

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu kehidupan masyarakat, lebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian penduduknya menggantungkan kehidupannya dari tanah. Sehubungan dengan itu, maka kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan akan meningkat. Perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya sangat diperlukan dalam pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan tersebut. Di samping itu maka yang tidak kalah pentingnya adalah terselenggaranya pendaftaran tanah demi adanya kepastian hukum hak atas tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah diatur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagaimana tertuang dalam tujuan diadakannya UUPA di wilayah Negara Republik Indonesia, yaitu :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani.

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana yang tertuang di dalam UUPA tersebut terutama dalam hal meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat maka di dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa : “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.” Dengan demikian bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Sebagai tindak lanjut pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Akan tetapi, pada kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan PP tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Hal ini dapat dilihat dalam kurun waktu kira-kira 35 tahun sejak ditetapkannya PP tersebut, baru berhasil mendaftarkan tanah sekitar 16,3 juta bidang (30%). Berdasarkan keadaan tersebut pemerintah mengadakan penyempurnaan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang di undangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu

1. Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan

kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Penyempurnaan yang diadakannya meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya yang disamping untuk memberi kepastian hukum juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.

Di dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di dasarkan pada asas-asas, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Badan Pertanahan Nasional selaku penyelenggara pendaftaran tanah diharapkan dapat menerapkan asas-asas tersebut agar tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tertuang di dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 dapat tercapai.

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

memerlukan. Asas sederhana dan terjangkau perlu mendapatkan perhatian yang khusus dibanding dengan asas lainnya, karena di dalam kedua asas tersebut berhubungan dengan prosedur, waktu dan biaya sehingga di dalam penerapannya akan lebih sulit dan dimungkinkan banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang berhubungan dengan kedua asas tersebut.

Seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat di wilayah Kabupaten Bantul akan jaminan kepastian hukum tentang tanah mereka, maka pendaftaran tanah di wilayah Kabupaten Bantul semakin meningkat. Hal tersebut tentunya sangat menarik untuk diteliti lebih jauh, khususnya mengenai penerapan asas sederhana dan terjangkau di dalam pendaftaran tanah mereka.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : “ASAS SEDERHANA DAN TERJANGKAU DALAM PENDAFTARAN TANAH SECARA SPORADIK DI KABUPATEN BANTUL MENURUT PASAL 2 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997.”

B. Perumusan Masalah

Untuk mengkaji lebih mendasar terhadap permasalahan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Bantul, perlu kiranya untuk memberikan rumusan masalah yang dibahas dalam skripsi ini. Untuk itu dari uraian tersebut, secara singkat akan mengangkat permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran

2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dalam penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Bantul ?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan maka perlu dilihat bagaimana kenyataan yang ada. Oleh karena itu harus diadakan penelitian. Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh pengetahuan, data dan informasi yang objektif tentang penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui data dan informasi mengenai beberapa kendala di dalam penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di kabupaten Bantul. Sehingga dengan penelitian ini dapat diketahui secara spesifik kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dalam usahanya menerapkan asas sederhana dan terjangkau dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada Pemerintah khususnya di lingkungan Badan Pertanahan Nasional untuk

.....

2. Hasil penelitian diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya.

E. Tinjauan Pustaka

Kebijakan pertanahan di Indonesia bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pasal 2 UUPA mengatur mengenai hak menguasai dari negara yang menyebutkan :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hal menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat adat. Sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan

Maksud dari Pasal 2 UUPA adalah bahwa dalam mengatur pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, negara berwenang antara lain menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menentukan adanya hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama atau badan-badan hukum untuk dapat memanfaatkan tanah ataupun memperoleh bukti atas tanah yang berupa sertipikat tanah. Berdasarkan Pasal 2 Juncto Pasal 4 ayat (1) UUPA, negara dapat mengatur adanya macam-macam hak atas tanah yang di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, diperinci sebagai berikut :

1. Hak milik
2. Hak guna usaha
3. Hak guna bangunan
3. Hak pakai
4. Hak sewa
5. Hak membuka tanah
6. Hak memungut hasil hutan
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah yang ditetapkan Pemerintah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang selama ini menjadi dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Penetapan Peraturan Pemerintah tersebut merupakan bagian dari usaha pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat dan selalu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 penyempurnaan yang dilakukan berupa penegasan berbagai hal yang meliputi :

- a. Pengertian pendaftaran tanah.
- b. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, yakni memberikan kepastian hukum dan menghimpun serta menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.
- c. Penegasan penyederhanaan, serta peningkatan tata cara pendaftaran tanah.
- d. Kemungkinan penggunaan teknologi modern dalam pengukuran dan pemetaan.
- e. Kemungkinan pembukuan bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan.
- f. Kekuatan pembuktian sertipikat yang meliputi dua hal, yakni :
 - 1) Sertipikat merupakan alat bukti yang kuat, yang berarti bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar selama data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan; dan
 - 2) Bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain jika selama lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang dan kepala kantor pertanahan atau tidak mengajukan gugatan di pengadilan sedangkan tanah tersebut

fisik dikuasai olehnya atau oleh orang atau badan hukum lain yang mendapat persetujuannya.

g. Peran dan tanggung jawab PPAT

Di dalam Peraturan-Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 memberikan rincian tentang tujuan diadakannya pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada 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 yang berwujud sertipikat hak atas tanah.
- 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 dan bersifat terbuka untuk umum.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, yaitu bahwa setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib di daftar.

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, tugas pelaksanaan tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah atau Perundang-Undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan

di bantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu untuk daerah yang terpencil yang belum ada PPAT ditugaskan dengan ditunjuk oleh Menteri yaitu PPAT sementara.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara sistematis dan secara sporadik. Mengenai pendaftaran untuk pertama kali, diatur di dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyebutkan :

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.
- b. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.
- c. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.
- d. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Maksud Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan secara sporadik. Pendaftaran secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dengan melalui pendaftaran tanah secara sporadik karena

pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 73 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, pendaftaran secara sporadik dilakukan atas permohonan yang bersangkutan dengan surat sesuai bentuk. Pengukuran bidang tanah secara sporadik adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran.

Permohonan pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik meliputi permohonan :

- a. Melakukan pengukuran bidang tanah untuk keperluan tertentu;
- b. Mendaftar hak baru berdasarkan alat bukti sebagai mana dimaksud dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997;
- c. Mendaftar hak lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997.¹

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatakan bahwa "Pendaftaran dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau mutakhir dan terbuka."

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh

¹ Dodi Hersono, *Uraianmu Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Diambatan, 2000, hlm 539.

pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan 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.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan dikantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.²

² AD. P. J. S. ... Peraturan Tanah ... Peraturan PP No. 24 Tahun 1997 Bandung

Atas penjelasan dari Pasal 2 tersebut, maka AP. Parlindungan mengingatkan bahwa Pasal 11 ayat 2 UUPA telah menggariskan tentang “dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomis lemah.” Demikian pula oleh Pasal 19 UUPA masih lagi disinggung mengenai hal tersebut, “Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.”³

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data-data atau bahan-bahan yang diperlukan dalam menyelesaikan masalah dalam skripsi ini, maka dipergunakan metodologi penelitian sebagai berikut :

1. Penentuan Lokasi Penelitian dan Responden

Dalam melakukan penelitian, penulis mengambil lokasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dan wilayah-wilayah di Kabupaten Bantul. Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul, penulis akan mengamati serta mencari data mengenai proses-proses pendaftaran tanah secara sporadik. Untuk metode pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, yaitu penentuan sekelompok subjek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang sudah diketahui sebelumnya.

Kabupaten Bantul mempunyai 17 Kecamatan, kemudian diambil 3 kecamatan untuk dijadikan sebagai sampel lokasi penelitian. Tiap kecamatan diambil 2 Desa, dengan perincian sebagai berikut :

- a. Kecamatan Sewon
 - 1). Desa Panggungharjo
 - 2). Desa Pendowoharjo
- b. Kecamatan Sedayu
 - 1). Desa Argorejo
 - 2). Desa Argomulyo
- c. Kecamatan Srandakan
 - 1). Desa Trimurti
 - 2). Desa Poncosari

Untuk Responden dalam penelitian ini adalah pemegang hak atas tanah, yang merupakan peserta pendaftaran tanah secara sporadik yang ada di 6 Desa. Di setiap Desa akan diambil 5 orang sebagai Responden, sehingga diharapkan jumlah keseluruhan Responden ada 30 orang. Namun karena data mengenai peserta pendaftaran tanah secara sporadik yang diberikan oleh desa dan Kecamatan terbatas, dan data mengenai peserta pendaftaran tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten bantul tidak dibedakan antara peserta pendaftaran tanah secara sporadik dan peserta pendaftaran tanah secara sistematis sehingga menyulitkan penulis untuk menentukan pemegang hak atas tanah yang dapat dijadikan responden, serta adanya kesulitan untuk

menerima responden karena tidak jarang orang yang memiliki tanah yang

sudah terdaftar bukanlah orang yang namanya tercantum dalam data yang ada di Desa maupun Kecamatan, maka jumlah responden dalam penelitian ini adalah 26 Orang, dengan perincian sebagai berikut :

- a. 5 orang responden dari Desa Panggungharjo
- b. 5 orang responden dari Desa Pendowoharjo
- c. 4 orang responden dari Desa Argorejo
- d. 5 orang responden dari Desa Argomulyo
- e. 3 orang responden dari Desa Trimurti
- f. 4 orang responden dari Desa Poncosari

Sebagai nara sumber dari penelitian ini adalah

- a. Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul
- b. Camat terkait
- c. Kepala Desa terkait.

2. Teknik Pengumpulan Data

Ada 2 metode yang digunakan untuk mengambil data yang diperlukan yaitu :

- a. Penelitian kepustakaan (*Library research*)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan mencari buku-buku atau data-data dari lintasan literatur, peraturan perundang-undangan, surat kabar dan buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

- b. Penelitian lapangan (*Field research*)

- 1). Wawancara (*Interview*)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan tanya-jawab secara langsung kepada nara sumber yang terkait dengan penelitian berdasarkan pedoman wawancara yang sudah disiapkan terlebih dahulu.⁴

2). Koesioner

Yaitu teknik pengumpulan data melalui daftar pertanyaan yang sifatnya ditujukan kepada responden sebagai pihak-pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan yang penulis teliti guna mendapatkan jawaban secara tertulis.

3. Analisa Data

Penulis dalam menganalisa data yang diperoleh dengan menggunakan analisa data secara kualitatif dengan dibantu metode berfikir secara induktif dan deduktif.

Secara induktif adalah pengambilan kesimpulan yang dimulai dari pertanyaan atau fakta khusus yang menuju pada kesimpulan yang bersifat umum.⁵

Secara deduktif adalah menarik kesimpulan yang dimulai dari pertanyaan-pertanyaan khusus dengan menggunakan penalaran atau rasio (berfikir rasional)⁶

⁴ Singarimbun, M. Effendi S, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta LP3ES, 1986 hlm.177.

BAB II
TINJAUAN HUKUM
TENTANG PENDAFTARAN TANAH SECARA SPORADIK

A. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah : Tinjauan Historis

Pendaftaran Tanah di Indonesia pada dasarnya telah dilaksanakan jauh sebelum jaman kemerdekaan Republik Indonesia. Bahkan sejak jaman pendudukan Hindia Belanda sudah terdapat suatu kegiatan pendaftaran tanah.

Dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu dengan digariskannya plakat tanggal 18 Agustus 1620 oleh VOC sebagai penguasa pemerintahan saat itu. Pendaftaran tanah pada saat itu awalnya hanya bersifat administratif, kemudian berkembang menjadi hak-hak yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak itu. Perkembangan tersebut mendapat dasar hukum dalam staatsblad 1834 Nomor 27 tentang *Overschrijvings Ordonantie* atau Ordonansi Balik Nama.⁷

Pendaftaran yang dikenal pada waktu itu hanya pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-undang Hukum Perdata Barat (KUHPerdata) yang disebut dengan hak-hak barat, seperti *hak eigendom*, *hak erfpacht*, dan *hak opstal*. *Hak eigendom* adalah hak untuk mendapatkan kenikmatan yang bebas dari suatu benda yang menguasai sepenuhnya asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan umum yang dibentuk oleh kekuasaan yang berwenang

untuk membentuknya dan bila tidak mengganggu hak orang lain, kecuali pencabutan hak untuk kepentingan umum dengan penggantian kerugian.⁸ *Hak opstal* adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, usaha atau tanaman diatas tanah orang lain.⁹ Sedangkan *hak erfpacht* adalah hak kebendaan untuk mendapatkan kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan syarat membayar *pacht* setiap tahun sebagai pengakuan terhadap hak milik (*eigendom*) orang lain itu, baik dalam bentuk uang maupun hasil bumi.¹⁰

Disamping tanah-tanah hak barat terdapat pula tanah-tanah hak Indonesia yang terdiri dari tanah-tanah hak adat, tanah-tanah dengan hak ciptaan pemerintah swapraja, dan tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda.

Untuk tanah-tanah hak adat yang tunduk dan bersumber pada hukum tanah adat yang tidak tertulis, hampir semuanya belum terdaftar. Tanah-tanah hak adat terdiri dari tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat dan tanah hak perorangan, seperti tanah hak milik adat. Terhadap tanah-tanah hak milik adat yang ada di Jawa, Madura, Bali, dan Lombok juga diadakan kegiatan pendaftaran tanah, namun tujuan dari pendaftaran tanah tersebut bukan untuk menjamin kepastian hukum, tetapi untuk keperluan pemungutan pajak.¹¹

⁸ Pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

⁹ Pasal 711 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

¹⁰ Pasal 720 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Diambatkan, Jakarta, 1990, hlm 56

Yang dimaksud dengan tanah-tanah dan hak-hak ciptaan pemerintah swapraja misalnya tanah-tanah dalam kota Yogyakarta dan tanah-tanah dalam daerah Surakarta. Terhadap tanah-tanah tersebut setelah diadakan reorganisasi di daerah swapraja yang bersangkutan, dipunyai oleh para kawula swapraja dengan hak milik, kemudian didaftar berdasarkan Rijktsblad Yogyakarta Nomor 13 / 1926 dan Rijktsblad Surakarta Nomor 14 / 1938.¹²

Sedangkan tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda adalah *landerijenbezitrecht* dan *agrarisch eigendom*. *Landerijenbezitrecht* merupakan hak atas tanah yang subjeknya terbatas pada golongan Timur Asing terutama golongan Cina. *Landerinjenbezitrecht* ini mendapat pengaturan dalam staatsblad 1926 Nomor 121.¹³

Kemudian menurut Pasal 51 ayat 1 IS dinyatakan bahwa tanah bangsa Indonesia yang di atasnya ada hak miliknya (*erfelijk individueel gebruik*), atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan dengan *eigendom* dengan pembatasan yang perlu, yang ditetapkan dalam peraturan dan dinyatakan dalam surat *eigendom* mengenai kewajiban-kewajiban terhadap negara dan desa dan wenang untuk menjualnya kepada bukan bangsa Indonesia. *Hak eigendom* yang diberikan kepada bangsa Indonesia ini, disebut dengan *hak agrarisch eigendom* atau hak milik agraria.¹⁴

Ketentuan lebih lanjut mengenai *agrarisch eigendom* ini diatur dalam pasal 4 ayat 1 staatsblad 1870 Nomor 118 (*agrarisch Besluit*). Sedangkan

¹² *Ibid.*, hlm.56.

¹³ *Ibid.*, hlm.54-55

¹⁴ *Ibid.*, hlm.56. R. Soedjatmo, *Uraian Agraria Indonesia Liberty*, Yogyakarta, 1987

sebagai peraturan pelaksanaannya dari Pasal 51 ayat 7 IS j.o Pasal 4 ayat 1 Staatsblad 1870 Nomor 118 adalah Staatsblad 1872 Nomor 117. Kemudian menurut Pasal 24 Staatsblad 1872 Nomor 117 dinyatakan bahwa peraturan ini hanya berlaku di Jawa dan Madura, bagi daerah luar Jawa dan Madura tidak ada peraturannya. Jadi hak *agrarissh eigendom* hanya terdapat di Jawa dan Madura dan tidak merupakan hak Indonesia asli tetapi merupakan buatan dari Belanda.¹⁵

Hak *agrarissh eigendom* ini berasal dari hak milik adat atas permohonan pemiliknya melalui prosedur tertentu, diakui keberadaannya oleh pengadilan. Hak *agrarissh eigendom* yang diperoleh ini harus didaftarkan menurut peraturan yang dimuat didalam Staatsblad 1873 Nomor 38. Hak *agrarissh eigendom* dimasukkan kedalam golongan hak-hak Indonesia. Tetapi Pemerintah Hindia Belanda menganggapnya sebagai tanah *eigendom* biasa, yang selama berada ditangan orang Indonesia Pribumi tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat. Tetapi sewaktu-waktu jatuh ditangan bukan pribumi, tanah yang bersangkutan menjadi tanah hak *eigendom* biasa yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan-ketentuan KUHPerdara.¹⁶

Dengan demikian ketika tanah hak *agrarissh* berubah menjadi hak *eigendom* biasa karena kepemilikannya berpindah dari pribumi kepada bukan pribumi, maka tanah tersebut berubah menjadi tanah hak barat dan pendaftarannya dilakukan berdasarkan Staatsblad 1834 Nomor 27.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.20.

¹⁶ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.136-137.

Dari uraian diatas maka dapat diketahui bahwa sebelum masa kemerdekaan, di Indonesia terdapat *dualisme* bahkan *pluralisme* hukum dibidang pertanahan khususnya didalam peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah.

Setelah proklamasi kemerdekaan, berangsur-angsur sistem pendaftaran tanah mulai diseragamkan. Pada tanggal 24 September 1960 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dimuat didalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, dan kemudian lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka sejak itu telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia yaitu dengan berlakunya pendaftaran tanah secara seragam diseluruh Indonesia.

UUPA mengatur mengenai pendaftaran tanah didalam Pasal 19, 23, 32 dan 38. Pasal 23, 32 dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum

Pasal 19 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Dengan diundangkannya PP Nomor 10 Tahun 1961 pada tanggal 1961, maka semua peraturan terdahulu mengenai pendaftaran tanah menjadi hapus. Didalam Penjelasan Umum PP Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah yang dilaksanakan adalah mengenai semua tanah diwilayah Republik Indonesia. Jika sebelumnya terutama hanya mengenai tanah-tanah dengan apa yang disebut hak-hak barat saja, maka dengan berlakunya PP Nomor 10 tahun 1961, pendaftaran tanah dilakukan baik terhadap hak-hak atas tanah yang tunduk kepada UUPA maupun hak-hak atas tanah yang untuk sementara masih diatur oleh ketentuan yang berada diluar UUPA.

Didalam PP Nomor 10 tahun 1961 bidang-bidang tanah yang semula ditunjuk untuk didaftar adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Namun dalam perkembangannya kemudian diperluas mengenai juga Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Berdasarkan PMA Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, maka semua Hak Pakai dan

harus pula didaftarkan berdasarkan PP Nomor 10 tahun 1961. Perwakafan Tanah Milik diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.¹⁷

Setelah berlangsung lebih dari 3 (tiga) dekade ternyata PP Nomor 10 Tahun 1961 dianggap tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan perkembangan dan hasilnya tidak memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar (Penjelasan Umum PP Nomor 24 tahun 1997). Sehubungan dengan itu maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional yang memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang kenyataannya tersebar pada banyak peraturan Perundang-undangan. Peraturan pendaftaran tanah hasil penyempurnaan itu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan demikian pelaksanaan pendaftaran tanah harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut.

Sebagai ketentuan-ketentuan lebih lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, juga telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya, antara lain Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 73.

BPN Nomor 7 Tahun 1999 tentang penghentian pungutan-pungutan tertentu dibidang pertanahan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

B. Pengertian Pendaftaran Tanah

Didalam UUPA telah telah ditentukan bahwa tanah-tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia harus dilaksanakan pendaftaran tanah sedemikian rupa sehingga benar-benar membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Dari pasal-pasal yang mengatur mengenai pendaftaran tanah dapat diketahui bahwa pengertian pendaftaran tanah menurut UUPA adalah suatu usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah yang dilakukan melalui pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, serta diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.

Kemudian dari Penjelasan Umum PP Nomor 10 Tahun 1961 dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran hak-hak atas tanah yang diselenggarakan desa demi desa atau daerah-daerah yang setingkat dengan itu yang dilaksanakan oleh jawatan

PP Nomor 24 tahun 1997 sebagai penyempurna dari PP Nomor 10 tahun 1961, didalam pasal 1 butir (1) menyebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah 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.

Kata “*suatu rangkaian kegiatan*” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang merupakan satu kesatuan rangkaian yang tidak dapat dipisahkan antara kegiatan yang satu dengan yang lain.

Kata “*terus menerus*” 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-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

Kata “*berkesinambungan*” menunjukkan bahwa rangkaian kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan secara berurutan dan bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan

Kata “*teratur*” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena hasilnya akan meupakan data bukti menurut hukum.¹⁸

Sedangkan kata “*bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun*” menunjuk kepada objek dari pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut. Bidang tanah adalah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yaitu satuan bidang yang terbatas dan itu saja yang merupakan objek dari pendaftaran tanah di Indonesia.

Serangkaian kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Pengumpulan data fisik adalah data yang berupa keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan lain di atasnya yang dilakukan melalui kegiatan pengukuran. Sedangkan pengumpulan data yuridis adalah kegiatan pengumpulan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan, yang ditunjukan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1993, kegiatan pengolahan menunjuk kepada kegiatan pemrosesan

perhitungan, penggambaran dan pemetaan, serta pemeriksaan dan administrasinya. Sedangkan pengelolaan menunjuk kepada kegiatan yang meliputi perencanaan, bimbingan, pembinaan, penertiban administrasi, peningkatan sumber daya manusia, pengadaan sarana penunjang, koordinasi dan korelasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dan kegiatan lain yang mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah.

Urutan kegiatan selanjutnya adalah pembukuan, yaitu kegiatan dimana data fisik dan data yuridis yang telah terkumpul dan telah melalui segala proses diatas dibukukan kedalam satu buku tanah untuk setiap hak atas tanah. Kemudian dilakukan pengujian, yaitu kegiatan penerbitan surat tanda bukti hak termasuk penerbitan dokumen informasi kepada pihak yang memintanya berdasarkan data yang dihimpun.

Kegiatan yang terakhir adalah pemeliharaan data yang dilakukan melalui kegiatan penyimpanan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari, sehingga data yang tersimpan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Bentuk penyimpanannya bisa berupa tulisan, gambar/peta dan angka-angka diatas kertas, mikro film atau dengan menggunakan bantuan komputer.

Serangkaian kegiatan pendaftaran tanah dari kegiatan pengumpulan data sampai dengan penyajian data serta pemeliharaan data pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah, sedangkan penyelenggaraannya dilakukan

departemen yang mempunyai tugas dibidang pertanahan yang salah satu tugasnya adalah melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

C. Sistem Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah. Untuk itu diperlukan adanya suatu sistem pendaftaran tanah yang menentukan apa yang didaftar dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak.

Dalam sistem pendaftaran akta, setiap perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan seperti menciptakan hak atas tanah baru, memberikan jaminan berupa tanah kepada kreditur, dan memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain wajib dibuatkan akta. Akta-akta tersebut selanjutnya merupakan surat tanda buktinya, dan akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). PPT dalam sistem pendaftaran akta bersifat passif, artinya ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum yang ada pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data

memakan waktu dan biaya karena untuk title search diperlukan bantuan ahli.¹⁹

Sedangkan dalam sistem pendaftaran hak, bukan akta yang didaftarkan, melainkan hak yang diciptakan dan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftar hak yang diberikan. Demikian juga akta pemindahan dan akta pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftar perubahan-perubahan hak yang terjadi kemudian, sehingga dalam sistem ini, akta hanya merupakan sumber data dan bukan merupakan surat tanda bukti. Hak-hak atas tanah dan perubahan-perubahannya tersebut kemudian dibukukan dalam suatu daftar isian yang disebut dengan buku tanah. Apabila terjadi perubahan-perubahan hak pada buku tanah yang bersangkutan tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatan perubahan tersebut pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP Nomor 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta (*registration of*

¹⁹ Hal yang sama telah terbukti dengan adanya buku tanah sebagai dokumen

yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti yang didaftar.²⁰

Selanjutnya untuk menentukan sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan untuk menentukan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar berdasarkan data yang disajikan dikantor PPT atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh PPT, maka diperlukan adanya sistem publikasi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diberlakukan dalam suatu negara. Secara garis besar dikenal ada dua sistem publikasi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

Sistem publikasi positif merupakan sistem publikasi yang mengakui kebenaran data yang disajikan dalam buku dan surat tanda bukti hak, meskipun ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ternyata ia bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut.²¹ Dengan demikian setiap nama seseorang yang telah tercatat sebagai pemegang hak dalam buku tanah adalah sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu pihak ketiga tidak perlu ragu-ragu apabila akan melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar

²⁰ *Ibid.*, hlm.463.

²¹ P. J. H. van der Meer, *Dasar-Dasar Hukum Tanah di Indonesia*, Alumni Bandung, 1983, hlm.32

dalam buku tanah sebagai pemegang hak. Dalam sistem publikasi positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan.

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga selalu ada buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta selalu terdapat sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah.

Jika dalam sistem publikasi positif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, maka dalam sistem publikasi negatif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Pendaftaran tanah yang dilakukan tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya.²²

Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin mengenai kebenaran data yang disajikan. Oleh karena itu dalam sistem ini, untuk peralihan hak atas tanah berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*, atau secara lengkap dapat disebut dengan *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang

²² *Ibid.*, hlm.33.

Bahwa sistemnya juga bukan sistem positif, dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran tanah tidak menghasilkan suatu *Indeasible title*. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum C/7: "Pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif".²⁵

UUPA tidak memilih sistem positif karena sistem ini penyelenggaraannya memerlukan banyak waktu, tenaga, dan biaya. UUPA juga tidak menggunakan sistem negatif murni, karena dengan sistem ini kurang bisa memberikan jaminan kepastian hukum.

Oleh karena itu Negara Indonesia saat ini berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem negatif yang bertendensi positif artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat tercapai.²⁶

D. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas dalam pengertian hukum adalah apa yang menjadi dasar dari suatu norm atau norma atau kaidah. Istilah asingnya adalah *beginsel*. Kata *beginsel* berasal dari kata kerja *beginnen*, yaitu mengawali. Jadi asas adalah

dapat diartikan bahwa asas pendaftaran tanah merupakan suatu dasar yang dijadikan sebagai landasan untuk mengawali pelaksanaan pendaftaran tanah.²⁷

Bertitik tolak dari jaminan kepastian hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, maka asas pendaftaran tanah yang digunakan dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 adalah asas publisitas dan asas spesialisitas.

Asas publisitas tercermin dengan adanya data-data yuridis tentang tanah seperti subjek haknya, peralihan dan pembebanannya. Sedangkan asas spesialisitas tercermin dengan adanya data fisik tentang hak atas tanah seperti berapa luas tanah, dimana letak tanah dan penunjukannya secara tegas batas-batas tanah. Asas publisitas dan asa spesialisitas ini dimuat dalam suatu daftar umum guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa yang ingin mengetahuinya.²⁸

Dengan berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997, asas pendaftaran tanah dijabarkan lagi secara lebih rinci dalam Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut, yang bunyi selengkapnya adalah : "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka".

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas. Ketentuan pokok yang dimaksud adalah segala persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dan prosedur

²⁷ D. J. M. S. H. Law Agency Dalam Berasmita CV Remedia Karya Bandung, hlm 17

adalah kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang terdiri dari pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen. Dengan adanya asas sederhana ini, diharapkan segala kegiatan tersebut diatas dapat dilaksanakan dalam waktu sesingkat mungkin dengan tetap mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya. Sebagaimana telah digariskan dalam Pasal 19 ayat (3) UUPA, sehingga pada akhirnya anggapan masyarakat bahwa pengurusan pendaftaran tanah memerlukan waktu yang lama dan prosedur berbelit-belit secara perlahan dapat hilang dengan sendirinya.

Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Dengan ketelitian dan kecermatan dalam setiap pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah maka akan tercipta data yang benar dan akurat serta dapat ditegaskan macam hak atas tanah apakah yang melekat pada sebidang tanah dan siapa pemilik tanah tersebut, sehingga tidak akan menimbulkan sengketa-sengketa batas dan sengketa kepemilikan atau penguasaan tanah kemudian hari. Dengan demikian akan tercipta pula rasa

aman ini akan memberikan kemantapan usaha bagi pemegang hak untuk selalu menjaga kesuburan tanah dan meningkatkan produktifitas dalam pemanfaatan tanah tersebut.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas terjangkau ini sangat erat hubungannya dengan biaya pendaftaran tanah yang harus dikeluarkan masyarakat, khususnya para pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 61 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan peraturan pemerintah lain. Yang dimaksud peraturan pemerintah lain tersebut adalah peraturan pemerintah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak. Berkaitan dengan hal tersebut, telah dikeluarkan pula Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1999 tentang penghentian pungutan-pungutan tertentu dibidang pertanahan yang bertujuan untuk menyesuaikan pungutan-pungutan dari pelayanan Badan Pertanahan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 j.o Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 dengan cara menghentikan segala pungutan dari

Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1992 beserta ketentuan-ketentuan lainnya. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1997 kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002 tentang Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian pungutan biaya pelayanan badan Pertanahan Nasional didasarkan pada peraturan pemerintah tersebut. Berdasarkan Pasal 3 PP Nomor 46 tahun 2002 diatas, biaya yang dipungut adalah mengenai :

- a. Pelayanan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah;
- b. Pelayanan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali;
- c. Pelayanan Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah.

Besarnya biaya pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b adalah Rp 25.000,00 perbidang. Biaya tersebut masih ditambah dengan biaya pekerjaan lain yang meliputi biaya pekerjaan lapangan, pengolahan data dan pengelolaan serta ditambah dengan pemasukan kepada kas negara, yang besarnya ditentukan berdasarkan luas bidang tanah yang didaftar.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data

yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.

Asas terbuka dimaksudkan bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Dengan demikian setiap orang yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah, terlebih dahulu dapat memperoleh informasi mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya yang dimaksud dengan tujuan pendaftaran tanah adalah segala sesuatu yang ingin dicapai dari pelaksanaan pendaftaran tanah. Secara umum tujuan dari pendaftaran tanah tidak lain adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

Kepastian hukum dibidang pertanahan yang dimaksud adad tercapai dengan diadakannya pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster*, yaitu yang meliputi :²⁹

1. Kepastian hak atas tanah, berkaitan dengan hak atas tanah apa yang dapat dimiliki diatas tanah tersebut, apakah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak atas tanah lainnya.
2. Kepastian subjek haknya, berarti tentang kepastian pemilik sah dari hak atas tanah yang didaftarkan.
3. Kepastian objek haknya, hal ini berkaitan dengan dimana letak, luas, dan batas-batasnya.

²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, 1988, hlm.95.

4. Kepastian hukumnya, artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan dapat diketahui wewenang dan kewajiban-kewajiban bagi si empunya hak tanah tersebut.

Adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah inilah yang menjadi cita-cita daripada pembentukan UUPA, sebagaimana dinyatakan didalam Pasal 19 UUPA. Dan tujuan tersebut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 tetap dipertahankan. Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan secara lengkap bahwa tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

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

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimungkinkan terselenggaranya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah dan

satuan-satuan rumah susun yang sudah didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan.

Kemudian menurut Boedi Harsono mengatakan: “UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan ketentuan-ketentuan yang tegas dan terinci mempunyai tujuan yang jelas yaitu hendak menjamin kepastian hak dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, baik pihak yang mempunyai tanah maupun pihak yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi hukum buatan manusia tidak dapat berjalan sendiri. Berlakunya hukum selalu memerlukan perantaraan manusia, juga hukum yang mengatur pendaftaran tanah”.³⁰

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa meskipun sudah terdapat ketentuan-ketentuan hukum yang jelas mengatur mengenai pendaftaran tanah, untuk mencapai tujuan pendaftaran tanah masih diperlukan adanya sikap dan partisipasi aktif masyarakat yang berkepentingan serta kesungguhan dari aparat dan pejabat pemerintah yang bertugas melaksanakannya.

E. Pokok-Pokok Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan

tanah. Pendaftaran unruk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah ataupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 (Pasal 1 angka 9 PP No 24 Tahun 1997). Sedangkan yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 PP Nomor 24 Tahun 1997). Dengan adanya kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini, maka data yang disimpan atau disajikan baik data fisik atau data yuridis akan selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

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 lain di atasnya (Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997). Perubahan pada data fisik terjadi jika luas tanahnya berubah, yaitu jika terjadi pemisahan atau pemecahan bidang tanah yang bersangkutan menjadi satuan-satuan. Atau penggabungan bidang-bidang tanah yang berbatasan menjadi satu satuan.

Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak-pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Pasal 1 angka 7 PP Nomor 24 Tahun 1997). Perubahan pada data yuridis bisa mengenai haknya, yaitu

berakhir jangka waktu berlakunya, dibatalkan, dicabut, atau dibebani hak lain. Perubahan juga bisa mengenai pemegang haknya, yaitu jika terjadi pewarisan, pemindahan hak atau penggantian nama.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dibedakan menjadi pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilaksanakan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan (Pasal 1 angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997). Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Kemudian yang dimaksud pendaftaran tanah secara sporadis adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah serta desa atau kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, serta dilaksanakan diwilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan (Pasal 13 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya dari pemerintah, maka diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan dengan lancar. Disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya (Penjelasan Umum PP Nomor 24 Tahun 1997).

Sebagai ketentuan lebih lanjut dari pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997, telah ditetapkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Selanjutnya dari ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah secara sporadik terdapat didalam PP Nomor 24 Tahun 1997 j.o PMNA/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

2. Pengukuran dan Pemetaan.
3. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Tanah.
4. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis, dan Pengesahannya.
5. Pembukuan Hak.
6. Penerbitan Sertipikat penyajian Data Fisik dan Data Yuridis.
7. Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen.

1. Permohonan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Berdasarkan pasal 13 ayat (4) PP Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Ketentuan inilah yang membedakan pendaftaran tanah secara sporadik dengan pendaftaran tanah secara sistematis. Permintaan tersebut diwujudkan dengan adanya permohonan untuk mendaftarkan tanahnya.

Menurut ketentuan pasal 73 ayat (2) huruf b J.o Pasal 75 PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 permohonan untuk mendaftarkan hak baru harus disertai dengan dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 1997.

Yang dimaksud dengan hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya PP Nomor 24 Tahun

1997. Hak baru adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari

konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut PP Nomor 10 tahun 1961.³¹

2. Pengukuran dan Pemetaan

Pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah dimaksudkan untuk mengumpulkan data fisik suatu bidang tanah yang akan didaftar. Kegiatan pertama yang merupakan dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.

Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah (Pasal 1 angka 14 PP Nomor 24 Tahun 1997). Sedangkan peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah (Pasal 1 angka 14 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pembuatan peta dasar pendaftaran bertujuan untuk menjamin kepastian mengenai letak bidang tanah yang didaftar dalam kaitannya dengan bidang-bidang tanah yang lain dalam suatu wilayah, sehingga dapat dihindarkan terjadinya penerbitan sertipikat ganda atas suatu bidang tanah.³²

Menurut ketentuan Pasal 17 PP Nomor 24 Tahun 1997, untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-

... ..

batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas disetiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.

Kemudian menurut Pasal 18 PP Nomor 24 Tahun 1997, pemetaan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

Jika dalam penetapan batas bidang-bidang tanah tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan pemegang hak atas tanah yang berbatasan, pengukuran bidang tanahnya diupayakan untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan (Pasal 19 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Yang dimaksud dengan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan adalah misalnya tembok atau tanda-tanda lain yang menunjukkan batas penguasaan tanah oleh orang yang bersangkutan. Apabila ada tanda-tanda semacam ini maka

persetujuan dari pemegang hak atas tanah berbatasan tidak mutlak diperlukan (Penjelasan Pasal 19 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya kemudian diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran. Yang dimaksud dengan peta lain adalah misalnya peta dari instansi pekerjaan umum atau instansi pajak, sepanjang peta tersebut memenuhi persyaratan teknis untuk pembuatan peta pendaftaran.

Jika dalam wilayah dimaksud belum tersedia peta dasar pendaftaran maupun peta lainnya, pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

Bidang tanah yang sudah diukur dan dipetakan dalam peta dasar pendaftaran kemudian dilakukan pembukuannya dalam daftar tanah (Pasal 21 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Daftar Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (Pasal 1 angka 16 PP Nomor 24 Tahun 1997). Daftar tanah dimaksudkan sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang, lokasi, dan pendaftaran kenomor surat ukur bidang-bidang tanah yang ada di wilayah pendaftaran, baik sebagai hasil

pendaftaran pertama kali maupun untuk pemeliharannya kemudian.³³ Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur dalam pasal 146 sampai dengan 155 PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Kegiatan terakhir dalam pengukuran dan pemetaan adalah pembuatan surat ukur. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (Pasal 1 angka 17 PP Nomor 24 Tahun 1997). Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta dasar pendaftaran dan diukur serta telah dibukukan dalam daftar tanah, selanjutnya dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya (Pasal 22 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997).

3. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis

Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah bertujuan untuk menilai kebenaran alat pembuktian hak yang berupa bukti tertulis, pernyataan pemohon dan keterangan saksi-saksi yang pengajuannya telah disertakan dalam surat permohonan pendaftaran tanah diatas (Pasal 25 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Kegiatan pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanaah tersebut dilakukan oleh Panitia A. Berdasarkan Pasal 83 PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, Panitia A mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah secara lengkap.

³³ *Ibid.*, hlm.476.

- b. Melakukan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah.
- c. Mencatat sanggahan dan hasil penyelesaian.
- d. Membuat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang bersangkutan.
- e. Mengisi daftar isian 201 (Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas).

4. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis, dan Pengesahannya

Hasil pengukuran dan pemetaan serta hasil penyelidikan data yuridis bidang tanah berdasarkan ketentuan Pasal 26 PP Nomor 24 Tahun 1997, kemudian dilakukan pengumuman mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah yang dimohon pendaftarannya di Kantor Pertanahan dan Kantor Desa/Kelurahan letak tanah tersebut selama 60 (enam puluh) hari berturut-turut. Pengumuman tersebut dapat pula dilaksanakan melalui sebuah harian umum setempat dan atau dilokasi tanah tersebut atas biaya pemohon berdasarkan keputusan Kepala Kantor Pertanahan karena adanya pertimbangan kemungkinan akan timbul masalah pertanahan.

Tujuan dari pengumuman tersebut adalah untuk memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan agar dapat mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon pendaftarannya. Apabila terdapat yang diterima dari pengumuman tersebut maka oleh Kepala Kantor Pertanahan keberatan

tadi dimusyawarahkan dengan pihak-pihak terkait, dan jika terdapat kesepakatan maka dituangkan dalam suatu berita acara. Namun apabila tidak terdapat kesepakatan maka kepada pihak yang mengajukan keberatan disampaikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan mengenai data fisik dan data yuridis ke Pengadilan.

Setelah jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon pendaftarannya berakhir dan tidak ada pihak yang mengajukan keberatan, maka data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh kepala Kantor Pertanahan.

5. Pembukuan Hak

Untuk setiap 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 fisikbidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut (Pasal 29 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut peraturan pemerintah ini (Pasal 29 ayat 2 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai bidang-bidang tanah. Oleh karena itu data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah

yang sudah dinilai cukup untuk dibukukan atetap dibukukan walaupun ada data yang masih harus dilengkapi atau ada keberatan dari pihak lain mengenai data itu. Dengan demikian setiap data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah itu, termasuk adanya sengketa mengenai data itu, semuanya tercatat.

6. Penerbitan Sertipikat

Berdasar data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan kemudian diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya (pasal 31 ayat 1 PP Nomor 24 tahun 1997).

Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertipikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah satu ahli waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.

Sertipikat yang diberikan itu memberikan arti dan peranan penting bagi pemegang hak yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah yang kuat, dan sesuai dengan sistem pendaftaran yang dianut dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia, maka berarti bahwa sertipikat tanah yang diterbitkan itu bukanlah alat bukti yang mutlak yang tidak bisa diganggu gugat, yang berarti bahwa sertipikat tanah itu bisa dibatalkan atau dicabut. Namun demikian

...berdasarkan ...

ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah itu dengan itikad baik secara nyata menguasainya, tidak diajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak diajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut oleh pihak lain, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut.

7. Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis

Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama (Pasal 33 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan didalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah (Pasal 34 ayat 1 PP nomor 24 Tahun 1997). Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya (Pasal 34 ayat 2 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Yang dimaksud instansi pemerintah diantaranya adalah Instansi

PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 permintaan tersebut dipenuhi setelah disetujui oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Informasi mengenai data dalam daftar-daftar lain terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan atas permohonan tertulis dari yang berkepentingan, dengan menyebutkan keperluannya. Pemberian informasi tersebut dilakukan secara Visual dan tertulis dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).³⁵

8. Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Menurut ketentuan dalam Pasal 35 PP Nomor 24 tahun 1997, dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

Untuk mencegah hilangnya dokumen yang sangat penting untuk kepentingan masyarakat ini maka apabila ada instansi yang menganggap perlu untuk memeriksanya, pemeriksaan dokumen itu wajib dilakukan di Kantor Pertanahan.

F. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1), kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah. Dan yang dimaksud Pemerintah dalam hal

ini adalah Badan Pertanahan Nasional (Pasal 5 PP Nomor 24 Tahun 1997). Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah non Departemen yang mempunyai tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah BPN ditiap-tiap Propinsi Daerah Tingkat I dan Kantor Pertanahan di Kabupaten Daerah Tingkat II yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.³⁶

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain, dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pejabat Pembuatan Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu (Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 Tahun 1997). Sedangkan ketentuan mengenai jabatan PPAT diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dari pengertian PPAT diatas, maka Fungsi PPAT didalam pelaksanaan pendaftaran tanah terutama dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, karena berdasarkan ketentuan Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 dan pasal 102 ayat (1) DMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun

1997 dinyatakan bahwa dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan akta, maka PPAT diwajibkan untuk menyampaikan akta-akta yang telah dibuat oleh dan dihadapan PPAT tersebut kepada Kantor Pertanahan yang berwenang. Dengan demikian data yang tersimpan di Kantor Pertanahan akan selalu mutakhir atau sesuai dengan kenyataan yang ada.

PPAT yang dalam tugasnya mengabaikan ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut. Juga kepada Kepala Kantor Pertanahan yang dalam tugasnya mengabaikan ketentuan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dapat pula dikenakan sanksi administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 62 dan 63 PP Nomor 24 Tahun 1997).