

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat 1. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 24 Tahun 1997.

Pengertian pendaftaran tanah tersebut ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang meliputi :

1. Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan Tanah
2. Pendaftaran hak atas tanah dan Peralihan Hak-Hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dijelaskan bahwa pendaftaran tanah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, harus meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta pendaftaran tanah dan surat ukur serta luas tanah yang bersangkutan (asas spesialisitas)

2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak lain serta beban-beban terhadap tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah ini memberi keterangan tentang status tanah dan siapa yang berhak atas tanah tersebut (*Asas Open Baarhelt*). Pemberian surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat (Sertifikat).

Pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas, meliputi :

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registrasion*).
2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*)

Pendaftaran tanah dapat diartikan pula sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebaninya (FX. Sumarja, 2007:20).

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar, baik menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 12 PP Nomor 24 Tahun 1997, meliputi :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis
3. Penerbitan sertifikat
4. Penyajian data fisik dan yuridis

5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Untuk itu dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang berbunyi 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 ketentuan Pasal 19 UUPA, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian penyelenggaraan tugas pendaftaran tanah harus dilaksanakan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut.

C. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas Pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu "*rechtskadaster*" atau "*legalcadaster*"). Rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP 24 Tahun 1997 adalah :

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar. Agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.

2. 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.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dari perwujudan tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan dan hapusnya. Tujuan pendaftaran tanah di Indonesia telah tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

Kepastian hukum tersebut meliputi :

- a) Kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak
- b) Kepastian mengenai letak, batas, serta luas bidang tanah
- c) Jenis macam hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan hukum antara tanah dengan orang atau badan hukum.

Dalam penyajian data dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota, tata usaha pendaftaran tanah atau yang dikenal sebagai daftaran umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Maka data tersebut diberi sifat terbuka untuk umum. Hal ini sesuai dengan asas pendaftaran Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk kepentingan 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 yang diambil datanya dari peta pendaftaran. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk

daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

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

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lainnya serta beban-beban lain yang membebaninya. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh seorang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Data yang tercantum dalam daftar nama tidak terbuka untuk umum hanya diperlukan bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Daftar nama sebenarnya tidak memuat keterangan mengenai tanah, melainkan hanya memuat keterangan mengenai orang perseorangan atau badan hukum dalam hubungannya dengan tanah yang dimilikinya. Namun tetap ada kemungkinan disalah gunakan, maka data yang dibuat di dalamnya tidak terbuka untuk umum.

Tujuan pendaftaran tanah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisiknya atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan,

Walaupun untuk tanah-tanah demikian belum dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Persyaratan dan tatacara untuk memperoleh keterangan tersebut di atas ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

D. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi sebagai berikut :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai
2. Tanah hak pengelolaan
3. Tanah wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah Negara

Namun pada Peraturan penjelas Pasal 9 ayat (2) dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang obyeknya bidang tanah yang berstatus Negara dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat.

Sebagaimana disebutkan macam-macam hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, seperti hak membuka tanah dan memungut hasil hutan bukanlah hak atas tanah yang sebenarnya, karena tidak memberi wewenang untuk menggunakan tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, hak-hak tersebut merupakan bentuk “ pengejawantahan ” hak ulayat dalam hubungan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan tanah ulayatnya.

E. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah dikenal ada 2 macam yaitu sistem pendaftaran tanah negatif dan sistem pendaftaran tanah positif.

1. Sistem pendaftaran tanah negatif adalah : sistem pendaftaran tanah dimana surat tanda bukti hak yang diberikan kepada seseorang adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak. Artinya terdaftarnya seseorang dalam daftar buku tanah itu tidak dapat dibantah lagi, meskipun ternyata bukan pemegang hak yang berhak atas tanah tersebut.
2. Sistem pendaftaran tanah positif adalah : sistem pendaftaran tanah dimana segala apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah atas nama seseorang dianggap benar sampai dapat dibuktikan dalam suatu keadaan yang sebaliknya, artinya seseorang yang telah terdaftar dalam daftar buku tanah masih dapat dibantah jika yang terdaftar bukan pemegang hak atas tanah yang sebenarnya (Effendi Perangin, 1994 : 83).

Untuk mengetahui sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia dapat di lihat dari ketentuan-ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti yang dikeluarkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat, ini berarti bahwa segala keterangan yang ada di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya, inilah yang disebut sistem negatif.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenal dua sistem pendaftaran tanah yaitu :

1. Sistem Pendaftaran Akta (*Registratoin of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran akta, akta itulah yang didaftar oleh Pejabat pendaftaran Tanah. Dalam sistem ini PPAT bersifat pasif ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

2. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak tiap pemberian atau menciptakan hak baru atau pemindahan dan pembebannanya dengan hak lain kemudian dibuktikan dengan suatu akta.

Dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 2, pendaftaran tanah dilaksanakan menurut asas :

1. Asas Sederhana

Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam asas ini adalah agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur dapat dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas Aman

Pendaftaran tanah harus mampu menjamin dari hak tersebut sehingga akan terjamin keamanan dari status hak atas tanah.

3. Asas Terjangkau

Pendaftaran tanah perlu dilakukan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

4. Asas Mutakhir

Yang dimaksud dengan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan dalam pemeliharaan data, maka data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.

Untuk itu diperlukan adanya kewajiban mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan yang terjadi dari hak atas tanah dikemudian hari.

5. Asas Terbuka

Asas terbuka memuat dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang disampaikan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 sistem pendaftaran tanah yang dipakai adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif. Asas ini mengandung jika keterangan-keterangan yang terdapat dalam buku tanah tidak benar maka hal tersebut dapat diubah dan dibenarkan, sedangkan positif adalah adanya peran aktif dari para petugas pelaksana.

Pendaftaran tanah secara sistematis menurut Pasal 1 angka 60 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu : “ pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.

Pendaftaran ini diprakarsai atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Bagian Pertanahan Nasional. Melalui pendaftaran ini akan mempercepat memperoleh data mengenai bidang-bidang tanah yang didaftarkan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Pada pelaksanaan ini diperlukan Panitia Adjudikasi yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai BPN dan tiga atau empat anggota, yaitu seorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah. Keanggotaan panitia tersebut dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa atau kota yang bersangkutan.

Pada pelaksanaannya sebelum dimulai kegiatan proyek diadakan penyuluhan hukum oleh panitia adjudikasi bersama-sama dengan kepala Kantor, pejabat BPN dan petugas kecamatan desa atau kelurahan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah atas inisiatif berasal dari pemilik tanah. Oleh karena itu pemilik tanah dituntut untuk lebih aktif mengurus permohonan sertifikat tanahnya karena segala sesuatu harus diusahakan oleh pemohon sendiri.

Pendaftaran tanah secara sporadik atau perorangan dibagi menjadi dua yaitu :

1. Sukarela (*Voluntary Initial Registration*)

Pada pendaftaran ini belum ada kewajiban untuk mendaftarkan tanah

Apabila yang bersangkutan tidak terlibat dalam perbuatan hukum. Sehingga dimungkinkan seseorang mengajukan pendaftaran tanah karena menyadari pentingnya kegunaan sertifikat untuk pembuktian hak atas tanahnya, sehingga apabila-sewaktu-waktu diperlukan dapat dengan mudah melakukan pemindahan hak atau pembebanannya.

2. Wajib (*Compulsory Initial Registration*)

Pendaftaran tanah menjadi wajib dan harus dilakukan bila seseorang melakukan perbuatan hukum atas tanahnya.

F. Biaya Pendaftaran

Biaya dan besaran pendaftaran tanah dalam rangka pelaksanaan kegiatan telah diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri, demikian Pasal 61 PP 24/1997, yang dimaksud dengan “Peraturan Pemerintah tersendiri” adalah Peraturan Pemerintah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Atas keinginan yang bersangkutan, Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.

Biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, meliputi biaya untuk :

1. Pelayanan Pendaftaran Tanah
2. Pelayanan Pemeriksaan Tanah
3. Pelayanan Informasi Pertanahan
4. Pelayanan Konsolidasi Tanah Secara Swadaya
5. Pelayanan Retribusi Tanah Secara Swadaya
6. Pelayanan Penetapan Hak atas Tanah
7. Pelayanan Pendaftaran Tanah

G. Peralihan Hak Melalui Lelang

Pengertian lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang. Diatur dalam Peraturan Menteri

Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang. Lebih lanjut istilah lelang tersebut diatur dalam peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan pertanahan, yaitu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997.

Dari aspek sifatnya, lelang hak atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Lelang Eksekusi

Lelang eksekusi meliputi lelang dalam rangka pelaksanaan putusan pengadilan, Hak Tanggungan, sita pajak, sita kejaksaan/penyidik, dan sita Panitia Urusan Piutang Negara. Dalam pelelangan eksekusi kadang-kadang tereksekusi menolak menyerahkan sertifikat asli hak yang akan dilelang. Hal ini tidak boleh menghalangi dilaksanakannya lelang. Oleh karena itu, lelang eksekusi tetap dapat dilaksanakan walaupun sertifikat asli tersebut tidak dapat diperoleh Pejabat Lelang dari tereksekusi.

2. Lelang Non Eksekusi

Lelang terhadap barang yang dikuasai/dimiliki oleh instansi Pemerintah Pusat/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam rangka penghapusan, dan lelang sukarela terhadap hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum.

Lelang Non Eksekusi dibagi menjadi 2 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 yaitu :

1. Lelang Non eksekusi Wajib adalah lelang untuk melaksanakan penjualan oleh peraturan perundang-undangan diharuskan dijual secara lelang.
2. Lelang Non eksekusi Sukarela adalah lelang atas barang milik swasta, orang atau badan hukum/badan usaha yang dilelang secara sukarela.

