

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.⁵ Menurut Yermias Keban, kebijakan publik dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.⁶

Definisi kebijakan publik dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum

⁵ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Pustaka Indonesia Press, Jakarta, 2011, Hlm. 38

⁶ Ibid

Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam Peraturan Menteri ini, kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai 2 (dua) bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik. Menurut Subarsono (2005:3) kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati.⁷

Berdasarkan Peraturan Menteri ini, pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

⁷ Subarsono, A.G., *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm 3

Pengertian Kebijakan Publik dikemukakan oleh Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut⁸:

Public Policy is whatever the government choose to do or not to do. (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu).

Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya.

James E. Anderson mengatakan⁹:

Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials. (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Selanjutnya David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut¹⁰:

Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society. (Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara syah kepada seluruh anggota masyarakat).

Kesimpulan yang dapat diambil dari ketiga defenisi diatas adalah kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak meiakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu dan kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

⁸ Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*, Hakim Publishing, Bandung, 2013, Hlm 37

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

James E. Anderson mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut¹¹:

a. *Substantive and Procedural Policies.*

1. *Substantive Policy.*

Suatu kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah.

Misalnya: kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

2. *Procedural Policy.*

Suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*Policy Stakeholders*) Sebagai contoh: dalam pembuatan suatu kebijakan publik, meskipun ada Instansi/Organisasi Pemerintah yang secara fungsional berwenang membuatnya, misalnya Undang-undang tentang Pendidikan, yang berwenang membuat adalah Departemen Pendidikan Nasional, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu antara lain DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Pecsatuan Guru Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan Undang-undang tersebut. Instansi-instansi/ organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

¹¹ Nadia Sasmita Wijayanti, Pengertian, *Jenis-jenis, dan Tingkat-tingkat Kebijakan Publik*, 2013, Hlm 3-4

b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies.*

1. *Distributive Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu-individu, kelompok-kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Contoh: kebijakan tentang *Tax Holiday*

2. *Redistributive Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh: kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

3. *Regulatory Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh: kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

c. *Material Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh: kebijakan pembuatan rumah sederhana.

d. *Public Goods and Private Goods Policies.*

1. *Public Goods Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan-pelayanan oleh pemerintah, untuk kepentingan orang banyak. Contoh: kebijakan tentang perlindungan keamanan, penyediaan jalan umum.

2. *Private Goods Policy.*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu (perorangan) di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. Contoh: kebijakan pengadaan barang-barang/pelayanan untuk keperluan perorangan, misalnya tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Mengenai tingkat-tingkat kebijakan publik, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan sebagai berikut¹²:

a. Lingkup Nasional

1. Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2. Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

¹² Ibid

3. Kebijakan Pelaksanaan.

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi pejabat tersebut di atas.

b. Lingkup Wilayah Daerah.

1. Kebijakan Umum.

Kebijakan umum pada lingkup Daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum pada tingkat Daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota.

2. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam, yaitu :

- a. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan PERDA.
- b. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah

- c. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (medebewind) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah:
- 1) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/ Bupati/Walikota;
 - 2) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/ Bupati/Walikota;
 - 3) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota.
 - 4) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan-keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.
 - 5) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

II.2. Kepastian Hukum Dan Efisiensi Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah secara yuridis mempunyai tujuan utama yaitu untuk menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbukti untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik satuan rumah susun, wajib didaftar. Dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat, maka akan tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data

yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat tanah tersebut diterima sebagai data yang benar. Diterimanya sebagai data yang benar adalah baik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Apabila data diterima sebagai hal yang benar, maka terjaminlah kepentingan si pemilik tanah, artinya selain untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya, pendaftaran tanah juga berfungsi untuk melindungi si pemilik.¹³

Pemerintah menjamin pemegang hak (subyek) benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya (obyeknya), dibuktikan dengan adanya pembukuan data yuridis dan data fisik bidang tanah yang diterima sebagai data yang benar dan didukung dengan tersedianya peta hasil pengukuran secara kadasteral, daftar umum bidang-bidang tanah yang terdaftar dan terpeliharanya daftar umum tersebut dengan data yang mutakhir serta kepada pemegang hak diberikan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang lazim disebut sertipikat hak atas tanah. Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut :

- a. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (security)
- b. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (simplicity)
- c. Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (accuracy)
- d. Mudah dilaksanakan (expedition)

¹³ Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Medan : FH USU Press, 2000, hal 132

Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (cheapness), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (suitable).¹⁴

Kepastian hukum pendaftaran tanah tersebut belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Artinya dalam kenyataan sepanjang hidup kita ini, masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di Negara ini, sebab sertipikat belum menjamin sepenuhnya hak atas tanah seseorang. Tidak terwujudnya kepastian hukum tersebut didorong oleh beberapa faktor seperti:

1. Faktor Sejarah Kepemilikan Tanah.

Ketika kita mengkaji riwayat kepemilikan tanah yang didasarkan pada Hukum Adat, maka pendaftaran tanah tidak merupakan keharusan. Dan walaupun ada kegiatan semacam pendaftaran tanah di masyarakat adat hanya untuk kepentingan pemungutan pajak. Oleh karenanya pendaftaran tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat itu. Pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat memberikan manfaat bagi hak atas tanah masyarakat. Apalagi kepemilikannya semula adalah kepemilikan yang bersifat kolektif maka bukti hak tidak menjadi sangat perlu. Sehingga pada ketika itu masyarakat tidak mau mendaftarkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan untuk kepastian hukum tidak terwujud dengan baik.¹⁵

¹⁴ S. Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 : 260 dalam A.P. Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2004, hal 10

¹⁵ Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah Di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta, LP3ES, 1982, Hal 196-197

Kenyataan ini benar-benar sangat mempengaruhi kurangnya perhatian untuk mewujudkan kepastian akan miliknya, sehingga yang terjadi sekarang tanah-tanah di Negara ini lebih banyak tidak memiliki kepastian hukum karena lebih banyak belum terdaftar jadinya. Sekalipun memang pendaftaran tanah merupakan barang import bagi Negara ini, tetapi karena telah terjadi proses individualisasi yang terus menerus atas hak bersama, maka sudah seharusnya pendaftaran tanah diterima di masyarakat demi melindungi akan haknya.

2. Faktor Psikologi Masyarakat.

Masyarakat tidak memahami adanya suatu perbedaan yang berarti antara ada sertipikat dari tanahnya atau dengan tidak ada sertipikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan Negara terhadap pemegang sertipikat hampir sama di mata masyarakat dengan yang tidak memiliki sertipikat. Realitas tidak adanya jaminan (titel insuren) yang lebih dari Negara ini, melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan menggunakannya sebagai alat untuk mendapatkan modal dengan mengagunkannya ke lembaga perbankan sehingga makna sertipikat ini belum menjadi bergelora di hati masyarakat untuk segera mendaftarkannya. Dengan kata lain sertipikat belum menjadi pelindung bagi tanah masyarakat.

3. Faktor Kelemahan Aturan Pendaftaran Tanah.

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu secara material aturan pendaftaran tanah seharusnya diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud di Negara ini. Tetapi yang ternyata malah bidang tanah terdaftar tidak banyak. Bila dilihat dari sejak

adanya aturan tersebut dari tahun 1960 hingga sekarang, masih relatif kecil jumlahnya, yakni baru sekitar 30 % bidang tanah. Karena itu dapat dikatakan tidak dijumpai realitas perlindungan hukum atas aturan tersebut, bahkan isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertipikat hak atas tanah di Indonesia.

4. Faktor Pelaksana dan Pelaksanaan.

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan dianggap tidak tegas, kabur (gelap) dan berbelit-belit. Dan bahkan terjadi lagi beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Tentu jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Masyarakat merasa susah, merasa terbebani dan belum tentu banyak manfaat dari adanya pendaftaran tanah. Perlakuan dari pelaksana pendaftaran yang tidak memberikan pelayanan publik yang baik, menjadi faktor tidak terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat. Artinya apa yang dikerjakan oleh Negara dalam mendaftarkan tanah ini dianggap tidak benar secara hukum, sebab mereka yang mau mendaftarkan kurang mengerti apa isi pendaftaran dan manfaat setelah adanya sertipikat tanah tersebut. Dan ini sebenarnya harus dijelaskan oleh pelaksana pendaftaran tersebut, agar sertipikat tersebut bermakna bagi masyarakat.

5. Faktor Intervensi Undang-Undang Perpajakan (BPHTB dan Biaya Lain).

Sekarang bagi yang ingin mendaftarkan tanah, sudah mengeluh terlebih dahulu, karena dipikirkannya mendaftarkan tanah adalah mengeluarkan uang yang mahal. Pada hal sebenarnya jika dijalankan dengan benar biaya pendaftaran tanah adalah

relatif sangat murah. Di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masih ada juga biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan. Seperti Undang-Undang BPHTB yang mewajibkan jika terjadi peralihan dan perolehan hak atas tanah. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya. Apalagi kejadiannya di daerah pedesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah belum mampu mewujudkan kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftarannya. Bahkan faktor-faktor tidak terselenggaranya pendaftaran tanah yang melindungi hak masyarakat tersebut di atas diperparah dengan munculnya permasalahan pendaftaran tanah baru seperti adanya :

1. Sertipikat palsu,
2. Sertipikat aspal,
3. Sertipikat ganda,
4. Pemblokiran sertipikat oleh bank.

Keadaan ini menandakan ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat. Maka harus menjadi perhatian pemerintah agar segera mensosialisasikan apa dan bagaimana pendaftaran tanah serta tujuan dilakukan pendaftaran. Bila dibiarkan akan mendorong tidak yakinnya lagi masyarakat atas bukti hak itu sendiri karena dianggap tidak dapat melindungi hak-hak tanah masyarakat. Apalagi bagi sebagian orang, sertipikat tanah masih dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan tertentu saja sehingga masyarakat masa bodoh atas pendaftaran tanah di Negara ini.

Menurut A.P. Parlindungan untuk mengatasi permasalahan agraria seperti ini, haruslah tetap berpijak pada suatu teori tentang :

1. Pandangan mengenai political will;
2. Pandangan mengenai permasalahan planning political will;
3. Pandangan mengenai programming;
4. Pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana;
5. Pandangan mengenai pengawasan;
6. Pandangan mengenai ketahanan nasional.

Dengan berpijak pada pola pikir inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di Negara ini melalui kegiatan pendaftaran tanah. Artinya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut tidak hanya dilihat dari satu dimensi hukum itu saja, tetapi harus didasarkan pada sikuensi yuridis, yang terencana dalam kehendak tegas yang berawal dari political will hingga pengawasannya. Demikianlah beberapa problematika yang dihadapi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.¹⁶

II.3. Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah

II.3.1. Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pendaftaran tanah menurut PP No. 24 tahun 1997 tentang pendafrtan tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan

¹⁶M. Yamin Lubis, Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2012, Hal 178-182

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.

Kegiatan pendaftaran tanah memelihara data fisik dan data yuridis; yang dimaksud dengan data fisik sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pasal 1 PP No.24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah atau satuan rusun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

1. Dasar Hukum Pendaftaran tanah

a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Dalam UU ini, pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19, pasal ini menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah RI menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Selanjutnya, dalam pasal 23 UUPA di tentukan hak milik, demikian juga setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 UUPA pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pada pasal 32

juga mengatur pendaftaran hak guna usaha, dan pasal 38 UUPA juga mengatur pendaftaran hak guna bangunan.

b. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

Peraturan ini merupakan peraturan pelaksana dari pasal 19 UUPA tentang pendaftaran tanah dan sebagai pengganti peraturan pemerintah No. 10 tahun 1961. Dalam PP No. 24 tahun 1997 diatur hal-hal sebagai berikut :

1. Asas dan tujuan pendaftaran tanah
2. Penyelenggara dan pelaksana pendaftaran tanah
3. Obyek pendaftaran tanah
4. Satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah
5. Pelaksana pendaftaran tanah untuk pertama kali
6. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
7. Pembuktian hak dan pembukuannya
8. Penerbitan sertipikat
9. Penyajian data fisik dan data yuridis
10. Penyimpanan daftar fisik dan dokumen
11. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
12. Penerbitan sertipikat pengganti
13. Biaya pendafatarn tanah
14. Sanksi hukum

c. Selanjutnya dalam pelaksanaannya dijabarkan kembali pada Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997, Tanggal 1 Oktober 1997, tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 3 PP No. 24 tahun 1997, yakni sebagaimana berikut :¹⁷

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk itu kepada para pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang menyelenggarakannya diperintahkan oleh pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.
- c. 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
- d. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh kantor pertanahan kabupaten atau kota tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Para pihak berkepentingan, terutama calon pembeli dan kreditor sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rusun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-

¹⁷ Suardi, SH, MH, *Hukum Agraria*, Jakarta: Badan Penerbit Alam, 2005, hlm. 144

daftar di kantor pertanahan tersebut. Maka data tersebut bersifat terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran yang terbuka sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 PP No. 24 tahun 1997. Karena terbuka untuk umum, maka daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum, tidak digunakannya hak tersebut menjadi tanggung jawab sendiri, dan bagi PPAT hal ini merupakan suatu kewajiban sebelum membuat akta. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atau satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

- e. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rusun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.

Tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, meliputi kepastian hukum atas obyek bidang tanah (obyek hak), kepastian hukum

atas dubyek haknya (subyek hak), dan kepastian hokum atas jenis hak atas tanahnya.¹⁸ Fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud adalah sertipikat yang di dalamnya disebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang menerima atau memperoleh peralihan haknya.¹⁹

3. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Asas peyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dengan pasal 2 PP No. 24 tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana mengandung pengertian bahwa ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur mengenai pendaftaran tanah dibuat dengan mudah agar dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama bagi pemegang hak atas tanah.

Asas aman menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat member jaminan kepastian hukum sesuai dengan maksud pendaftaran tanahnya sendiri.²⁰ Asas terjangkau mengandung arti pendaftaran tanah tersebut dapat dijangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Asas mutakhir adalah pendaftaran tanah dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu

¹⁸ Ibid, hlm. 145

¹⁹ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985

²⁰ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria, Pertanahn Indonesia*, Jilid 2, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2004, hal: 5

sesuai dengan keadaan sebenarnya di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Dalam hukum pertanahan dikenal dua sistem pendaftaran tanah, yaitu

a. *Registration of Titles.*

Registration of titles merupakan sistem pendaftaran hak. Dalam *registration of titles*, setiap pencatatan hak harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftaran bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan.

b. *Registration of Deeds*

Registration of deeds adalah sistem pendaftaran akta. Dalam system ini, akta merupakan data yuridis dan karenanya akta itulah yang didaftar Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Pejabat Pendaftar Tanah bersifat pasif dan tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah system pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, orang yang tercatat dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut sampai dapat dibuktikan sebaliknya. Sistem pendaftaran hak dapat diketahui dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti

bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.²¹

4. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.

Terdapat 2 (dua) sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dalam hukum agraria, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

a. Sistem Publikasi Positif.

Pada sistem ini hal-hal yang tercantum di dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar dan pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.²² Fungsi pendaftaran tanah dalam sistem ini adalah untuk memberikan jaminan secara sempurna bahwa orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah sudah tidak dapat dibantah lagi sekalipun orang tersebut bukan pemilik yang sesungguhnya.

Berdasarkan hal tersebut pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapatkan jaminan walaupun kemudian ternyata bahwa keterangan yang tercantum dalam surat tersebut adalah tidak benar. Keuntungan dari penggunaan sistem publikasi positif adalah

²¹ Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Penerbit Djambatan), Edisi 2008, hlm. 475

²² Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, hlm 23

sertifikat merupakan alat pembuktian yang mutlak. Disamping itu adanya jaminan orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah lagi. Sedangkan kelemahan sistem pendaftaran tanah dalam publikasi positif adalah :

1. Memakan waktu yang lama karena adanya peran aktif dari pejabat balik nama tanah;
2. Pemilik sesungguhnya yang berhak atas tanah dapat kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
3. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administratif²³

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian sebaliknya.²⁴ Jika keterangan dari pendaftaran tanahnya benar, diadakan perubahan dan pembetulan yang sepenuhnya. Ciri pokok sistem ini adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin sebagai pemilik hak atas tanah dan oleh karenanya nama yang terdaftar dalam buku tanah dapat dibantah sekalipun ia beritikad baik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, cara

²³ Bahtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung : Alumni, 1983, hal: 5

²⁴ A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm.24

pendaftaran hak yang digunakan adalah pendaftaran negatif, yaitu pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu kehilangan haknya, melainkan yang bersangkutan masih dapat menggugat haknya kepada orang yang terdaftar dalam buku tanah.

Mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah yang dipakai, Boedi Harsono, mengatakan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia bukan sistem negatif murni, tetapi sistem negatif yang mengandung unsur positif. Sistem negatif yang mengandung unsur positif terlihat karena akan dihasilkannya surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini seperti dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) serta Pasal 38 Ayat (2) UUPA. Unsur positifnya karena di sini Kantor Pertanahan bersikap aktif, sebelum menerbitkan sertifikat Hak Atas Tanah dengan melakukan :

- a. Pengumuman;
- b. Dalam penetapan batas tanah memakai asas *contradictoir delimitatie*;
- c. Sistem pendaftaran yang dipakai adalah pendaftaran hak.

Mariam Darus Badruzaman melihatnya sebagai stelsel campuran, yaitu stelsel negatif yang tampak dari pemberian perlindungan kepada pemilik yang sebenarnya yang kemudian disempurnakan dengan stelsel positif berupa campur tangan pemerintah untuk meneliti kebenaran riwayat peralihan hak.²⁵

²⁵ Bahtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung : Alumni, 1983, hal: 53

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa PP 24 Tahun 1997 menganut stelsel negatif yang terbatas (5 tahun). Hal demikian tampak dari adanya kemungkinan hakim membatalkan sertifikat jika orang yang mengajukan perkara hak atas sesuatu tanah tersebut diyakini lebih berhak. Lebih lanjut, ia menyatakan bahwa sistem negatif yang dianut mempunyai aspek positif, karena bergerak dari adanya suatu publikasi yang memancing orang yang lebih berhak untuk menyanggahnya sehingga objektivitas dari hak ini akan mengarah kepada kesempurnaan.²⁶

5. Objek Pendaftaran Tanah.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, ada enam bidang tanah yang dapat dijadikan sebagai objek pendaftaran tanah.

Keenam objek pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut :

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

Apabila yang menjadi objek pendaftaran adalah tanah negara, pendaftaran hak atas tanahnya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

²⁶ A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm.66

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan. Pendaftaran ini dilaksanakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN.

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadis

Pendaftaran tanah secara sporadis merupakan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.²⁷

²⁷ Prof, Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan, Edisi 2008, hlm. 478

Rangkaian kegiatan dari pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kali tersebut meliputi :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertifikat;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang menyangkut: pembuatan peta dasar pendaftaran tanahnya, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran tanah, pembuatan daftar tanah, serta pembuatan surat ukur.

Pengukuran dan pemetaan dilaksanakan bidang demi bidang dengan satuan wilayah desa/kelurahan. Sebelum dilaksanakan pengukuran, batas-batas tanah harus dipasang tanda batas dan ditetapkan batas-batasnya melalui asas kontradiksi delimitasi (dihadiri dan disetujui oleh pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung) dengan bidang tanah dimaksud. Setiap bidang tanah yang diukur harus dibuatkan gambar ukurnya. Gambar ukur ini berisi antara lain: gambar batas tanah, bangunan, dan objek lain hasil pengukuran lapangan berikut angka-angka ukurnya. Selain itu, dituangkan pula informasi mengenai letak tanah serta tanda tangan persetujuan pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung.

Persetujuan batas tanah oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung memang diperlukan untuk memenuhi asas kontradiktor delimitasi serta untuk menghindari

persengketaan di kemudian hari. Gambar ukur ini harus dapat digunakan untuk rekonstruksi atau pengembalian batas apabila diperlukan di kemudian hari. Bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya, baik melalui konversi atau penegasan konversi bekas hak milik adat maupun melalui permohonan hak atas tanah negara. Pembuktian tanah Hak Milik adat dilakukan melalui alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang. Dalam hal tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian tersebut, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut dengan syarat:

1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka serta diperkuat oleh kesaksian yang dapat dipercaya;
2. Penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain.

Dalam rangka menilai kebenaran alat bukti tersebut dilakukan pengumpulan dan penelitian data fisik dan data yuridis atas tanah yang bersangkutan. Data fisik dan data yuridis tersebut kemudian diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, kantor ajudikasi, kantor pertanahan, dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu selama 60 (enam puluh) hari untuk permohonan rutin (sporadik) dan 30 (tiga puluh) hari untuk pendaftaran melalui proyek ajudikasi (sistematik). Apabila melewati waktu pengumuman tidak terdapat keberatan atau gugatan dari pihak mana pun, pembukuan hak dapat dilakukan dan sertifikat hak atas tanah

dapat diterbitkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan kegiatan pemeliharaan data tanah (*maintenance*) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, sebagai akibat dari beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu yang sudah berakhir, pemacahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan tugas pelaksanaan pendaftaran dilakukan oleh kepala kantor pertanahan di daerah-daerah. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, kepala kantor pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, kepala kantor pertanahan dibantu oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Penyelenggara pendaftaran tanah secara garis besar meliputi kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kedua hal tersebut sama pentingnya, karena kurang perhatian terhadap salah satu dari keduanya akan menimbulkan hal-hal yang tidak di harapkan kemudian hari. Sedangkan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah

dengan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Dalam hal ini pendaftaran tanah sistematis kepala kantor pertanahan dibantu oleh panitia Ajudikasi. Penunjukan Panitia Ajudikasi untuk membantu tugas Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah sistematis dimaksud agar tugas-tugas rutin para kepala kantor pertanahan tidak terganggu, mengingat kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi Pendaftaran Peralihan dan Pembebanan Hak dan Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah (Pasal 36 sd 57 PP No. 24 tahun 1997) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik ataupun data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Perubahan data fisik dimaksud adalah pemisahan, pemecahan atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Perubahan data yuridis terjadi apabila ada pembebanan atau pemindahan hak atas tanah yang sudah didaftar. Perubahan yang terjadi oleh pemegang hak atas tanah wajib didaftarkan pada kantor pertanahan.

Pendaftaran tanah kedua kali maksudnya adalah pendaftaran tanah yang memuat pembaruan isi sertifikat seperti jenis sertifikat, nama pemilik hak dan pemegang hak, maupun yang terkait dengan bidang tanah. Berdasarkan jenis permohonan sertifikat, pendaftaran tanah kedua kali ini dibedakan menjadi tiga; penggantian

sertifikat karena rusak, pendaftaran peningkatan hak dan peralihan karena waris atau hibah.²⁸

II.3.2. Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah memindahkan, sedangkan hak berarti benar.²⁹ Jadi peralihan hak atas tanah adalah memindahkan atau beralihnya penguasaan tanah yang semula milik sekelompok masyarakat ke masyarakat lainnya. Peralihan tersebut dapat dilakukan dengan cara menukar/memindahkan tanah. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Pengertian lain tentang peralihan hak atas tanah, sebagaimana yang dikutip oleh Erene Eka Sihombing adalah beralihnya atau berpindahnya hak kepemilikan sebidang tanah atau beberapa bidang tanah dari pemilik semula kepada pemilik yang baru karena sesuatu atau perbuatan hukum tertentu. Perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain untuk selama-lamanya (dalam hal ini subyek hukumnya memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah).³⁰

²⁸ Kian Goenawan, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah dan Properti Prakti*, Yogyakarta: Best Publisher, Cet I, 2009, hlm. 46

²⁹ Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm 156.

³⁰ Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2005, cet I, hlm. 56

Perbuatan hukum dapat diartikan sebagai setiap perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum yang menimbulkan akibat hukum. Menurut CST Kansil, bahwa “Segala perbuatan manusia yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang untuk menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban, misalnya membuat surat wasiat, membuat persetujuan-persetujuan dinamakan perbuatan hukum”.³¹ Perbuatan hukum itu terdiri dari:

- a. Perbuatan hukum sepihak, yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu pihak saja dan menimbulkan hak dan kewajiban pada satu pihak pula, misalnya pembuatan surat wasiat, dan pemberian hadiah sesuatu (benda).
- b. Perbuatan hukum dua pihak, ialah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban bagi kedua pihak (timbang balik) misalnya membuat persetujuan jual beli, sewa menyewa dan lain-lain.

Peralihan hak atas tanah bisa terjadi karena pewarisan tanpa wasiat dan perbuatan hukum pemindahan hak, yakni akan kami terangkan sebagai berikut:

- a. Pewarisan tanpa wasiat
menurut hukum perdata jika pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal, maka hak tersebut karena hukum beralih kepada ahli warisnya.
- b. Pemindahan hak
berbeda dengan beralihnya hak atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat yang terjadi karena peristiwa hukum dengan meninggalnya pemegang

³¹ CST. Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1986, hlm.119

hak, dalam perbuatan hukum pemindahan hak, hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. bentuk pemindahan haknya dapat berupa :

1. Pewarisan dari ayah atau ibu kepada anak atau dari kakek-nenek kepada cucu atau dari adik kepada kakak atau sebaliknya kakak kepada adiknya dan lain sebagainya.
2. Hibah yaitu pemberian dari seseorang kepada orang lain.
3. Jual beli yaitu tanah tersebut dijual kepada pihak lain. Acara jual beli banyak tergantung dari status subyek yang ingin menguasai tanah dan status tanah yang tersedia misalnya apabila yang memerlukan tanah suatu Badan Hukum Indonesia sedangkan tanah yang tersedia berstatus Hak Milik maka secara acara Jual Beli tidak bisa di laksanakan karena akan mengakibatkan jual belinya batal demi hukum, karena Badan Hukum Indonesia tidak dapat menguasai tanah Hak Milik. Namun kenyataannya dalam praktek cara peralihan hak dengan jual beli adalah yang paling banyak ditempuh
4. Tukar menukar anatar bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lain, dalam tukar menukar ini bisa ada unsur uang dengan suatu pembayaran yang merupakan kompensasi kelebihan atas nilai/ harga tanah yang satu dengan yang lainnya, bisa juga tanpa ada unsur uang karena nilai tanah yang satu dengan yang lainnya sama.
5. Pembagian hak bersama bisa terjadi karena hak yang ada terdaftar atas nama bebertapa nama sehingga untuk lebih memperoleh kepastian

hukum para pihak melakukan pembagian atas bidang tanah yang mereka miliki bersama-sama.

6. Pemasukan dalam perseroan yang menyebabkan hak atas tanahnya berubah menjadi atas nama perseroan dimana seseorang tersebut menyerahkan tanahnya sebagai setoran modal dalam perseroan tersebut.
7. Pelepasan hak, dilakukan karena calon pemegang hak yang akan menerima peralihan hak atas tanah tersebut adalah bukan orang atau pihak yang merupakan subjek hukum yang dapat menerima peralihan hak atas tanah yang akan dialihkan tersebut, sebagai contoh tanah yang akan dialihkan kepada suatu Badan Hukum Indonesia adalah tanah dengan status hak milik, ini tidak bisa dilakukan karena Badan Hukum Indonesia bukanlah Subjek hukum yang dapat menerima peralihan hak atas tanah dengan status hak milik.
8. Lelang, umumnya dilakukan jika tanah yang akan dialihkan tersebut susah untuk menemukan calon pembeli atau tanah tersebut merupakan jaminan pada bank yang sudah di eksekusi lalu mau dijual.
9. Peralihan karena penggabungan atau peleburan perseroan yang menyebabkan ikut beralihnya hak atas tanah yang merupakan asset perseroan yang diambil alih tersebut.

Jual-Beli, tukar Menukar, Hibah dan Pemasukan dalam perusahaan, demikian juga pelaksanaan hibah wasiat, dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT, yang bertugas membuat akatanya. dengan demikian perbuatan hukum yang bersangkutan dihadapan PPAT dipenuhi. Untuk memperoleh surat tanda bukti

yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya pemindahan haknya didaftarkan pada kantor pertanahan setempat letak tanah tersebut berada, dengan tujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang terdaftar haknya, 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 tertentu dan Satuan Rumah Susun yang terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Peralihan Hak Atas Tanah dapat hapus dikarenakan sebagai berikut:

- a. berakhirnya jangka waktu yang bersangkutan sebagaimana ditetapkan dalam sertifikat haknya menjadi hapus.
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang karena; Tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban-kewajiban tertentu atau dilanggarnya suatu larangan, tidak dipenuhinya syarat-syarat atas kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian-perjanjian pemberian pemegang hak dan putusan pengadilan
- c. Bila subyek hak tidak lagi memenuhi syarat atau tidak dipenuhinya suatu kewajiban dalam waktu satu tahun pemindahan/peralihan hak mi8lik atas tanah tidak dilepaskan atau tidak dialihkan maka hapus karena hukum.
- d. Dilepaskan atau diserahkan dengan sukarela oleh pemegang haknya.

- e. Pencabutan haknya
- f. Tanah yang bersangkutan musnah, karena proses alamiah ataupun bencana alam.
- g. Tanahnya diterlantarkan.

II.4. BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB)

Undang-Undang No. 20 tahun 2000 menyebutkan bahwa Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yang selanjutnya disebut pajak.

II.4.1. Objek BPHTB

Sesuai bunyi Pasal 2 undang-undang BPHTB, yang menjadi objek BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan tersebut meliputi:

1. Pemindahan Hak karena :
 - a. Jual Beli
 - b. Tukar Menukar
 - c. Hibah
 - d. Hibah Wasiat
 - e. Waris
 - f. Pemasukan dalam Perseroan/Badan Hukum lainnya
 - g. Pemisahan Hak yang mengakibatkan peralihan
 - h. Penunjukan pembeli dalam Lelang
 - i. Pelaksanaan putusan Hakim yang mempunyai kekuatan Hukum Tetap

j. Penggabungan Usaha

k. Peleburan Usaha

l. Pemekaran Usaha

m. Hadiah

2. Pemberian Hak Baru karena :

a. Kelanjutan Pelepasan Hak

b. Diluar Pelepasan Hak

Jenis-jenis hak atas tanah yang perolehan haknya dikenakan BPHTB sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UU BPHTB meliputi :

a. Hak Milik

b. Hak Guna Usaha

c. Hak Guna Bangunan

d. Hak Pakai

e. Hak Milik atas satuan Rumah Susun

f. Hak Pengelolaan

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) terdapat beberapa objek pajak yang tidak dikenakan BPHTB yaitu :

1. Objek yang diperoleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasar azas perlakuan timbal balik

2. Objek yang diperoleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum

3. Objek yang diperoleh Badan/Perwakilan organisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan syarat tidak menjalankan usaha/kegiatan lain diluar fungsi dan tugasnya
4. Objek yang diperoleh orang pribadi/Badan karena KONVERSI HAK atau karena perbuatan Hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama
5. Objek yang diperoleh orang pribadi/Badan karena WAKAF
6. Objek yang diperoleh orang pribadi/Badan karena kepentingan IBADAH

II.4.2. Subjek BPHTB

Subjek BPHTB adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas Tanah dan atau Bangunan.

II.4.3. Dasar Pengenaan

Dasar pengenaan BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak atau disingkat NPOP sesuai ketentuan Pasal 6 UU BPHTB. Berdasarkan jenis perolehan haknya, NPOP tersebut adalah sebagai berikut :

1. Jual Beli = Harga Transaksi
2. Tukar Menukar = Nilai Pasar
3. Hibah = Nilai Pasar
4. Hibah Wasiat = Nilai Pasar
5. Waris = Nilai Pasar
6. Pemasukan dalam Perseroan / Badan Hukum lainnya = Nilai Pasar
7. Pemisahan Hak = Nilai Pasar
8. Peralihan Hak karena Putusan Hakim = Nilai Pasar
9. Pemberian Hak Baru = Nilai Pasar

10. Penggabungan Usaha = Nilai Pasar
11. Peleburan Usaha = Nilai Pasar
12. Pemekaran Usaha = Nilai Pasar
13. Hadiah = Nilai Pasar
14. Lelang = yang tercantum dalam Risalah Lelang

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (3) UU BPHTB, bila NPOP tidak diketahui atau NPOP lebih rendah dari NJOP PBB maka yang menjadi dasar pengenaan adalah NJOP PBB dan apabila NJOP PBB belum ditetapkan maka sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) besarnya NJOP PBB ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Selanjutnya didalam Pasal 7 UU BPHTB, pemerintah menentukan suatu batas nilai perolehan tidak kena pajak yang disebut Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP).

Ketentuan Pasal 7 ini dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan yang terakhir adalah Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2000 tanggal 1 Desember 2000 yang kemudian ditindaklanjuti lagi dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 516/KMK.04/2000 tanggal 14 Desember 2000. Keputusan Menteri Keuangan ini kemudian mengalami perubahan dan yang terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.03/2008 tanggal 22 Februari 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 516/KMK.04/2000 Tentang Tata Cara Penentuan Besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak BPHTB. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.03/2008 ini berisikan ketentuan sebagai berikut:

- a. Untuk perolehan hak karena waris, atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami/istri, ditetapkan paling banyak Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)
- b. Untuk perolehan hak Rumah Sederhana Sehat (RSH) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 03/PERMEN/M/2007 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR bersubsidi, dan Rumah Susun Sederhana sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 7/PERMEN/M/2007 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR Sarusun Bersubsidi, ditetapkan sebesar Rp.49.000.000,00 (empat puluh sembilan juta rupiah)
- c. Untuk perolehan hak baru melalui program pemerintah yang diterima pelaku usaha kecil atau mikro dalam rangka Program Peningkatan Sertifikasi Tanah untuk Memperkuat Penjaminan Kredit bagi Usaha Mikro dan Kecil, ditetapkan sebesar Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)
- d. Untuk perolehan hak selain perolehan hak sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c, ditetapkan paling banyak Rp.60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah)
- e. Dalam hal NPOPTKP yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada huruf d lebih besar daripada NPOPTKP yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada huruf b, maka NPOPTKP untuk perolehan hak sebagaimana dimaksud pada

huruf b ditetapkan sama dengan NPOPTKP sebagaimana ditetapkan pada huruf d

- f. Dalam hal NPOPTKP yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada huruf d lebih besar daripada NPOPTKP yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada huruf c, maka NPOPTKP untuk perolehan hak sebagaimana dimaksud pada huruf c ditetapkan sama dengan NPOPTKP sebagaimana ditetapkan pada huruf d. Besarnya NPOPTKP ditetapkan secara regional, maksudnya adalah NPOPTKP tersebut ditetapkan per daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) dengan mempertimbangkan usulan dari Kepala Daerah yang bersangkutan.

II.4.4. Cara Menghitung BPHTB

Untuk menghitung besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak (NPOPKP) adalah dengan cara mengurangkan NPOP dengan NPOPTKP. Dengan demikian untuk menghitung besarnya BPHTB terutang adalah :

$$\text{BPHTB terutang} = \text{Tarif} \times \text{NPOPKP}$$

Contoh :

Pada tanggal 1 Pebruari 2003, Bapak Sumarno membeli sebidang tanah yang terletak di Kabupaten Tangerang dengan Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) sebesar Rp.50.000.000,- Apabila NPOPTKP ditetapkan untuk Kabupaten Tangerang sebesar Rp.60.000.000,- maka BPHTB yang menjadi kewajiban Bapak Sumarno tsb adalah :

$5\% \times (50.000.000 - 60.000.000) = \text{Nihil}$ atau dengan kata lain Bapak Sumarno tidak terutang BPHTB.

Pada tanggal 1 Maret 2003 , Bapak Ali membeli sebuah rumah seluas 200 M2 yang berada diatas sebidang tanah hak milik seluas 500 M2 di Kota Bogor dengan harga perolehan sebesar Rp.500.000.000,- Berdasarkan data SPPT PBB atas objek tersebut ternyata NJOPnya sebesar Rp.600.000.000,- (tanah dan bangunan). Bila NPOPTKP ditentukan sebesar Rp.50.000.000,- maka kewajiban BPHTB yang harus dipenuhi oleh Bapak Ali tersebut adalah :

$$5\% \times (600.000.000 - 50.000.000) = \text{Rp.}27.500.000,-$$

II.4.5. BPHTB Karena Waris Dan Hibah Wasiat

Sesuai dengan bunyi Pasal 3 ayat (2) UU BPHTB pengenaan BPHTB karena waris dan hibah wasiat diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk itu telah terbit Peraturan Pemerintah No: 111/2000, tanggal 1 Desember 2000 yang mengatur hal-hal sebagai berikut :

- a. BPHTB terutang karena waris dan hibah wasiat sebesar : 50 % dari yang seharusnya terutang.
- b. Saat terutang pajak adalah sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan peralihan haknya ke Kantor Pertanahan
- c. Dasar pengenaan (NPOP) adalah nilai pasar pada saat pendaftaran hak
- d. Apabila NPOP lebih kecil dari NJOP PBB maka yang menjadi dasar pengenaan adalah NJOP PBB
- e. Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOTKP) terdiri dari 2 jenis :
 1. Maksimum Rp.300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) terhadap waris dan juga terhadap hibah wasiat yang diterima oleh orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus

satu derajat ke atas dan satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat termasuk suami/istri.

2. Maksimum Rp.60.000.000,- (enam puluh juta rupiah) terhadap penerima hibah wasiat selain dari yang diatas.

Contoh:

Seorang anak menerima warisan dari orang tuanya sebidang tanah dan bangunan dengan nilai pasar pada waktu pendaftaran hak sebesar Rp.250 juta. Terhadap tanah dan bangunan tersebut telah dikenakan PBB dengan NJOP sebesar Rp.325 juta. Apabila NPOPTKP karena waris untuk daerah tersebut ditentukan sebesar Rp.250 juta maka BPHTB yang terutang adalah sebesar :

$$50\% \times 5\% \times (\text{Rp.325 juta} - \text{Rp.250 juta}) = \text{Rp.1.875.000,-}$$

Contoh lain :

Seorang cucu menerima hibah wasiat dari kakeknya sebidang tanah seluas 300 M2 dengan nilai pasar pada waktu pendaftaran hak sebesar Rp.300 juta. Terhadap tanah tersebut telah diterbitkan SPPT PBB pada tahun pendaftaran hak dengan NJOP sebesar Rp.250 juta. Apabila NPOPTKP pada daerah tersebut ditentukan sebesar Rp.50 juta maka BPHTB yang terutang adalah sebesar :

$$50\% \times 5\% \times (\text{Rp.300 juta} - \text{Rp.50 juta}) = \text{Rp.6.250.000,-}$$

Contoh hibah wasiat :

Sebuah Yayasan Yatim Piatu “ Al-Jannah” menerima hibah wasiat dari seorang dermawan sebidang tanah seluas 1.000 M2 dengan nilai pasar

pada waktu pendaftaran hak sebesar Rp.800 juta. Apabila NPOPTKP pada daerah tersebut ditentukan sebesar Rp.60 juta maka BPHTB terutang yang harus dibayar oleh Yayasan tersebut adalah sebesar :

$$50\% \times 5\% \times (Rp.800 \text{ juta} - Rp.60 \text{ juta}) = Rp.18.500.000,-$$