

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 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 pemerliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak yang membebaninya.”

Penjelasan mengenai pendaftaran tanah juga dijelaskan oleh Boedi Harsono yaitu : pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur yang berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²³

Pengertian pendaftaran tanah dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Serangkaian kegiatan

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi. Cet 8, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 72

Hal tersebut menunjukan adanya berbagai kegiatan dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah yang berkaitan satu sama lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian dengan tersedianya data yang diperlukan dalam memberikan jaminan kepastian hukum.

b. Dilakukan oleh pemerintah

Diselenggarakannya pendaftaran tanah merupakan salah satu tugas negara yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka memberikan kepastian hukum. Dalam hal ini instansi yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan adalah kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang terdapat di setiap daerah kabupaten/kota.²⁴

c. Secara terus menerus

Hal tersebut merujuk kepada pelaksanaan pendaftaran tanah yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul harus dipelihara dan disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi agar tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur

Hal tersebut menunjukan bahwa kegiatan harus berdasarkan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dengan hukum-hukum negara yang menyelenggarakan.²⁵

e. Pemberian surat tanda bukti

²⁴ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm 14

²⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 14

Dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas rumah susun.

f. Hak-hak yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi obyek pendaftaran tanah dibebani oleh hak yang lain seperti: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) menunjukan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata tersebut berasal dari Bahasa Latin *Capistratum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capototio Terrens*). Dalam arti yang tegas *Cadastre* adalah *Record* pada lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. Cadastre merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian dan juga sebagai *Cobtinous Recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas orang.²⁶

Secara terminologi, pendaftaran tanah dikenal dalam berbagai istilah, diantaranya yaitu:

- a. Bahasa Jerman dan Italia disebut dengan nama Catastro,
- b. Bahasa Belanda disebut dengan Kadastrale atau Kadaster,
- c. Bahasa Prancis disebut dengan Cadastre.

²⁶ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 17

Yamin Lubis menjelaskan dari segi istilah Kadaster yang merujuk pada suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi dengan menunjukk pada teknis untuk suatu record yang menunjukan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah. Sedangkan untuk Kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar yang berkaitan.²⁷ Dengan demikian cadastre merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian dari identifikasi tersebut dan juga sebagai *continuous Recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²⁸ Landasan legal Cadastre memberikan penjelasan bahwa dengan pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, yang mana kegiatannya meliputi pengumpulan, pengolahan pembukuan dan penyajian dan pemeliharaan data fisik maupun data yuridis dalam bentuk peta dan daftar bidang tanah dan satuan rumah susun. Serta pemberian surat tanda bukti hak bidang tanah yang sudah ada hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebaninya.²⁹

2. Asas, Tujuan dan Manfaat Pendaftaran Tanah

Soedikno Mertokusumo sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah terdapat 2 macam asas, yaitu:

- a. Asas Specialiteit (Asas Specialitas)

²⁷ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, CV.Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm 18

²⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Ibid*, hlm 18-19

²⁹ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm 106

Dimana pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut data fisik mengenai masalah pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya.

b. Asas Open baarheid (Asas Publisitas)

Asas publisitas memberikan data yuridis mengenai pemegang hak, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang ada di kantor pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.³⁰

Asas-asas pendaftaran tanah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 2 yang menyebutkan

“Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.”

Asas-asas tersebut sebagai berikut:³¹

- a. Asas Sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama hak atas tanah.
- b. Asas Aman, dimaksudkan untuk menunjukan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah.

³⁰ Urip Santoso, Op.Cit, hlm 16-17

³¹ Urip Santoso, Ibid, hlm 17-18

- c. Asas Terjangkau, 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.
- d. Asas Mutakhir, kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
- e. Asas Terjangkau, dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Data fisik berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 yaitu:

“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 berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 yaitu:

“keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang hak atau pihak yang menguasai dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.”

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan Rechts Cadaster/Legal Cadaster. Dimana pendaftaran ini menghasilkan sertifikat, yang mana pada awalnya Rechts Cadaster ini dilaksanakan untuk tujuan fiskal, namun dengan perkembangan zaman tujuan dari pendaftaran tanah berkembang. Untuk menghadapi ketidakpastian maka dibentuk pendaftaran tanah dengan tujuan kepastian hukum yang disebut dengan Rechts Cadaster.³² Kebalikan dari Rechts Cadaster adalah Fiscal Cadaster yang berarti pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan siapa yang wajib membayar pajak. Fiscal Cadaster sendiri diambil dari istilah fiskal yang artinya keuangan yang memuat nilai atas sebuah lahan, pajak atas lahan itu sendiri. Fiscal Cadaster diperuntukan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yang bersifat adil dan merata.

Sedangkan tujuan program pendaftaran tanah sistematis lengkap sendiri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 yaitu mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas 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. Sedangkan berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa :

³² <http://eprints.umn.ac.id>

“untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Ditegaskan pula dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada 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 terdaftar.

Menurut Urip Santoso, manfaat pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:³³

- a. Bagi Pemegang Hak
 - 1) Memberikan rasa aman,
 - 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya,
 - 3) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan,
 - 4) Dapat memberikan kemudahan dalam pelaksanaan peralihan hak, harga tanah akan menjadi lebih tinggi bila dibandingkan dengan tanah yang belum terdaftar,
 - 5) Penetapan Pajak Bumi Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

³³ Urip Santoso, Op.Cit, hlm 21

b. Bagi Pemerintah

- 1) Dapat mengurangi konflik sengketa di bidang pertanahan,
- 2) Dapat meperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan,
- 3) Akan terwujudnya terbib administrasi Pemerintahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.

3. Bentuk Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nopmor 24 Tahun 1997 Pasal 13 ayat (1) dikenal 2 bentuk pendaftaran tanah yaiutu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

a. Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena dengan cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadis.

b. Pendaftaran tanah secara sporadic

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah ini dilakukan atas permintaan pihak yang memiliki kepentingan, yang mana pihak tersebut berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan.

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah hanya obyek tertentu yang menjadi obyek pendaftaran tanah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 lebih memperluas obyek pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, serta hak pakai,
- b. Tanah hak pengelolaan,
- c. Tanah wakaf,
- d. Hak milik atas satuan rumah susun,
- e. Hak tanggungan,
- f. Tanah negara.

Obyek pendaftaran tanah juga terdapat dalam Pasal 16 UUPA, yaitu :

- a. Hak milik,
- b. Hak guna usaha,
- c. Hak guna bangunan,
- d. Hak swa,
- e. Hak membuka tanah,
- f. Hak memungut hasil hutan,
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut.

Pendaftaran tanah sistematis lengkap melibatkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 6 Tahun 2018 bahwa pendaftaran tanah meliputi bidang tanah yang sudah ada batasnya dan yang ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono terdapat 2 (dua) sistem pendaftaran tanah yang disebut dengan pendaftaran akta atau yang biasa disebut *Registration of Deeds*, dan yang kedua pendaftaran hak disebut juga *Registratin of Title* dimana lazim juga disebut “pendaftaran dengan stelsel posistif” atau disebut “*System Torrens*”. Sistem pendaftaran akta akan melakukan pendaftaran terhadap dokumen yang membuktikan haknya yang bersangkutan dan dilakukan perbuatan hukum mengenai hak tersebut.³⁴ Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Dimana dalam penyelenggaraannya yang didaftarkan bukan aktanya melainkan haknya, dimana akta merupakan sumber datanya.³⁵

Dalam sistem pendaftaran akta yang didaftarkan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPAT) adalah akta. PPAT bersifat pasif dalam sistem pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran akta melakukan pendaftaran terhadap dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.³⁶ Dalam sistem pendaftaran hak yang dimana setiap penciptaan hak baru dan perbuatan hukum

³⁴ Urip Santoso, Op.Cit, hlm 32

³⁵ Boedi Harsono, Op.Cit, hlm 77

³⁶ Urip Santoso, Op.Cit, hlm 32

yang menimbulkan perubahan kemudian, harus dibuktikan dengan akta. Dalam penyelenggaraannya bukan akta yang didaftarkan melainkan hak yang diciptakan dan perubahan-perubahan kemudian. Dikarenakan akta hanya sebagai sumber datanya.³⁷

Dalam sistem publikasi pendaftaran tanah dikenal dengan 2 (dua) macam sistem yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.³⁸

a. Sistem publikasi positif

Sistem publikasi positif dikenal sebagai Sistem Torrens (*The Real Property Art*). Sistem publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak, harus ada buku tanah atau register sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, sedangkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. Register yang disajikan dalam sistem publikasi positif dijamin kebenarannya oleh negara.³⁹ Kelebihan dari sistem publikasi positif dimana pihak ketiga memperoleh tanah dengan itikad baik mendapat perlindungan hukum yang mutlak. Sedangkan kelemahan dari sistem publikasi positif ini adalah membutuhkan waktu yang lama dalam rangka penerbitan hak atas tanahnya, merugikan pihak-pihak atau pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut. Dalam sistem publikasi positif terdapat sistem yaitu Sistem Torrens, yaitu :⁴⁰

Sistem Torrens, sistem ini pertama kali diciptakan oleh Robert Richard Torrens di Australia Selatan dan dikenal dengan *The Real Property Art* dan

³⁷ Boedi Harsono, Op.Cit, hlm 77

³⁸ Apriani, Desi. "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah." *UIR Law Review* 1, no. 2 (2017): 127-136.

³⁹ Boedi Harsono, Ibid, hlm 80

⁴⁰ R.Hermanses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Direktorat Jendral Agraria, Jakarta, 2011, hlm 42

berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dasar dari sistem Torrens bahwa saat seseorang mengklaim sebagai pemilik suatu bidang tanah baik karena undang-undang atau sebab lain. Harus mengajukan permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakan atas Namanya.⁴¹ Sistem pendaftaran tanah yang diciptakan Torrens dikenal dengan sistem pendaftaran hak (*Registration of Deeds*). Dimana setiap penciptaan hak baru dan perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian harus dibuktikan dalam akta. Dalam penyelenggaraannya yang didaftarkan bukan aktanya, akan tetapi haknya yang diciptakan dan perubahan kemudian. Dan akta hanya sebagai sumber datanya.

Sertifikat tanah dalam sistem Torrens merupakan alat bukti yang paling lengkap, hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat tidak dapat diganggu gugatoleh siapapun. Kemudian ganti rugi terhadap pemilik sebenarnya melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah tidak dimungkinkan lagi kecuali jika sertifikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.⁴²

Kelebihan sistem Torrens dibandingkan dengan sistem negatif sebagaimana menurut penciptanya Robert Richard Torrens, yaitu :⁴³

- 1) Ketidakpastian diganti dengan kepastian,
- 2) Biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi shilling dan waktu dari bulan menjadi hari,

⁴¹ A.P Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm 137

⁴² Bahctiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1998, hlm 48

⁴³ Bahctiar Effendi, *Ibid*, hlm 47-48

- 3) Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas,
- 4) Penipuan sangat dihalangi,
- 5) Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya,
- 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 dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

a. Sistem publikasi negatif

Sistem publikasi negatif ini adalah kebalikan dari sistem publikasi positif. Sistem publikasi negative ini menganut asas *nemo plus iuris*, yang dimana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya dan akibat dari pelanggaran adalah batal demi hukum. Sistem publikasi negatif ini negara tidak menjamin bahwa data yang diberikan benar. Tujuan dari asas *nemo plus iuris* ini ada untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang yang ingin mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya.⁴⁴

Sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah ciri cirinya adalah sebagai berikut:⁴⁵

⁴⁴ Bahctiar Effendi, Ibid, hlm 50

⁴⁵ Urip Santoso, Op.Cit,hlm 266-267

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (registration of deeds),
- 2) Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tidak menjamin tanah adalah benar,
- 3) Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain,
- 4) Dalam sistem publikasi negative menggunakan lembaga kedaluwarsa
- 5) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, hanya menerima apa yang ditanyakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah,
- 6) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah.

Kelebihan dalam sistem publikasi negatif adalah dimana pihak yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat, sedangkan kelemahan dari sistem publikasi negatif adalah pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif, karena tidak mendukung keakuratan dan kebenaran data dalam sertifikat dan mekanisme kerja pejabat pendaftaran tanah kurang

transparan, sehingga kurang dapat dipahami oleh masyarakat awam.⁴⁶

B. Hak Atas Tanah

Kebijakan dalam penggunaan tanah tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bahwa tanah harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara terhadap bumi, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya⁴⁷. Hak atas tanah tersebut memberikan wewenang, dimana wewenang tersebut dimiliki oleh pemegang hak atas tanah yaitu sebagai berikut:

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum adalah dimana pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, air, dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan hukum lainnya.

b. Wewenang Khusus

Dalam wewenang khusus ini memberikan wewenang kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, seperti wewenang pada tanah dengan hak guna bangunan, maka tanah

⁴⁶http://www.bappenas.go.id/file/kajiantrp/kajian_Persiapan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf

⁴⁷ Sembiring, Julius. "Hak menguasai negara atas sumber daya agraria." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 2, no. 2 (2016): 119-132.

tersebut digunakan untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya.

1. Pengalihan dan Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Pengalihan hak merupakan beralihnya hak milik seseorang kepada orang lain, dengan jual beli atau tukar-menukar atau dengan cara yang dibenarkan oleh hukum. Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :

“ hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.”

Dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa :

“pemindahan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Hapusnya hak seseorang atas obyek tanah dapat disebabkan karena tanah tersebut musnah, dicabutnya surat keputusan pemberian hak atas tanah atau karena kedaluarsa. Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan :⁴⁸

Hak milik hapus bila :

⁴⁸ Repository.unissula.ac.id

a. Tanah jatuh kepada negara

1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18, dimana menurut Pasal 18 yang menentukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, hapusnya hak atas tanah apabila dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya, yang mana nantinya pelepasan ini menyebabkan tanah menjadi milik negara.
3. Karena ditelantarkan
4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2)

Pasal 21 ayat (3) menyebutkan bahwa :

“orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Pasal 26 ayat (2) menyebutkan bahwa :

“setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping

kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

- b. Tanahnya musnah, tanah musnah disini dimana tanah yang sudah berubah bentuk dikarenakan peristiwa alam sehingga sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi sebagaimana mestinya.

2. Pembuktian Hak

Pembuktian hak dalam rangka pendaftaran tanah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 23 dan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

Berdasarkan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pembuktian hak atas tanah baru, untuk keperluan pendaftaran hak :

- a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
 - 1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan;
 - 2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima. Hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. Pemberiaan hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Berdasarkan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pembuktian hak lama sebagai berikut :

- 1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti 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 Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dari hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- 2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran atau pendahulu pendahulunya, dengan syarat :
 - a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
 - b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Untuk menilai kebenaran alat bukti, maka dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis terhadap bidang tanah yang bersangkutan oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh kepala kantor pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dan hasil penelitian tersebut dituangkan dalam suatu daftar isian yang ditetapkan oleh Menteri.

3. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Sertifikat sebagai tanda bukti hak, sebagaimana pendaftaran tanah telah dijelaskan untuk menjamin suatu kepastian hukum pemegang hak atas tanah sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai berikut :

- 1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

- 2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- 3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas tanah rumah susun wajib didaftar.

Mengenai sertifikat sebagai suatu alat pembuktian hak, sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

- a. Sertifikat Hak Milik
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan
- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan
- h. Sertifikat Tanah Wakaf
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- j. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun
- k. Sertifikat Hak Tanggungan⁴⁹

Pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum kepada pihak yang berhak, akan diterbitkan sertifikat sebagai bukti hak. Apabila di kemudian hari terjadi suatu gugatan dipengadilan atas obyek tanah yang telah diterbitkan sertifikat, maka semua keterangan yang tercantum dalam sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat selama tidak ada bukti lain yang mengingkarinya. Sebagaimana berdasarkan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyebutkan bahwa :

⁴⁹ Repository.uir.ac.id, *Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah*, Volume 01, Nomor 02, 2017

- 1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- 2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasai, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Sertifikat dinyatakan sebagai bukti yang kuat karena dalam sertifikat ditulis mengenai jenis hak, pemegang hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban di atas tanah dan peristiwa hukum yang penting sehubungan dengan tanah tertentu, dan semua itu diisi oleh pejabat yang berwenang (Kepala Kantor Pendaftaran Tanah), maka apa yang dapat dibaca dalam sertifikat itu harus dianggap benar.

Untuk dapat diterbitkannya sertifikat maka diperlukannya pembuktian hak yang kemudian dilanjutkan dengan pembukuan hak. Pembukuan hak dalam hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, hak wakaf dilakukan dengan cara didaftarkan dengan membukukan dalam buku tanah yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang bersangkutan dan selama ada surat ukur dan ditulis pada surat ukur. Karena pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti dan berita acara pengesahan.

C. Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah sistematis lengkap merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Dinamakan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk mendukung percepatan pendaftaran tanah di wilayah Indonesia dan sebagai perwujudan salah satu proyek strategis nasional. Pendaftaran tanah sistematis lengkap terdapat dalam dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat yang berlandaskan asas 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.

Ruang lingkup pendaftaran tanah sistematis lengkap, yaitu :

1. Penyelenggaraan dan Pelaksanaan kegiatan PTSL;
2. Penyelesaian kegiatan PTSL; dan
3. Pembiayaan.

1. Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018, sebagai berikut :

- (1) PTSL meliputi seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia,
- (2) Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.
- (3) Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL,
- (4) Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan :
 - a. Perencanaan;
 - b. Penetapan lokasi;
 - c. Persiapan;
 - d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
 - e. Penyuluhan;
 - f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
 - g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
 - h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengehasannya;
 - i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
 - j. Pembukuan hak;
 - k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
 - l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
 - m. Pelaporan.
- (5) Tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan sesuai dengan obyek, subyek, alat hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL.

2. Penyelesaian kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap terdiri atas 4 (empat) kluster, sebagai berikut :
 - a. Kluster 1

Yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah;

b. Kluster 2

Yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan/sengketa;

c. Kluster 3

Yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridis tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikat hak atas tanah karena subjek ataupun objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu, yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018;

d. Kluster 4

Yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat hak atas tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaanya ke dalam peta pendaftaran tanah sistematis lengkap.

3. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018, pembiayaan pendaftaran tanah sistematis lengkap, sebagai berikut :

(1) Suber pembiayaan PTSL dapat bersal dari :

- a. Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementrian;
- b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;

- c. Corporate Social Responsibility (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;
 - d. Dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - e. Penerimaan lain yang sah berupa hibah (grant), pinjaman (loan) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.
- (2) Sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai berikut :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA lebih dijabarkan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah sistematis lengkap meliputi seluruh obyek pendaftaran tanah di Indonesia tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. obyek pendaftaran tanah sistematis lengkap juga meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang baru ditetapkan tanda batasnya. Dilaksanakannya kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap ini melibatkan mulai dari Kementrian

Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan kantor pertanahan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dimana Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.