

BAB II

PENGERTIAN UMUM TENTANG KJSKB DAN PENDAFATRAAN TANAH SISTEMATIS (PTSL)

A. Pengertian KJSKB dan PTSL

Pada dasarnya kadaster adalah sebuah sistem administrasi berupa informasi tentang persil tanah yang berisi kepentingan-kepentingan atas tanah, yaitu hak, batasan, dan tanggung jawab dalam bentuk uraian geometrik (peta), serta daftar-daftar di suatu pemerintahan. Secara umum, kadaster dimaksudkan untuk pengelolaan hak atas tanah, nilai tanah, dan pemanfaatan tanah. Akan tetapi di Indonesia sendiri profesi surveyor kadaster masih sangat kurang terlebih lagi yang berlisensi. Sehubungan dengan terbatasnya surveyor tanah tersebut maka dibuatlah payung hukum di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi. Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan surveyor kadaster adalah seorang yang mempunyai keahlian dan keterampilan dalam menyelenggarakan proses survei dan pemetaan pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah dan bertanggung jawab mutlak di hadapan hukum atas data survei dan pemetaan yang dihasilkannya. Sedangkan surveyor kadaster berlisensi adalah mitra kerja pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Adapun yang dimaksud dengan lisensi kadaster adalah pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh kementerian kepada surveyor kadaster dan Asisten surveyor kadaster untuk membantu kementerian dalam menyelenggarakan survei, pemetaan, dan pengelolaan data dan informasi geospasial dalam rangka percepatan pendaftaran tanah dan pelayanannya. Dengan demikian, pada akhirnya tujuan pemerintah untuk mewujudkan percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dapat dilaksanakan sehingga dalam beberapa tahun mendatang seluruh tanah di Indonesia akan memiliki sertipikat hak milik.

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian 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. Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.¹²

¹²Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Ctk. Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 287.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :¹³

1. Adanya serangkaian kegiatan Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis; penyimpanan daftar umum dan dokumen dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan 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.
2. Dilakukan oleh pemerintah Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

¹³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 12.

Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dalam hal ini pemerintah mengadakan program yang berupa Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap Warga Negara Indonesia yang obyek pendaftaran tanahnya meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah hak, tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah objek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya. Hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

3. Secara terus menerus, berkesinambungan. Kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang 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 pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang 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 terakhir.

4. Secara teratur, Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum. Walaupun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.
5. 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.
6. Pemberian surat tanda bukti, Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud 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 dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan.
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya. Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik,

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Penjelasan Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu akan dijalankan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Sedangkan pada memori Penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa Pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah, agar melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia yang bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechts kadaster*.¹⁴ Pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan.

Pasal 23, 32 dan 38 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah untuk hak-hak itu ditujukan kepada para pemegang hak agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka, dalam arti demi kepentingan hukum bagi mereka sendiri, oleh karena pendaftaran atas peralihan, penghapusannya dan pembebanannya, demikian pendaftaran yang pertama kali ataupun pendaftaran karena konver, ataupun pembebasannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan padahal pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak

14 A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm.10.

yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang Rechts cadaster adalah Fiscaal Cadaster, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).¹⁵

Landasan Legal Cadaster memberikan suatu penjelasan bahwa yang dimaksud dengan 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 bidangbidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁶

Penyelenggaraan suatu legasl cadaster kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak. Pemilikan atas surat tanda bukti hak tersebut, memberikan hak bagi pemegangnya, dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor Pelayanan Pendaftaran Tanah mempunyai sifat terbuka bagi umum yang memerlukan. Calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh

¹⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 2.

¹⁶ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 106.

keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak pelayanan pendaftaran tanah maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

B. Asas-asas dalam Pendaftaran Tanah Sistematis (PTSL)

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. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana¹⁷, aman¹⁸, terjangkau¹⁹, mutakhir²⁰ dan terbuka²¹.

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 acam asas, yaitu :²²

17 Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama hak atas tanah.

18 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.

19 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 pihak yang memerlukan.

20 Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut pula dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terusmenerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai.

21 Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

22 *Ibid.*, Hlm. 106

1. Asas Specialiteit

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak dan batas-batas tanah.

2. Asas Openbarrheid (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak. Sejalan dengan asas yang terkandung dalam Pendaftaran Tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut, dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat dan itulah yang berlaku pula pada asas terbuka Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan pendaftaran tanah

bertujuan :²³

a. 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. Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.²⁴ Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

1. Kepastian status hak yang didaftar

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2. Kepastian subjek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya.

3. Kepastian objek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

²³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 164.

²⁴ Urip Santoso, *Loc.Cit.*, hlm. 19.

- b. 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.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup. Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat Rechts Cadaster. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Terkait dengan tujuan dari pendaftaran tanah diantaranya adalah menjamin kepastian hukum, kepastian hukum yang dijamin disini adalah kepastian hukum tentang:

- 1) letak tanah.
- 2) Batas tanah.
- 3) Luas tanah.

4) Status tanah.²⁵

Untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum apabila tanah sudah dikuasai oleh masyarakat atau badan hukum pemerintah, swasta dan sosial yang waktunya cukup lama, dan tidak ada sanggahan dari pihak lain, berarti tanah itu sudah menjadi tanah negara bebas. Oleh karena itu diperlukan pembuktian tertulis yang diketahui oleh Lurah atau Kepala Desa, dan Camat setempat, sehingga dapat merupakan salah satu alat bukti kepastian hak. Kemudian untuk memenuhi unsur kepastian hukum selanjutnya diperlukan pengumuman di massa media cetak.²⁶

Tujuan program PTSL adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Dalam hal ini tujuan PTSL merupakan implementasi dari asas-asas pendaftaran tanah secara umum yang berupa asas sederhana, cepat, terbuka, aman, mutakhir.

²⁵ Mudjiono, S.H., *Hukum Agraria*, Yogyakarta, LIBERTY, 1992, hal. 24.

²⁶ B.F Sihombing, *Evolusi Kebijakan pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 2005, hlm. 162.