

BAB II

TINJAUAN UMUM PENDAFTARAN TANAH DAN PENANGANAN BENCANA DAN PENGEMBALIAN HAK-HAK MASYARAKAT ATAS ASET TANAH DI WILAYAH BENCANA

A. Pengertian, Obyek, Azas Dan Tujuan Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda kadaster). Suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin "*capitastrum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *cadastre* adalah record (rekaman dari pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian *cadastre* merupakan alat yang tepat, yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari pada hak atas tanah.³¹

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang

³¹ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, Op.Cit., hlm 18.

Pokok Agraria, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan untuk dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai.³²

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 angka 1, 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 dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya."

Menurut Boedi Harsono Pendaftaran Tanah adalah:³³

"Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang di lakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya."

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 6, yang dimaksud dengan:

"Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenal adanya bangunan atau bagian bangunan di areanya."

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 7, yang dimaksud dengan:

"Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya"

³² Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 474.

³³ *ibid*

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 19, yang dimaksud dengan

"Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya."

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 20, yang dimaksud dengan:

"Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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."

Sistem yang digunakan dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali ada dua macam, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan sistem pendaftaran tanah secara sporadik. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 10, menyatakan bahwa:

"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 dilaksanakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11, menyatakan bahwa:

"Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran

tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal."

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan secara individual atau massal atas permintaan pihak yang berkepentingan. Dan pendaftaran tanah diselenggarakan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang dilakukan secara sporadik adalah merupakan kebalikan dari pendaftaran tanah secara sistematis yang cenderung berbelit-belit dan memakan waktu yang lama dalam penyelesaiannya. Hal ini dikarenakan persyaratan yang ditentukan banyak dan orang awam akan merasa bingung untuk memenuhinya dan tentu saja birokrasi yang harus dihadapi di Kantor Pertanahan. Pada akhirnya hasil dari pendaftaran tanah untuk pertama kalinya baik secara sporadik maupun secara sistematis adalah sebuah sertifikat hak atas tanah. Kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan dengan cara yang berbeda adalah sama terutama dalam hal pembuktian hak milik atas tanah yang bersangkutan.³⁴

2. Obyek Pendaftaran Tanah

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 9, obyek pendaftaran tanah meliputi:

- “(1) a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b) Tanah Flak Pengelolaan;
- c) Tanah Wakaf;
- d) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
- e) Hak Tanggungan;
- f) Tanah Negara."

³⁴ Bachtiar Effendi, *op.cit.*, hlm. 30.

Hak pakai untuk keperluan yang bermacam-macam, masing-masing diberi nama dengan sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, Tanah Negara adalah:³⁵

a. Hak Milik.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 20 ayat (1),

Hak Milik adalah:

"Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6." Adapun ketentuan yang dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 6, yaitu: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social."

Hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh. Dikatakan paling kuat karena hak milik tidak dibatasi oleh jangka waktu, hak ini akan berlangsung selamanya kecuali terdapat hal-hal yang menyebabkan hapusnya hak milik sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 27. Dikatakan paling penuh kerana penggunaan tanah hak milik dapat untuk bangunan dan dapat untuk pertanian di samping itu atas tanah hak milik dapat berdiri atas tanah lainnya seperti: hak pakai atau hak guna bangunan. Hak milik dapat lahir berdasarkan tiga cara, yaitu:³⁶

- 1) Berdasarkan penetapan pemerintah (Surat Keputusan Hak oleh pejabat yang berwenang)

³⁵ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 286.

³⁶ *Ibid.*

- 2) Berdasarkan kaedah hukum adat; dan
- 3) Berdasarkan Undang Undang.

b. Hak Guna Usaha

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 28 ayat (1), hak

Guna Usaha adalah:

"Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan."

Adapun jangka waktu yang dimaksud dalam Undang-Undang

Pokok Agraria Pasal 29, yaitu

- (1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

c. Hak Guna Bangunan.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 35 ayat (1),

Hak Guna Bangunan adalah:

"Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun."

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 36, yang dapat

mempunyai hak guna-bangunan ialah:

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

d. Hak Pakai

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 41 ayat (1), hak pakai adalah Hak untuk menggunakan dan/ atau, memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya. Yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 42, yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. Warga negara Indonesia.
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan tidak ada bedanya dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak pakai yang berasal dari pemberian hak dari tanah yang dikuasai oleh Negara, sungguhpun ada beberapa hal yang khusus.³⁷

³⁷ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, Op. Cit. hlm. 85.

e. Tanah Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2 ayat (4),
Menyatakan bahwa:

Hak untuk menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Obyek pendaftaran tanah pada hak pengelolaan, secara resmi disebutkan harus didaftarkan dan diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya hak pengelolaan, diukur, didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya, hanya saja hak ini, tidak dapat dialihkan kepada orang lain atau badan ataupun dijadikan jaminan hutang, tetapi dapat diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dengan suatu perjanjian antara pemegang hak pengelolaan dengan perseorangan atau badan hukum.³⁸

f. Tanah Wakaf.

Tanah wakaf ini, diatur oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

g. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Hak milik atas rumah susun, diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Terdiri dari Satuan Rumah Susun, Bagian Bersama, Benda Bersama dan Tanah Bersama.

³⁸ *Ibid.*

h. Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan ini, diatur oleh Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah dan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah.

Penjelasan Pasal 25 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan, bahwa tanah milik yang dibebani hak tanggungan ini tetap ditangan pemilikinya, sehingga berbeda dengan Hak Gadai di mana tanahnya beralih kepada pemegang gadai. Selain dari Hak Milik, maka terhadap Hak Guna Usaha maupun terhadap Hak Guna Bangunan ditetapkan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan.³⁹

i. Tanah Negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 angka 3, Tanah Negara adalah:

"Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah."

Tanah Negara juga didaftar, pendaftaran dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah. Namun tidak diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya.⁴⁰

Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 23, 32, dan 38, Menyatakan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan harus didaftarkan baik setiap pendaftaran pertama kali, peralihan dan hapusnya. Demikian pula hak-hak sejenis yang berasal dari ketentuan konversi Hak

³⁹ A P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Op.Cit.*, hlm. 161.

⁴⁰ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), Op.Cit.*, hlm. 86.

atas tanah ataupun hak-hak sejenis yang berasal dari Hak Pengelolaan, sebagai obyek pendaftaran tanah,⁴¹

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ada yang diberikan oleh Negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tata cara pembebanannya dan disediakan formulir, untuk sementara belum akan ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemegang Hak Milik atas Tanah. Maka yang kini merupakan obyek pendaftaran tanah baru Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara. Tanah Negara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah termasuk obyek yang didaftar.⁴²

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain. Dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertifikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.⁴³

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

⁴¹ A. P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Op. Cit. hlm. 40.

⁴² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya, jilid 1 edisi revisi 2003*. Op.Cit., hlm. 479

⁴³ *Ibid.*

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 didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Demikian dinyatakan dalam Pasal 29. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 31, untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.⁴⁴

Memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan diberikan penegasan terhadap kekuatan sertifikat. Dampak arti praktisnya selama belum dibuktikan yang sebaliknya data fisik dan data yuridis, maupun sengketa di depan Pengadilan, harus diterima sebagai data yang benar. Individu atau badan hukum lainnya tidak dapat menuntut tanah yang telah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lainnya, jika selama 5 tahun sejak dikeluarkan tidak mengajukan gugatan di Pengadilan.⁴⁵

Kesalahan data fisik maupun data yuridis dalam pendaftaran tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum hak atas tanah, sehingga orang yang berhak terhadap tanah tersebut akan dirugikan. Kesalahan juga akan berakibat terjadinya informasi yang salah di Badan Pertanahan

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2002, hlm. 11

Nasional sebagai alat kelengkapan negara yang akibatnya juga berarti menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib. Atas perbuatan yang salah, dapat menghasilkan produk hukum sertifikat yang salah, baik kesalahan atas subyek hukum dalam sertifikat maupun kesalahan atas hukum dalam sertifikat tersebut. Kesalahan yang telah ditenggarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah. Dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Dengan demikian sertifikat yang dihasilkan dapat berakibat batal demi hukum.⁴⁶

Perbuatan hukum Pemerintah atau Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan sertifikat sebagai suatu perbuatan hukum, untuk menimbulkan keadaan hukum baru dan melahirkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang atau subyek hukum tertentu, harus memenuhi syarat-syarat dan tidak boleh mengandung unsur kesalahan baik menyangkut aspek teknis pendaftaran tanah maupun aspek yuridis. Kesalahan dalam hal ini berakibat batal atau dapat dibatalkan.⁴⁷

3. Azas-azas Pendaftaran Tanah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 2, disebutkan beberapa azas pendaftaran tanah yaitu:

a. Azas Sederhana

⁴⁶ Syafruddin Kalo, *"Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat Hak-Hak atas Tanah."* Makalah, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007.

⁴⁷ *Ibid.*

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

b. Azas 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. Azas 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.

d. Azas Mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dua yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencacatan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari, dan terpeliharanya 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 itulah diberlakukan pula azas terbuka.

Selain azas-azas tersebut diatas. Di dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah dikenal dua azas lainnya, yaitu:⁴⁸

- a. Azas publisitas yaitu bahwa nama pemilik bidang tanah, status hak atas tanah serta adanya beban-beban diatasnya harus didaftarkan dimana data-data ini terbuka bagi umum.
- b. Azas spesialisitas yaitu bahwa letak tanah, lokasi, luas serta tanda-tanda batasnya harus tampak jelas.

Azas publisitas lebih menekankan segi-segi legalitas yakni segi-segi hukum tanah, sedangkan azas spesialisitas lebih menekankan segi-segi teknis pengukuran dan pemetaan.

4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah menjelaskan tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah, pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19. Yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas Pemerintah, yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu "*Rechtskadaster*" atau *Legal cadastre*).⁴⁹ dan diperkuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

⁴⁸ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanannya*, *Op. Cit.* hlm. 30.

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 472.

Pendaftaran Tanah Pasal 3, rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3, adalah:

- 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, bahwa tujuan pendaftaran ini merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19. Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah, yang dijamin Undang-Undang.⁵⁰
- 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 rumah susun yang sudah terdaftar.

hal ini dimaksudkan agar terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 475.

c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Terselenggarakannya pendaftaran tanah, merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.

Demikian ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 4 ayat (3). Pendaftaran tanah atau "*Land Registration*" ternyata tidak hanya mendaftarkan tanahnya secara fisik, melainkan juga mendaftarkan hak-hak atas tanah yang menentukan status hukumnya serta hak-hak lain yang membebaninya. Oleh karena itu pula mengapa di negara-negara maju peran institusi pendaftaran tanah sudah melebar kearah pelayanan informasi tanah dengan cakupan jenis layanan yang jauh lebih luas dari pada pendaftaran tanah konvensional. Di Indonesia pendaftaran tanah belum dapat memberikan informasi atau data yang dapat dipergunakan untuk berbagai kepentingan.

B. Sistem Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

1. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak ("*registration of title*"), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. 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.⁵¹

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat. Pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2). Bukan sistem publikasi yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.⁵²

Sistem pendaftaran tanah, secara garis besar dikenal 2 (dua) jenis sistem publikasi pendaftaran tanah, yaitu:⁵³

a. Sistem Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membuat

⁵¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 480.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.* hlm. 80.

orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.⁵⁴

Sistem publikasi positif menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu di jamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek maupun obyek haknya. Kelemahan sistem ini adalah subyek maupun obyek hak telah pasti, sehingga tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak sebenarnya melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertifikat tanah tersebut.⁵⁵

Sistem positif ini, apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat (mutlak), terdapat perlindungan hukum terhadap pemilik sertifikat hak atas tanah yang sifatnya mutlak, dalam artian tidak dapat diganggu gugat, apabila terjadi ketidakbenaran keterangan dalam pembuatannya. Fungsi dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar dalam buku tanah sudah tidak dapat dibantah lagi, sekalipun orang tersebut bukan pemilik yang sebenarnya dari tanah yang bersangkutan.⁵⁶

Negara menjamin kebenaran data yang disajikan, sehingga masyarakat boleh mempercayai penuh pada data yang disajikan dalam register.⁵⁷ Jadi dengan selesainya dilakukan pendaftaran hak atas tanah

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 81.

atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya mejadi kehilangan haknya, ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada negara.⁵⁸

b. Sistem Negatif

Sistem negatif adalah pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya.⁵⁹

Sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak -pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini adalah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam sertifikat tanah.⁶⁰

Sistem pendaftaran tanah ini, bukan belasting kadaster atau Iandrente yang terdapat perbedaan pada prinsipil. Pendaftaran hak atas

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

tanah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak guna mendapatkan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang kuat.⁶¹

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, berusaha mengatasi kelemahan sistem negatif dengan mengukuhkan lembaga *Rechtverwerking*. Dengan diterapkannya lembaga ini, maka jika pada suatu bidang tanah telah diterbitkan sertifikatnya atas nama orang atau badan hukum yang memperolehnya, maka pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut tidak dapat menuntut haknya, apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertifikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis pada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.⁶²

Indonesia menganut sistem publikasi negatif dimana pemerintah tidak menjamin sepenuhnya kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif yang murni. Hal tersebut tampak dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan digunakannya kata "kuat", maka dapat dilihat bahwa sistem publikasi yang di anut adalah negatif. Sebab jika yang di anut adalah sistem publikasi positif maka kata yang tepat adalah

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

"mutlak". Sehingga dengan demikian sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

Demikian penting data-data yang diperoleh dengan cara yang seksama dan seteliti mungkin oleh petugas pendaftaran tanah, baik data-data yang menyangkut subyek hak atas tanah ataupun data-data yang menyangkut obyek atas tanahnya. Persoalan yang timbul berkenaan dengan pendaftaran tanah, tidaklah hanya meliputi tentang batas tanah atau batas rumah tetapi adalah lebih jauh lagi yakni masalah tentang peralihan hak atas tanah, sehingga untuk mengatasi masalah ini secara preventif, lembaga pendaftaran tanah yang banyak diharapkan.⁶³

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, membedakan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menjadi dua cara yaitu secara sporadik dan secara sistematis yang lebih dikenal dengan istilah "ajudikasi". Dalam proyek ajudikasi ini, diberikan kemudahan-kemudahan bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya, diantaranya yaitu kemudahan dalam hal persyaratan yang harus dipenuhi, biaya yang ringan bahkan nyaris tidak dipungut sama sekali dan tentu saja masalah waktu penyelesaian yang singkat.⁶⁴

Kemudahan yang diberikan tersebut membawa dampak dimana banyak terjadi kesalahan data fisik dan data yuridis terhadap suatu bidang tanah yang dimohonkan melalui proyek ajudikasi. Banyaknya bidang tanah yang harus segera didaftarkan haknya dengan waktu pelaksanaan

⁶³ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, *Op. Cit.* hlm. 15.

⁶⁴ *Ibid.*

yang singkat juga sarana dan prasarana yang terbatas menyebabkan timbulnya kesalahan-kesalahan data fisik dan data yuridis terhadap sertifikat yang dihasilkan melalui proyek adjudikasi.⁶⁵

Kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, juga dikenal dengan menggunakan Sistem Torrens. Hanya di Indonesia ini tidak jelas meniru dari Negara Australia, Amerika atau Filipina.⁶⁶ Torrens System yaitu pada sertifikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat.⁶⁷ Disamping itu ada keuntungan dari sistem ini, maka dapat diambil beberapa hal, antara lain:⁶⁸

- a. Menggantikan kepastian dari pada ketidakpastian;
- b. Shilling dan waktu penyelesaian dari bulanan menjadi harian; dan
- c. Merubah menjadi singkat dan kejelasan dari pada tidak kejelasan dan bertele-tele.

2. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah, meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 inilah, yang menjadi dasar pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, yang dibedakan menjadi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik dan benar

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, *Op.Cit.*,. hlm. 24.

⁶⁷ A. P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, *Op. Cit.* hlm. 126.

⁶⁸ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, *Op.Cit.*,. hlm. 26.

merupakan dasar dari terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan. Fungsi pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah untuk memperoleh kepastian hukum mengenai data yuridis yang selengkap-lengkapnyanya tentang obyek yang didaftarkan sesuai dengan kegiatan dan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 11, mengatur tentang kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah, yang menyebutkan bahwa:

"Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah."

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 12, mengatur rincian masing-masing kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai berikut:

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
 - 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - 2) Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - 3) Penerbitan sertifikat;
 - 4) Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi
 - 1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;

2) Pendaftaran dan perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat

(2), pendaftaran tanah 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."

ad. a. Pengukuran adalah pengukuran desa demi desa, oleh karena Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengambil sebagai himpunannya adalah suatu desa. Desa itu diukur dan dengan demikian terdapatlah peta-peta desa. (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Pasal 3). Kemudian pengukuran secara individual, atas hak masing-masing orang dan kemudian alas hak-hak yang sejenis dalam sesuatu desa dibukukan dalam buku tanah tertentu yang tersimpan di Kantor Pendaftaran tanah.

ad. b. Bahwa Kantor Pendaftaran tanah sebagai suatu instansi di lingkungan Direktorat Jendral Agraria sekarang tentunya seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan Tingkat II, yang satu-satunya berwenang melakukan pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah harus tetap "up to date" berarti setiap ada mutasi ataupun perubahan atas

sesuatu bidang tanah harus tercatat dalam buku tanah yang bersangkutan.

ad. c. Demikian pula seterusnya tugas dari Kantor Pertanahan Tingkat II untuk menerbitkan bukti-bukti hak tanah yang kita namakan buku tanah beserta surat ukur atas tanahnya.⁶⁹

⁶⁹ *Ibid.* hlm. 94