

BAB II **TINJUAN PUSTAKA**

1.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, 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.¹

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadestre (bahasa Belanda kadaster) suatu istilah teknis untuk record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau nilainilai alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin “Capistratum” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk tanah Romawi (Capotatio Terrens). Dalam arti yang tegas, Cadastre adalah record pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, Cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai Continuous recording (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²

¹ Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah

² Urip Santoso, 2012. Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Jakarta: Prenada Media Group.

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terusmenerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.³

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsurunsurnya, yaitu:

- a) Adanya serangkaian kegiatan Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjukkan kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
- b) Dilakukan oleh Pemerintah Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh

³ J.B. Daliyo dkk., 2011. Hukum Agraria I (Buku Panduan Mahasiswa), Jakarta, Prenahallindo.

Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan pelaksanaanya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- c) Secara terus-menerus, berkesinambungan. Kata-kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.
- d) Secara teratur. Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan

pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

- e) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.
- f) Pemberian surat tanda bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.⁴

1.2 Macam Macam Hak Atas Tanah

Hak atas tanah yang menjadi objek dalam pendaftaran tanah dalam kegiatan PTSL adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA, selengkapnya diuraikan sebagai berikut;

2.2.1 Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 dalam UUPA. Pengaturan tentang hak milik dapat ditemui dalam beberapa pasal di UUPA.

Merujuk pada Pasal 50 ayat (1) UUPA ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik akan diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu Undang-Undang yang diperintahkan Pasal 50 ayat (1) UUPA tersebut hingga saat ini belum

⁴ Sarah Diana Aulia, 2020. Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Bpn Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Dalam Upaya Mencegah Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Di Kecamatan Ingin Jaya). Skripsi : Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negerti Ar-Raniry Banda Aceh

terbentuk, maka berlakulah Pasal 56 UUPA yang menyebutkan selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

Dari cirinya, terdapat beberapa hal yang membedakan antara hak milik dengan hak lainnya, yaitu; terkuat dan terpenuh, dapat dibebani dengan hak lainnya (seperti hak pakai, hak guna usaha dan hak lainnya), jangka waktu tidak terbatas, dapat diwakafkan, dapat dimiliki oleh orang dan badan hukum (Indonesia).

Subjek hak milik dengan hak atas tanah yang lain juga berbeda, yang dianggap subjek hak milik merupakan warga Negara Indonesia dan juga Badan-Badan hukum tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Warga Negara Indonesia yang dimaksud adalah orang-perorangan perdata sementara badan-badan hukum yang telah ditetapkan pemerintah juga dibatasi, diantaranya Bank yang didirikan oleh Negara, Perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU Nomor 79 Tahun 1958, Badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, Badan sosial yang ditunjuki oleh Menteri Pertanian setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Subjek hukum yang diakui di Indonesia bukan hanya warga Negara Indonesia dengan badan-badan hukum yang diakui oleh pemerintah saja, tetapi juga ada warga Negara asing dan badan-badan hukum asing, tetapi dalam hal ini warga Negara asing dan badan hukum asing tidak termasuk dalam subjek hak

milik. Orang asing dan badan hukum asing tidak dapat menerima hak milik atas tanah walaupun didapatkan dari hasil pewarisan tanpa wasiat, begitu juga warga Negara Indonesia yang telah merubah kewarganegaraannya jika ia memiliki hak milik maka haruslah dilepaskan hak atas tanahnya paling lama satu tahun setelah berubahnya kewarganegaraannya, jika dalam waktu satu tahun belum dilepaskan hak milik atas tanahnya, maka hak atas tanah tersebut akan jatuh pada penguasaan dan hak Negara.

2.2.2 Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak untuk berusaha menciptakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu, agar dapat dialihkan pada pengusaha pertanian, perikanan dan juga peternakan. Tanah seluas minimum 5 ha adalah kualifikasi yang dapat dijadikan hak guna usaha, dengan syarat bahwa jika tanah yang bersangkutan lebih luas dari 25 hektar, investasi Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik yang cukup akan dilakukan dan pengelolaan usaha secara baik akan diberlakukan. Dengan waktu yang ketat maka HGU dapat dialihkan pada pihak lainnya (maksimum 25 tahun). Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang dibentuk

berdasarkan Undang-Undang dan melakukan kegiatan di wilayah Indonesia yang dapat memiliki hak guna usaha. Hak guna usaha dapat digunakan sebagai kolateral pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan.

Dasar hukum tentang aturan HGU tertera pada Pasal 28 sampai 34 UUPA. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai khususnya pada Pasal 9 sampai dengan Pasal 18,

PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah juga mengatur tentang pendaftaran tanah HGU merupakan aturan yang mengatur tentang HGU. Regulasi teknis mengenai HGU diatur dalam Permen ATR/Ka.BPN Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam pemberian hak atas tanah negara.

2.2.3 Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihak lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.

Dasar Hukum HGB diatur dalam UUPA Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1998 tentang perubahan HGB atau Hak Pakai Atas Tanah untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi hak milik.

1.2.4 Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, dan/atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh Negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan di dalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat

diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Dasar hukum bagi hak pakai Pasal 41 sampai dengan 43 UUPA merupakan salah satu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 juga merupakan dasar hukum hak pakai, serta lebih dilengkapi dengan peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1996.

1.2.5 Hak Sewa Untuk Bangunan

Dalam Pasal 44 UUPA menjelaskan bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Sistem pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu baik sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.

1.2.6 Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Dalam Pasal 46 mendefinisikan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah. Kepemilikan hak atas tanah atas kewenangannya juga memberikan kewajiban terhadap hukum tanah nasional dengan mempergunakan hak atas tanah dengan melihat potensi tanah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 6 UUPA menjelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Penjelasan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial memiliki arti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dapat

dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya terutama apabila adanya kerugian dari penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifatnya daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan untuk masyarakat dan Negara. Untuk itu kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan haruslah seimbang sehingga dapat mencapai tujuan dari pengaturan hak atas tanah sebagai fungsi sosial untuk kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu sifat hak atas tanah adalah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Ada 2 bentuk peralihan hak atas tanah, yaitu :

1. Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena suatu peristiwa hukum. Contohnya peristiwa hukum adalah meninggal dunianya seseorang, maka hak atas tanah secara yuridis berpindah kepada ahli waris sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek hak dari objek hak atas tanah yang diwariskan.

2. Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum adalah jual beli, hibah, tukar-menukar, pemasukan dalam modal perusahaan (inbreng), lelang. Perbuatan hukum yang dilakukan dengan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Hak atas tanah pada dasarnya mengandung nilai ekonomis pada pemegang hak atas tanah karena dalam kepemilikan hak atas tanah dapat di jaminkan utang

dengan dibebani hak tanggungan. Ada kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang hak atas tanah terhadap hak atas tanahnya, yaitu mendaftarkan hak atas tanah untuk pertama kalinya, mendaftarkan peralihan hak atas tanah, mendaftarkan pembebanan hak atas tanah, dan mendaftarkan hapusnya hak atas tanah.⁵

2.3 Unsur-Unsur Pendaftaran Tanah

Seperti pada pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat diuraikan unsur-unsurnya yaitu:

- 
- a. Adanya serangkaian kegiatan. Kata serangkaian kegiatan mempunyai arti adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan peralihan hak atas tanah.
 - b. Dilakukan oleh pemerintah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN).
 - c. Secara terus menerus, berkesinambungan. Kata terus-menerus berkesinambungan mengartikan bahwa data yang sudah terkumpul dan

⁵ Michael, 2022 Hak Atas Tanah menurut UUPA_ <http://notarismichael.com/ppat/hak-atas-tanah-menurut-uupa/>

tersedia harus disesuaikan terus dengan perubahan yang terjadi hingga sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat.

- d. Secara teratur. Kata teratur menjukan bahwa semua kegiatan harus sesuai peraturan perundang-undangan, karena hasilnya merupakan data bukti menurut hukum .

- a) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.

- b) Pemberian surat tanda bukti hak

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 19 ayat 2 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan sudah dibukukan dalam buku tanah.

- c) Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah objek pendaftaran tanah dapat dibebani dengan hak lain.

2.4 Dasar Hukum Pendafrtan Tanah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan

UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. UUPA merupakan landasan bagi pembaharuan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga dapat dicegah adanya sengketa tanah. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, misalnya hak *eigendom*, hak *erpacht*, hak *opstal*, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh pejabat balik nama⁶

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁶ Adrian Sutedi, 2007 *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.

3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya biaya tersebut.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi peraturan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.⁷

2.5 Objek Pendaftaran Tanah

Adapun objek pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 oboek pendaftaran tanah meliputi:

⁷ Urip Santoso, 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media Group.

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai\
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah wakaf
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
- e. Hak Tanggungan
- f. Tanah Negara.

Khusus tanah negara sebagai obojek pendaftaran tanah pendaftarannya dilakukan hanya dengan cara membukukan bidang tanah negara dalam daftar tanah (Pasal 9 Ayat (2)). Adapun satuan wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah adalah desa atau kelurahan. Sedangkan khusus pendaftaran tanah hak guna usaha, hak pengelolaan, hak tanggungan dan tanah negara satuan wilayah tata usaha pendaftarannya adalah Kabupaten/Kotamadya.⁸

2.6 Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai disuatu Negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun suatu Negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

⁸ Arba, 2018. Hukum Agraria Indoensia, Jakarta: Sinar Grafika.

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Lebih lanjutnya dijelaskan sebagai berikut:⁹

a. Sistem pendaftaran akta

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). dalam sistem pendaftaran akta PPT bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

b. Sistem pendaftaran hak

Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru, dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahan kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Adapun sistem pendaftaran yang digunakan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), hal ini 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 yang didaftar.

⁹ Boedi Harsono, 2013. Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya) Jakarta: Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan

Dalam soal pendaftaran tanah dikenal beberapa macam sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dianut oleh banyak negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah, beberapa sistem itu dibahas dalam uraian berikut:¹⁰

a. Sistem Positif

Sistem Positif dalam pendaftaran tanah menyatakan bahwa apa yang tercantum dalam buku tanah dan surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat bukti mutlak. Jika pihak ketiga bertindak berdasarkan bukti-bukti tersebut, maka dia mendapatkan perlindungan mutlak walaupun kemudian hari ternyata bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Oleh karena itu pelaksana pendaftaran tanah berperan aktif menyelidik dengan teliti apakah hak atas tanah dapat didaftar untuk nama seseorang.

Sistem Positif punya beberapa kelebihan seperti ini:

- 1) Kepastian buku tanah bersifat mutlak.
- 2) Pelaksana pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti.
- 3) Mekanisme kerja penerbitan sertifikat hak atas tanah mudah dipahami oleh orang awam.

Sistem Positif punya beberapa kelemahan seperti ini:

- 1) Akibat pelaksana pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti, maka waktu yang digunakan sangat lama.
- 2) Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya, akan kehilangan hak.
- 3) Wewenang pengadilan dimasukkan ke dalam wewenang administratif karena penerbitan sertifikat tidak dapat diganggu gugat.

¹⁰ Sri Sayekti, 2014. *Hukum Agraria Nasional*, Bandar Lampung : Universitas Lampung

b. Sistem Negatif

Menurut Sistem Negatif, sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain. Bila kemudian hari ternyata keterangan dalam sertifikat itu tidak benar maka berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sertifikat tersebut dapat diadakan perubahan seperlunya.

Menurut sistem negatif peralihan hak atas tanah berdasarkan asas *nemo plus iuris*, yakni melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya. Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukan pemilik yang sebenarnya. Ciri pokok lainnya adalah pejabat balik nama tanah yang berperan pasif, artinya tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran surat-surat yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan sistem negatif adalah perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak yang sejati, sedangkan kelemahannya adalah sebagai berikut:

- 1) Peran pasif pejabat balik nama tanah menyebabkan tumpang tindih sertifikat tanah.
- 2) Mekanisme kerja penerbitan sertifikat hak atas tanah kurang dipahami oleh masyarakat awam.

2.7 Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pendaftaran tanah ini terdapat asas yang harus menjadi patokan dasar dalam melakukan pendaftaran tanah.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas berikut:

- a. Asas sederhana Asas sederhana dimaksud agar ketentuan –ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau 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 membutuhkan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan

keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

- d. Asas mutakhir Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalui sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.
- e. Asas terbuka Asas terbuka dimaksudkan untuk dapat memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat agar mendapatkan informasi mengenai pertanahan.¹¹

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA tujuan pendaftaran tanah, ditentukan sebagai berikut:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun kepastian hukum dimaksud adalah kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah itu disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.

¹¹ Supriadi, 2016. Hukum Agraria, Jakarta: Sinar Grafika.

Sejalan dengan asas yang terkandung dalam Pendaftaran Tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut pada Pasal 3 PP No.14 Tahun 1997, dinyatakan 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 rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dari penjelasan di atas dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah pada prinsipnya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yaitu untuk memungkinkan orang-orang yang memegang hak atas tanah itu dapat dengan mudah membuktikan dirinya bahwa dialah yang berhak atas tanah tersebut, selain itu untuk memungkinkan kepada siapa pun, guna dapat mengetahui dengan mudah hal-hal apa saja yang ingin diketahui berkenaan dengan sebidang tanah.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang- bidang tanah

mengenai satuan rumah susun yang sudah didaftar. Sehingga terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi pertanahan.¹²

2.8 Manfaat Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah mempunyai manfaat antara lain:

- a. Manfaat bagi pemegang hak
 - a) Memberikan rasa aman
 - b) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridis
 - c) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - d) Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - e) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan
 - f) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Manfaat bagi pemerintah.
 - a) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
 - b) Dapat mempelancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - c) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan

2.9 Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat dua macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

¹² Bachtiar Effendy. 2010. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya. Bandung: Alumni

Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegangan pada salah satu asas hukum/sistem hukum pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Ada beberapa sistem pendaftaran tanah yang digunakan:

a. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya harus dengan hak yang dibuktikan dengan suatu akta, dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan.

b. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan: apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta bentuk bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT). Sikap dari PPT dalam sistem ini pasif, ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Di Indonesia, sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut 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 yang didaftar.

Hak atas tanah, hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam *buku tanah*, yang memuat

data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar menurut PP 24 Tahun 1997 ini.¹³

2.10 Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:¹⁴

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet* atau *Initial Registration*).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan

¹³ Adrian Sutedi, 2010. *Peralihan Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta : Sinar Grafika.

¹⁴ Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan

dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional . dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadik, 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. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara berdasarkan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara perseorangan atau massal.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali harus didukung dengan adanya hak, adapun pembuktian haknya adalah sebagai berikut:

- 1) Hak Baru:
 - a) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang apabila hak tersebut berasal dari tanah Negara
 - b) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan, apabila mengenai HGB dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik
 - c) Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang

- d) Akta Ikrar Wakaf untuk tanah wakaf
 - e) Akta pemisahan untuk Satuan Rumah Susun
 - f) Akta pemberian hak tanggungan untuk pemberian hak tanggungan.
- 2) Hak Lama :
- a) Untuk hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, dibuktikan dengan bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk dilakukan pendaftaran tanah.
 - b) Apabila tidak tersedia bukti pembuktian seperti tersebut diatas, maka pembukuan haknya dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik tanah yang bersangkutan selama 20 Tahun atau lebih secara berturut-turut, dengan syarat:
 - 1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
 - 2. Penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat/desa/kelurahan atau pihak lain.

2. Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang

mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3). Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:¹⁵

- 1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- 2) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.



¹⁵ *Ibid* hlm 30