terlepas dari macam-macam hak atas tanah yang mempunyai konsepsi hakiki dalam hukum bahwa bila ada hak di situ ada kewajiban dan sebaliknya, maka dengan adanya hak atas tanah lahirlah kewajiban atas tanah.⁴⁸ Kewajiban yang dapat dipenuhi dari pemegang hak atas tanah adalah sebagai berikut:⁴⁹

- a. Tanah yang dikuasainya itu tidak ditelantarkan;
- b. Tanah yang dikuasainya itu harus selalu ada fungsi sosial, dalam arti selalu dapat juga bermanfaat bagi orang lain atau kepentingan umum bila sewaktu-waktu diperlukan seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- c. Tanah yang dikuasai atau digunakan itu, tidak digunakan untuk kepentingan apapun juga sifatnya merugikan atau mengganggu kepentingan umum.

Kewajiban-kewajiban yang menjadi beban dari pemegang hak atas tanah seperti yang tersebut di atas, lazim disebut dengan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah:

47 Wantjik Saleh, 1990, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 5.

48 Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, 1985, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 31.

49 *Ibid*, hlm. 35.

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk yang pertama kali meliputi: Pengumpulan dan pengolahan data fisik; Pembuktian hak dan pembukuannya; Penerbitan sertifikat; Penyajian data fisik dan data yuridis; serta Penyimpanan daftar umum dan dokumen;
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan tugas pelaksanaan pendaftaran dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di daerah-daerah. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundangan yang bersangkutan.

6. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam Pasal 13 dengan ketentuan:

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis;
- b. Pendaftaran secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri;

- c. Dalam hal suatu Desa/Kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran secara sporadik;
- d. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah bagi pemegang haknya, dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Kegiatan dalam bidang yuridis berupa pengumpulan keterangan atau menginventarisasi antara lain Hak Atas Tanah (status hukum dari tanah), Siapa pemegang haknya (subyeknya), dan Hak-hak atau beban lain yang ada diatas tanah;
- b. Kegiatan dalam bidang teknis geodasi, berupa pengukuran dan pemetaan tanah dengan hasil peta-peta pemilikan tanah, surat-surat ukur dan gambar situasi;
- c. Kegiatan dalam bidang administratif berupa pembukuan hasil kegiatan yuridis dan teknis geodasi di atas, dalam daftar umum secara berkelanjutan dan terus menerus;
- d. Pemberian sertifikat atau surat-surat tanda bukti hak dan pemberian keterangan serta pelayanan kepada masyarakat mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam daftar umum.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan atas ketentuan Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Untuk keperluan pengumpulan data pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:

a. Pembuatan peta dasar pendaftaran

Peta dasar pendaftaran menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Peta yang memuat titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah. Titik dasar teknik adalah titik tetap yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu, yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.

Suatu wilayah tertentu, untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik diusahakan juga tersedianya peta dasar pendaftaran, dimaksudkan bidang tanah yang didaftar dapat diketahui letaknya dalam kaitannya dengan bidang-bidang tanah yang lain dalam suatu wilayah, sehingga dapat dihindarkan terjadinya penerbitan sertifikat ganda atas satu bidang tanah.

b. Penetapan batas bidang-bidang tanah

Penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan (*Contradictoir Delimitatif*). Penetapan batas bidang tanah yang sudah

dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar, tetapi belum ada surat ukur atau gambar situasinya tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Apabila penetapan batas bidang-bidang tanah tersebut tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan atau pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak hadir, meskipun sudah dilakukan pemanggilan, ketentuannya diatur dalam Pasal 19. Penempatan dan pemeliharaan tanda-tanda batas pada sudut-sudut bidang tanah yang dimilikinya merupakan kewajiban pemegang hak milik atas tanah sendiri.

- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.

Kegiatan ini dilakukan secara *terestris* dan *fotogramatis*. Dimaksud *terestris* adalah pengukuran yang dilakukan di dalam, maka pengukuran pemetaannya dapat dilaksanakan untuk satu desa atau beberapa desa yang letaknya terpencar. Sedangkan pengukuran dengan *fotogramatis* adalah pengukuran yang pelaksanaannya harus meliputi area yang luas dan letak desa dengan lainnya harus saling berdampingan.

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat

digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi persyaratan teknis untuk pembuatan peta pendaftaran. Dalam keadaan terpaksa karena tidak tersedia peta dasar pendaftaran atau peta lain, pembuatan peta dasar pendaftaran dapat dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan dan bidang-bidang tanah sekelilingnya, sehingga letak relatif bidang tanah itu dapat ditentukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengukuran dan pemetaan secara terperinci diatur dalam Bab II Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

d. Pembuatan daftar tanah

Dalam kegiatan ini bidang atau bidang- bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Mengenai ketentuan bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri. Daftar tanah dimaksud sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang, lokasi dan penunjukan ke nomor surat ukur bidang-bidang tanah yang ada di wilayah pendaftaran, baik sebagai hasil pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharannya kemudian.

e. Pembuatan surat ukur

Merupakan dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari

hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah sebagaimana ketentuan Pasal 20.

7. Pembuktian hak dan pembukuannya

a. Pembuktian hak baru

Hak baru adalah hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan: Penetapan pemberian dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan, dan Asli akta 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.

Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang, tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan, pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

b. Pembuktian hak lama

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

pendaftaran, hak atas tanah berasal dari konversi hak-hak dan dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Apabila tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, maka pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya.

Hal bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada lagi pembuktian pemilikan bukti itu, dapat dilakukan dengan keterangan para saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya menurut pendapat Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan (Penjelasan Pasal 24). Keterangan para saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Dimaksud dengan saksi disini adalah orang yang dapat memberikan kesaksian/keterangan dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan. Ada tiga kemungkinan alat pembuktian mengenai kepemilikan tanah yang bersangkutan tersebut di atas, yaitu: Bukti tertulis lengkap, maka tidak

memerlukan tambahan alat bukti lain; Bukti tertulis sebagian tidak ada, maka diperkuat dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan; atau Bukti tertulis semua tidak ada, maka diganti dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan.

Semua diteliti kebenarannya melalui suatu pengumuman, agar bisa memberikan kesempatan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Jangka waktu pengumuman dalam pendaftaran tanah secara sistematis ditetapkan selama 30 hari. Pengumuman pendaftaran tanah secara sporadis waktunya lebih lama 60 hari. Pertimbangan perbedaan jangka waktu pengumuman tersebut karena pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara massal yang meliputi banyak bidang tanah disuatu wilayah dan melibatkan banyak orang, sehingga kemungkinan diketahui oleh masyarakat umum lebih besar dari pada kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis yang sifatnya individual dengan ruang lingkup terbatas, sehingga hanya yang berkepentingan saja yang mengetahui.

Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi, Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa / Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta di tempat lain yang dianggap perlu. Dalam pendaftaran tanah secara sporadis, pengumuman dapat dilakukan melalui media massa. Apabila dalam jangka waktu pengumuman tersebut ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, maka

Ketua Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Apabila usaha musyawarah berhasil, maka dibuatkan berita acara penyelesaian. Apabila mengakibatkan perubahan pada apa yang diumumkan, perubahan tersebut diadakan pada peta bidang-bidang tanah dan atau daftar isian yang bersangkutan. Apabila usaha penyelesaian tidak berhasil, maka Ketua Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan, agar mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan oleh Ketua Panitia Ajudikasi / Kepala Kantor Pertanahan disahkan dengan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis. Belum lengkapnya data yang tersedia atau masih adanya keberatan yang belum atau tidak dapat diselesaikan secara musyawarah, bukan merupakan alasan untuk menunda dilakukannya pembuatan berita acara hasil pengumuman tersebut, maka pengesahan data itu merupakan pengesahan data fisik dan data yuridis bidang tanah sebagaimana adanya. Apabila masih ada kurang kelengkapan data fisik dan atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan yang dimaksudkan dilakukan dengan membubuhkan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum diselesaikan. Berita Acara Pengesahan tersebut menjadi dasar untuk pembukuan hak atas tanah

yang bersangkutan dalam buku tanah, Pengakuan hak atas tanah dan Pemberian hak atas tanah.

c. Pembukuan hak

Kegiatan ini, apabila hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak atas satuan rumah susun, jika 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. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah ini.

B. Penerbitan Sertifikat

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, dengan syarat sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Hal tersebut merupakan kekuatan pembuktian sertifikat bagi pemegang haknya (Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997). Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jika terdapat catatan yang

menyangkut data fisik maupun data yuridis, penerbitan sertifikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.

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. 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 ini. Dalam Pasal 32 dan penjelasannya diberikan intepretasi otentik mengenai pengertian sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat yang ditentukan dalam UUPA dan penerapan lembaga "*rechtsverwerking*" untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut UUPA.

C. Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis

Menyajikan data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri peta pendaftaran,

daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Data fisik dan data yuridis bersifat *publikrechlijk* dengan ketentuan:⁵⁰

- a. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan didalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
- b. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis ditetapkan oleh menteri.

D. 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. Penyimpanan daftar umum dan dokumen diatur menurut Pasal 35 PP No.24 Tahun 1997. Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum. Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-

⁵⁰ Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*, Bandung, Mandar Madju, hlm. 65.

dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh menteri. Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Atas perintah pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen sebagaimana dimaksud ayat (1) dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau Pejabat yang ditunjuknya ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.

Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan microfilm. Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau microfilm sebagaimana dimaksud ayat (5) mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Bentuk, cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan microfilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan Menteri.

E. Pokok - Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Indonesia menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, pada Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA pemerintah berkewajiban dan

memegang hak sesuai dengan pasal tersebut. Pendaftaran tanah ialah syarat untuk mencapai jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah.

Syarat-syarat tersebut ialah:

- b. Aturan hukum yang jelas dan konsisten;
- c. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
- d. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum;
- e. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan konsisten terhadap aturan hukum serta jeli dalam menyelesaikan sengketa;
- f. Melaksanakan putusan pengadilan secara konkrit.

Fungsi dari pendaftaran tanah yaitu untuk melindungi pemilik tanah, untuk mengetahui status sebidang tanah, untuk mengetahui pemilik tanah, untuk mengetahui hak, luas dan dipergunakan untuk apa sebidang tanah tersebut. Karena jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah meliputi:

- a. Kepastian status hak yang didaftar;
- b. Kepastian subjek hak;
- c. Kepastian objek hak.⁵¹

Sedangkan dalam pelaksanaannya mewujudkan tanah terdaftar di seluruh Indonesia kenyataannya belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan. Dalam PP

51 Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap(PTSL)", *Jurnal Bhumi*, Vol.4, No.1, (Mei-2018), 89.

No.10 Tahun 1961 yang berlaku selama lebih dari 35 tahun, lebih kurang baru 16,3 juta bidang yang sudah didaftar dari sekitar 55 juta bidang tanah hak. Demikian juga dengan berlakunya PP No.24 Tahun 1997 penyempurnakan dari PP No. 10 Tahun 1961, belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dari 126 juta bidang tanah di Indonesia hanya 46 juta sudah terdaftar, maka ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/ Ka. BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025.⁵² Apabila bukti pemilikan sebidang tanah tidak lengkap, atau tidak ada, pembuktian kepemilikan atas bidang tanah itu dapat dilakukan dengan bukti lain yang dilengkapi dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.

Hal bukti-bukti mengenai kepemilikan tanah tidak ada, maka permohonan tersebut harus disertai dengan:⁵³

- a. Surat pernyataan dari pemohon yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:
bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan

⁵² *Ibid.*

⁵³ Herman Hermit, *Op.cit.*, hlm. 70.

selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahulunya tersebut; bahwa penguasaan tanah itu telah dilakukan dengan iktikad baik; bahwa penguasaan itu tidak pernah pernah diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan; bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa; bahwa apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut di muka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.

- b. Keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurang-kurangnya (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai Ketua Adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga pemohon sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan diatas.

F. Pengukuran

Pengukuran bidang tanah secara sporadik pada dasarnya merupakan tanggung jawab kepala kantor pertanahan. Untuk keperluan optimasi tenaga dan peralatan pengukuran, serta dengan mempertimbangkan kemampuan teknologi

petugas-petugas pengukuran, maka pengukuran suatu bidang tanah luasnya 10 Ha sampai dengan 1000 Ha dilaksanakan oleh Kantor Wilayah. Sedangkan pengukuran suatu bidang tanah luasnya lebih dari pada 1000 Ha dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional, dan hasilnya disampaikan kepada Kepala Pertanahan.

Permohonan pengukuran diajukan kepada Kepala Kantor pertanahan. Berdasarkan penunjukan Deputi bidang tanah pengukuran dan pendaftaran tanah pengukuran bidang tanah yang luas atau yang banyak jumlah bidangnya dapat dilaksanakan oleh pihak ketiga. Pelaksanaan pengukuran bidang tanah oleh pihak ketiga disupervisi dan hasilnya disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah atau Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah sesuai kewenangan. Setelah penetapan batas dan pemasangan tanda-tanda batas dan pemasangan tanda-tanda batas selesai dilaksanakan, maka dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah.

G. Penerbitan sertifikat

Hak-hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan dan tanah wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat. Data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat meliputi juga pembatasan-pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2). Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta serta tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi keterangan berupa cap atau lukisan yang

menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Penandatanganan sertifikat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, dengan ketentuan bahwa dalam hal Kepala Kantor Pertanahan berhalangan atau dalam rangka melayani permohonan pendaftaran tanah yang bersifat massal, Kepala Kantor Pertanahan dapat melimpahkan kewenangan menandatangani sertifikat tersebut kepada Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah. Sertifikat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya, atau dalam hal-hal tanah wakaf, kepada nadzirnya.

H. Sertifikat

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa penerbitan sertipikat hak atas tanah. Berhubungan dengan itulah, maka pendaftaran tanah sering disebut juga pensertipikatan tanah. Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menyebutkan bahwa “salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria (sekarang Menteri Dalam Negeri yaitu Direktur Jendral Agraria), disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak, sedangkan dalam Pasal 1 ayat (20) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 32 ayat

(1) menyebutkan bahwa: “sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”⁵⁴

Ketentuan pasal di atas, kiranya jelas bagi apa yang dimaksud sertifikat hak atas tanah itu. Sebagaimana telah diuraikan di depan, bahwa untuk tiap-tiap hak yang dibukukan, dibuat salinan dari buku tanah yang bersangkutan. Untuk menguraikan tanahnya dibuatkan surat ukur. Salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, dengan begitu terciptalah sertifikat hak tanah.

Fungsi utama dari sertifikat adalah sebagai alat bukti hak atas tanah/hak tanggungan, meskipun begitu sertifikat bukanlah satu-satunya alat bukti, sehingga seseorang masih mungkin membuktikan hak tanahnya dengan alat bukti lainnya seperti saksi, akta jual beli, surat keputusan pemberian hak. Perbedaan dengan alat bukti lain itu adalah bahwa sertifikat merupakan bukti yang kuat selama tidak ada alat bukti yang membuktikan ketidakbenarannya. Isi sertifikat harus dianggap benar dan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti yang lain itu dianggap sebagai alat bukti permulaan yang masih harus dikuatkan dengan alat bukti lainnya.

Adapun jenis hak atas tanah yang bisa dibuatkan sertifikat adalah:

1. Hak milik.
2. Hak guna usaha.

54 Agung Zulyadain, *op.cit.*, hlm. 49.

3. Hak guna bangunan.
4. Hak pakai dan hak pengelolaan.

Untuk memperoleh sertifikat seperti tersebut di atas, maka diperlukan adanya usaha, waktu dan biaya serta keinginan untuk meminta sertifikat. Keinginan tersebut ada mungkin atas kemauan sendiri atau mungkin karena diwajibkan oleh peraturan-peraturan yang ada. Atas kemauan sendiri dengan alasan ada akan pentingnya kegunaan sertifikat tanah, sedang yang diwajibkan oleh peraturan yang ada yaitu, karena adanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 khususnya Pasal 19 serta Peraturan Pelaksanaanya berupa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1960 Jo Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebenarnya sertifikat tidak begitu saja diberikan kepada yang berhak, akan tetapi sertifikat itu diberikan kepada yang berhak apabila memintanya karena memerlukan.⁵⁵ Adapun kegunaan atau manfaat sertifikat bagi si pemilik/pemegang hak tersebut adalah:⁵⁶

1. Dengan sertifikat dapat membuktikan secara sangat meyakinkan hak atas sebidang tanah yang di miliki.
2. Kalau memerlukan kredit bank, maka sertifikat tanah dapat dijadikan jaminan hutang.
3. Bagi ahli waris, sertifikat tanah akan menjamin hak yang mereka peroleh.
4. Pembeli tanah akan menawar tanah dengan harga yang lebih tinggi.
5. Akan menjual tanahnya lebih mudah.

⁵⁵ Wantjik Saleh, *op.cit.*, hlm. 64.

⁵⁶ Effendi Parangin, 1986, *Tanya Jawab Hukum Agraria*, Jakarta, Rajawali, hlm. 2.

Setifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional menjadi bukti kepemilikan yang sah dalam setiap sengketa tanah atau segala permasalahan menyangkut kepemilikan tanah. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan demikian, *Letter C*, *Letter E*, Surat girik, dan lain-lain, yang dibagi sebagian masyarakat di Indonesia dianggap cukup untuk memenangi perkara sengketa, tidaklah benar. Namun apabila sertifikat hak atas tanah yang berupa Sertifikat Hak Milik (SHM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pengelolaan (HPL) sudah ditangan, maka masyarakat bisa dengan lega menghadapi segala klaim atas properti mereka.⁵⁷

⁵⁷ Kian Gunawan, *op.cit.*, hlm. 5.