

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUASAAN TANAH NEGARA DAN PENDAFTARAN TANAH MENURUT SISTEM HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

A. Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan) Pada Umumnya

1. Pengertian Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan)

Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas. Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *Eigendom* adalah *Domein* atau milik negara.

Dengan demikian yang disebut dengan tanah negara adalah tanah-tanah yang dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah Negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah Negara, meliputi: ¹

- a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah-tanah yang ditelantarkan.

¹ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 62.

e. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di Wilayah Negara Indonesia adalah dikuasai oleh Negara. Apabila diatas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan apabila diatas tanah tersebut terdapat hak pihak tertentu tanah tersebut merupakan tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara tetapi penguasaan tanahnya tidak langsung sebab ada pihak tertentu yang menguasai diatas tanah tersebut. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Penguasaan tanah Negara adalah kewenangan Negara untuk menguasai sesuatu yang dimana dalam suatu penguasaan ada hak yang dapat dipegang oleh pemegang haknya. Hak pengelolaan merupakan hak dari menguasai Negara sebagaimana bahwa Negara Indonesia adalah organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki tingkatan tertinggi berwenang untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut dengan kepentingan publik. Menurut Iman Sutiknyo, bahwa tidak disebutkan secara eksplisit tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda, sebab klaim atas tanah tak bertuan (tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom* oleh rakyat) oleh pemerintahan jajahan hanya untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Sedangkan pada asas menguasai oleh Negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²

² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustakan LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 184.

Selanjutnya mengenai isi dari hak menguasai Negara tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah berupa wewenang Negara untuk: “(a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan 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 dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.³

Dalam kaitan dengan wewenang Hak Menguasai dari Negara, Boedi Harsono memberi komentar sebagai berikut:

“Dengan rincian kewenangan mengatur, menyelenggarakan dan menentukan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Undang Undang Dasar 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal UUD tersebut”.⁴

Hak menguasai dari negara atas tanah bersumber pada Hak bangsa Indonesia, yang hakikatnya merupakan penugasa pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik, tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia Sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA).⁵

104. ³ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, 2010, Jakarta, hlm.

⁴ Boedi Harsono, op.cit.

⁵ Boedi Harsono, op.cit, 2003, hlm. 233.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, Hak menguasai Negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik. Maka Hak Menguasai Negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut:

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 4) Hak ulayat masyarakat hukum adat.

Atas Dasar Hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam Hak Atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (Pasal 4 ayat (2) UUPA), semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Kepentingan-kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan

seimbang (penjelasan Umum Angka II.4 UUPA).⁶ Maka dari itu, lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan dari jenis pemanfaatannya serta pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemilikinya.

Macam-macam Hak Atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-Undang yang baru. Macam-macam Hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

Yaitu hak tanah akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas tanah ini belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁷

⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan W., *Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 24.

⁷ Aminuddin Sale dkk, *Hukum Agraria*, AS Publisng, 2010, hlm. 96-97.

Kemudian lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibedakan pada jenis pemanfaatannya, Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang berbunyi:

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1)

ialah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Secara umum ketentuan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Hak Milik

Menurut ketentuan Pasal 20 UUPA yang berbunyi:

- (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan Negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang memberikan kewenangan yang (paling) luas pada pemiliknya,

dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁸

Hak ini dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang memberikan kewenangan yang paling luas pemiliknya.

b. Hak Guna Usaha

Dasar hukum dari Hak Guna Usaha dapat dijumpai dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang Hak Guna usaha disebutkan dalam Pasal 30 Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai berikut:

- (1) Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 Pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

⁸ Kartini, op.cit., hlm. 30.

c. Hak Guna Bangunan

Dasar Hukum Hak Guna bangunan terdapat dalam Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, bahwa, hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak Guna bangunan terjadi pada saat tanah dikuasai langsung oleh negara yaitu, karena penetapan pemerintah dan karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut (Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria).

d. Hak pakai

Menurut Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Dari rumusan yang diberikan dalam Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut dapat kita ketahui bahwa sebagaimana halnya Hak Guna Bangunan, pemberian hak pakai ini pun dapat bersumber pada:⁹

1. tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam bentuk keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang;
2. tanah yang dimiliki dengan hak milik oleh orang perorangan tertentu, berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah tersebut. Sehubungan dengan perjanjian dengan pemegang hak milik atas tanah tersebut, dalam Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan bahwa perjanjian tersebut haruslah bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Terjadinya hak pakai dapat dengan pemberian pemerintah, karena konversi atau karena suatu perjanjian, hak pakai dengan perjanjian pemberian pemerintah, mungkin berasal dari tanah yang tadinya adalah hak milik yang dilepaskan/dibebaskan, sedangkan Hak pakai dengan konversi, antara lain dari hak *eigendom* kepunyaan tanah negara asing yang dipakai untuk bangunan tempat tinggal atau kantor Kepala perwakilan negara asing itu di Indonesia, Hak *erphact* untuk perusahaan kebun besar yang pada saat berlakunya UUPA sudah habis berlakunya.

Terjadinya hak pakai karena perjanjian adalah berasal dari tanah milik. Hak pakai tersebut diadakan berdasarkan suatu perjanjian antara yang mempunyai hak milik dengan pihak yang akan mendapatkan hak pakai itu. Perjanjian tersebut dapat dilakukan

⁹ Kartini, *ibid.*, hlm. 246.

dengan lisan atau tertulis, dengan suatu akta notaris atau dibawah tangan. Tidak ada ketentuan yang mengharuskan pembuatan atau pembuktiannya dengan akta yang dibuat oleh PPAT, begitu juga tidak ada ketentuan yang mewajibkan pendaftarannya.¹⁰

Jangka waktu hak pakai menurut Pasal 41 ayat (2) UUPA tidak menentukan secara tegas berapa lama jangka waktu hak pakai, tetapi dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah mengatur sesuai dengan asal tanahnya:

1) Hak Pakai atas tanah negara

Dapat diketahui bahwa jangka waktu pemberian hak pakai berbeda-beda, dengan ketentuan:

a) Jika pemegang hak pakainya adalah:

1. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen dan Pemerintah Daerah;
2. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional;
3. Badan keagamaan dan badan sosial.

Hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

b) Jika pemegang hak pakainya bukanlah subjek hukum tersebut diatas atau WNI, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,

¹⁰ Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 84.

orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Maka jangka waktu pemberiannya paling lama 40 tahun, yang jangka waktunya untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

2) Hak pakai atas tanah hak pengelolaan

Jangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

3) Hak pakai atas tanah hak milik

Jangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang hak pakai dapat diperbaharui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib di daftarkan di kantor pertanahan setempat.

Peralihan hak pakai dapat terjadi karena jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya serta lelang.

Peralihan hak pakai yang terjadi atau dilakukan dengan cara jual-beli, tukar menukar, hibah, pemasuka dalam-dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan

jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berwenang.¹¹

e. Hak sewa

Hak sewa untuk bangunan adalah seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Pasal 44 Undang-Undang Pokok Agraria).

f. Hak membuka tanah

Dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa, Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Hak membuka tanah adalah hak yang dimiliki oleh warga negara Indonesia untuk membuka lahan tanah yang diatur berdasarkan peraturan pemerintah.

g. Hak memungut hasil hutan

Dasar hukum hak memungut hasil hutan terdapat dalam Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa, dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Hak memungut hasil hutan adalah hak yang dimiliki oleh warga negara Indonesia untuk memungut hasil-hasil hutan bumi Indonesia yang diatur berdasarkan peraturan pemerintah.

h. Hak-hak yang lainnya yang bersifat sementara

¹¹ Kartini, hlm 262-263.

Hak-hak yang sifatnya sementara menurut Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria:¹²

- 1) Hak Gadai ialah suatu hak yang dipegang oleh seorang yang memberikan wewenang kepadanya untuk menguasai tanah debiturnya dan turut menikmati atau mengambil hasilnya selama si debitur itu belum dapat melunaskan hutangnya.
Tanah yang dibebankan hak gadai ini dapat tanah pertanian atau dapat juga tanah untuk bangunan. (hak gadai UUPA tidak analog dengan hak gadai adat)
- 2) Hak usaha bagi hasil, yaitu hak yang memberikan wewenang kepada seorang penggarap untuk dapat mengerjakan atau mengusahakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian.
- 3) Hak menumpang, ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada seseorang atau suatu pihak yang menumpang tinggal diatas tanah milik orang lain baik dengan menempati bangunan yang sudah ada maupun dengan membangun sendiri bila seandainya tanah tersebut masih kosong.

Hak Pengelolaan hanya dapat di peroleh di atas tanah Negara. Apabila tanah itu masih ada hak-hak pihak lain, maka calon pemegang Hak

¹² Purnadi P. dan A. Ridwan H., *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 30.

Pengelolaan wajib membebaskan terlebih dahulu hak atas tanah itu dengan membayar ganti rugi.¹³

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1999, pengertian dari Hak Pengelolaan adalah Hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa Hak Pengelolaan hanya dapat dijumpai dan merupakan Hak dari Menguasai Tanah Negara. Berbeda dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang, Hak Pengelolaan hanya dapat diperoleh diatas tanah negara oleh karenanya apabila diatas tanah yang hendak di berikan Hak Pengelolaan, apabila masih ada Hak-hak lain seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak atas tanah lain juga hak garap wajib dibebaskan dulu oleh calon pemegang Hak pengelolaan dengan membayar ganti rugi atas tanah hak tersebut, yaitu ditujukan untuk tertib administrasi pertanahan.

Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai. Pemberiannya dilakukan oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang, atas usul pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan berdasarkan perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dan calon pemegang Hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan, tanpa adanya perjanjian tersebut Hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai tidak dapat diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan. Sebagaimana halnya dengan tanah negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut Hak Pengelolaan yang bersangkutan tetap berlangsung. Setelah jangka waktu hak guna

¹³ Arie Sukanti Hutagalung, *Kolom Gelora Senayan*, Majalah Gatra, 2006, hlm. 71.

bangunan atau hak pakai yang dibebankan itu berakhir, menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 tahun 1977, tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang Hak Pengelolaan.¹⁴

Hak pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang hak pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang di hak bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang hak diberi kewenangan melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan negara, yang diatur dalam Pasal 2. Sehubungan dengan itu Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilang” hak menguasai dari negara.¹⁵

2. Latar Belakang Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan)

Sebutan untuk “Tanah” (*land*) dapat mempunyai arti yang berbeda tergantung dari sudut pandang keilmuan untuk pengartikannya. Dalam konsep hukum tanah tidak sekedar permukaan bumi, namun mempunyai tiga dimensi yakni ruang angkasa, permukaan bumi dan dibawah tubuh bumi (lihat Peter butt, 2001). Dalam konteks hukum tanah, tanah diartikan sebagai permukaan bumi (Pasal 4 ayat 1 UUPA).

Tanah Negara seperti hal sebutan tanah yang lain misalnya tanah milik dan sebagainya hal ini menunjukkan suatu status hubungan hukum

¹⁴ Arie Hutagulung, *Kasus Gelora Senayan: Sekilas Mengenai Hak Pengelolaan*, Jurnal Keadilan, 2006, hlm. 16.

¹⁵ Harsono, op.cit., hlm. 277.

tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan. Dalam pengertian tersebut maka tanah Negara artinya adalah tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya dimana Negara sebagai subyek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan obyeknya yakni tanah. adapun hubungan hukum itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan.

Didalam konsep hukum Sebutan menguasai atau dikuasai dengan dimiliki ataupun kepunyaan dalam konteks yuridis memiliki arti atau makna berbeda dan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti dikuasai tidak sama dengan pengertian dimiliki. Jika kita menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti *possession* makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik dalam arti *factual* digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang punya tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut dimiliki atau kepunyaan dalam arti *Ownership* dalam pengertian yuridis maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut secara yuridis merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti subyek tersebut secara fisik menguasai tanah tersebut, karena mungkin adanya hubungan kerjasama atau kontraktual tertentu dengan pihak yang bersangkutan. Bentuk lain bisa juga bahwa tanah tersebut diduduki oleh orang tanpa izin yang berhak okupasi. Makna okupasi atau *accupation* lebih kepada penguasaan secara fisik atau *factual* tanpa diikuti hak dalam arti sah secara hukum. “tanah Negara” diartikan sebagai pemilik dalam arti kepunyaan atas tanah dapat ditemukan pada

masa pemerintahan Hindia Belanda dimana Indonesia sebagai bagian dari kerajaan Belanda. Berasal dari latar belakang system ketatanegaraan yang berbentuk *absolute* atau *monarchi*, (*system feodalisme*). Tanah dalam wilayah kekuasaan adalah tanah milik raja atau ratu sebagai pemilik. Wilayah kekuasaan cakupannya termasuk daerah jajahan Indonesia bagian dari wilayah kerajaan Belanda dan disisi yang lain rakyat yang berada di wilayah tersebut berposisi sebagai penggarap atau penyewa tanah. tanah yang disebut sebagai doktrin *land tenure*.

Dalam perkembangannya Pemerintah Hindia Belanda juga berpendapat bahwa sebutan tanah Negara bebas ini cakupannya dibedakan menjadi dua:

1. Tanah – tanah menjadi tanah Negara bebas karena dibebaskan dari hak-hak milik rakyat oleh suatu Instansi atau departemen, dianggap tanah Negara dibawah penguasaan departemen yang membebaskan.
2. Tanah Negara bebas yang tidak ada penguasaan secara nyata diserahkan kepada suatu departemen, dianggap bahwa tanah tersebut dimasukkan kedalam penguasaan departemen dalam negeri (*Binnen van bestuur*).

Menurut A.P Parlindungan, istilah hak pengelolaan berasal dari istilah Belanda, *beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan.¹⁶ Istilah hak penguasaan sebenarnya telah digunakan sebelum UUPA berlaku. Istilah hak penguasaan terdapat di Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Hak penguasaan kemudian dikonversi menjadi Hak pengelolaan

¹⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 113.

melalui pemberlakuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya. Namun dalam hal ini, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tidak menjelaskan pengertian dari hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian tersebut dipandang belum lengkap. Pengertian hak pengelolaan yang dipandang lengkap dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)¹⁷. Pengertian Hak pengelolaan menurut penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf F Undang-Undang BPHTB adalah sebagai berikut:

“Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain, berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga”

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak pengelolaan dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

¹⁷ Urip Santoso, *Ibid.*, hlm. 116.

Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 menentukan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Badan-badan hukum tersebut dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, dengan melampirkan persyaratan sebagaimana dimaksud pada Pasal 69 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.¹⁸

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyebutkan bahwa kecuali jika penguasaan tanah negara dengan undang-undang atau peraturan lainnya pada waktu berlakunya peraturan pemerintah ini, telah diserahkan kepada suatu Kementerian jawatan atau daerah swatantra, penguasaan atas tanah negara pada mendagri.¹⁹

Agar tercapainya suatu ketertiban yang dapat mendorong

¹⁸ Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hlm. 139-142.

¹⁹ Arie Sukanti Hutagulung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hm. 49.

kesejahteraan masyarakat dari sisi sosial maupun ekonomi, seharusnya setiap pemangku kepentingan memperhatikan teori equality before the law yang tertanam dalam Pasal 27 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan :

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Persamaan derajat dimata hukum masih menjadi perbincangan hangat dalam penegakan hukum di Indonesia. Seperti halnya sengketa pertanahan yang marak terjadi di masyarakat saat-saat ini salah satunya di pengaruhi oleh faktor kepadatan penduduk, faktor tersebut dapat memicu perkembangan teori Thomas Hobbes yaitu homo homini lupus (manusia sebagai serigala bagi sesamanya), manusia sangat membutuhkan keperluannya akan ketersediaan tanah, sehingga sering terjadi permasalahan seperti sengketa tanah, mereka saling menyerobot tanah satu sama lain, saling klaim atas kepemilikan suatu tanah, dengan hal demikian seakan-akan manusia sangat haus akan suatu tanah yang dimiliki oleh seseorang. Hobbes memunculkan teori ini karena:²⁰

- a. Secara alamiah manusia punya naluri kekerasan. Menurutnya kekerasan terjadi karena tidak tersalurnya naluriah (harapan, keinginan atau kehendak) yang berlebihan itu.
- b. Manusia pada dasarnya hanya memikirkan kepentingan diri sendiri, segala tindakan manusia mengarah pada pemupukan kekuasaan dan hak milik sehingga akan menjurus pada perang antara semua lawan semua.
- c. Untuk mempertahankan kelangsungan hidup yang didasarkan pada rasa takut terhadap kematian yang kejam adalah satu- satunya klaim moral yang dapat dibenarkan.
- d. Dimasanya ia melihat adanya kesewenang-wenangan terhadap golongan yang lemah, sehingga perlu adanya peran negara untuk

²⁰ Moh. Idham Kholid Fahmi, Homo Homini Lupus (Manusia Adalah Serigala bagi Manusia lainnya) Diakses tanggal 5 juni 2016, Diakses melalui <http://www.google.com>.

mencegah ini.

- e. Ia melihat masyarakat di masanya sungguh-sungguh persis seperti binatang, karena mereka saling memakan. Mereka tidak lagi memegang nilai-nilai seperti kejujuran dan kebenaran serta keadilan dan kepedulian pada eksistensi orang lain.

Teori Thomas Hobbes tersebut sebenarnya telah diantisipasi oleh pemerintah kita dengan adanya hak konstitusional yang diberikan kepada warga negara, terbukti dengan adanya aspek publik dalam penguasaan tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hubungan hukum antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di wilayah Indonesia diberi pranata Hak Menguasai Negara.

3. Syarat dan Prosedur Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan)

Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, Pemberian Hak Atas Tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan. Tata cara pemberian hak pengelolaan diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 71 Permenag/Kepala BPN Nomor 9/1999.

Syarat-syarat Permohonan Hak Pengelolaan terdapat dalam Pasal 67, yaitu:

- (1) Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:
 - a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
 - b. Badan Usaha Milik Negara;
 - c. Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. PT. Persero;
 - e. Badan Otorita;

- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.
- (2) Badan-badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.
- Pasal 68, yaitu:
- (2) Permohonan Hak pengelolaan diajukan secara tertulis.
 - (3) Permohonan Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
 - 1. Keterangan mengenai pemohon:
Nama badan hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 2. keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:
 - a. Bukti pemilikan dan bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari Pemerintah pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
 - b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
 - c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
 - d. Rencana penggunaan tanah;
 - e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara);
 - 3. Lain-lain:
 - a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
 - b. Keterangan lain yang dianggap perlu.

Pasal 69, yaitu:

Permohonan Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) dilampiri dengan:

- a. Foto copy identitas permohonan atau surat keputusan pembentukannya atau akta pendirian perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan berlaku;
- b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang;
- c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat pencadangan tanah sesuai dengan Rencana tata ruang wilayah;
- d. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- e. Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait apabila diperlukan;
- f. Surat ukur apabila ada.
- g. Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah.

Prosedur / tata cara pemberian hak pengelolaan terdapat dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 9 Tahun 1999, yaitu permohonan hak pengelolaan diajukan melalui Kepala Kantor Wilayah Pertanahan sesuai dengan letak tanah yang bersangkutan. Berikut tata cara pemberian hak pengelolaan setelah berkas permohonan diajukan pada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data permohonan agar permohonan dapat diproses lebih lanjut. Apabila tanah yang belum memiliki Surat Ukur, kepala kantor memerintahkan kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah untuk segera melakukan pengukuran tanah berikut mempersiapkan Surat Ukur.
- 2) Kepala kantor memerintahkan kepada kepala seksi Hak atas tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang telah terdaftar. Apabila permohonan hak terhadap tanah belum terdaftar, panitia pemeriksa tanah untuk memeriksa permohonan.
- 3) Pemohon untuk melengkapi data yuridis dan data fisik. Apabila telah memenuhi syarat, berkas permohonan akan dilanjutkan pada kepala kantor wilayah diikuti dengan pendapat dan pertimbangannya.
- 4) Kepala kantor Wilayah memerintahkan pada kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah untuk mencatat, memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik. Apabila telah terpenuhi, berkas permohonan akan disampaikan kepada Menteri.
- 5) Menteri memerintahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk mencatat, memeriksa dan meneliti data yuridis dan data fisik. apabila

telah lengkap dan sesuai, selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 6) Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
- 7) Keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak pengelolaan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sesampainya keputusan tersebut teruntuk pihak yang berhak.

4. Akibat Hukum Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan)

Akibat Hukum dari Hak Pengelolaan terjadi dalam dua bentuk, yaitu konversi dan pemberian hak atas tanah.

a. Konversi

Menurut A.P Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang oernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut BW dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut UUPA.²¹

Melalui ketentuan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh departemen, direktorat atau daerah swantatra diubah haknya menjadi hak pengelolaan. Hak pengelolaan ini lahir

²¹ Urip Santoso, *ibid.*, hlm. 125.

setelah hak penguasaan atas tanah negara didaftarkan dan telah diterbitkan sertifikat hak pengelolaan oleh Kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat.²²

b. Pemberian Hak Atas Tanah

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pemberian Hak Atas Tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan. Dalam pemberian Hak Atas Tanah ini, Hak Pengelolaan yang lahir tersebut dari tanah Negara yang dimohonkan oleh Pemegang Hak Pengelolaan.²³

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban pemegang haknya, Hak pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai dari negara dimana setiap pemegang haknya memiliki kewajiban masing-masing dimana suatu perjanjian sebagai dasar peralihan hak pengelolaan. Dalam hukum pertanahan, hak pengelolaan harus diberi tempat sebagai hak administrasi, yaitu apabila setiap pihak ingin melakukan perbuatan hukum harus disertai dengan tertib administrasi pertanahan.

Menurut Boedi Harsono menyebutkan :²⁴

“Sertifikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan

²² Urip Santoso, *ibid.*, hlm. 126.

²³ *Ibid.*

²⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, 2005, hlm. 488.

hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu.”

Lebih lanjut Irawan Soerodjo, bahwa sertifikat merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari sini sudah dapat dipahami bahwa makna dari sertifikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) lembaga atau institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertifikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI didalamnya memuat data fisik dan yuridis.²⁵

Indonesia sebagai penganut negara hukum material (negara kesejahteraan), dimana negara ikut campur dalam berbagai bidang termasuk tanah. Suatu negara kesejahteraan menuntut adanya kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat administrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.²⁶

B. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadestre* (bahasa Belanda). Kadaster merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman),

²⁵ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*, Arloka, Yogyakarta, 2003, hlm.50.

²⁶ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, 2010, hlm. Xi.

menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa *capitastrum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*capotatio terrens*).

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 1 PP No. 24 tahun 1997 disebutkan, bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Oleh Boedi Harsono, pengertian pendaftaran tanah disimpulkan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah - tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya.²⁷

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:

- a. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata ‘serangkain kegiatan’ menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang

²⁷ Boedi Harsono, op.cit., 2005, hlm. 72.

bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

b. Dilakukan oleh Pemerintah.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

c. Secara terus menerus, berkesinambungan.

Kata-kata ‘terus menerus, berkesinambungan’, menunjukan kepada pelaksana kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur.

Kata ‘teratur’ menunjukan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum Negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

e. Bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara.

f. Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat

tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia terdapat pada Pasal 19 UUPA menyebutkan:

- a. Untuk kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan Pemerintah.
- b. Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) Pasal 19 ini, meliputi:
 1. Pengukuran, pemetaan dan pembukaan tanah.
 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas social ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut Pertimbangan Menteri Agraria.

Pelaksanaan dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut, menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstrusikan kepada Pemerintah, artinya

perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan pengawasan dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut semuanya dilakukan oleh pemerintah dimana didalamnya mencakup inisiatif, metode ataupun cara, dana atau biaya, sumber daya manusia dan sarana prasarana yang kemudian dikenal dengan pendaftaran tanah secara sistematis. Adapun yang disebut dengan pendaftaran tanah secara sporadis, yaitu, pelaksanaan pendaftaran tanah atas inisiatif dan biaya dari pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrument penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran bersifat *rechtkadaster* yang meliputi kegiatan.²⁸

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

Produk dari pendaftaran tanah adalah diberlakukannya surat bukti hak

²⁸ J.B. Daliyo dan kawan-kawan, *Hukum Agraria I*, Cetakan 5, 2001, Jakarta, hlm.80.

kepada pemegang hak sebagai bukti hak yang kuat, bukan sebagai satu-satunya bukti hak (mutlak).

2. Obyek Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 obyek pendaftaran tanah, meliputi:

- 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.

Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan Buku Tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan Buku Tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.²⁹

Dalam Hal ini tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah, maka pendaftarannya dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat (Pasal 9 ayat (2) PP Nomor 24/1997).

3. Pelaksanaan dan Prosedur Pendaftaran Tanah

²⁹ Boedi Harsono, op.cit, 2005, hlm. 479-480.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah merupakan amanat Pasal 19 UUPA dalam rangka:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 - 1) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - 2) Pendaftaran hak-hak

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik³⁰

1. Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan (Pasal 13 ayat (4)), yaitu pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Permen Agraria/Kep BPN Nomor 3/1997 pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak lain yang mempunyai kepentingan atas bidang tanah.
2. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15 – Pasal 16), menjadi dasar pembuatan peta pendaftaran. Untuk kepentingan ini BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota.
3. Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah (Pasal 17-19), Dilakukan dengan memperhatikan batas-batas bidang tanah yang telah terdaftar dan Surat Ukur atau Gambar Situasi (GS) yang bersangkutan, jika ada yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya maka sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak yang berbatasan Guna

³⁰Pendaftaran Tanah Secara Sporadik, diakses pada tanggal 14 juni 2016, diakses melalui <http://bukupertanahan.blogspot.co.id/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sporadik.html>

penetapan batas-batas, maka BPN juga membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran.

4. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran (Pasal 20)
5. Pembuatan Daftar Tanah (Pasal 21), Bidang tanah yang sudah dipetakan atau diberi nomor pendaftarannya dibukukan dalam daftar tanah.
6. Pembuatan SU (Pasal 22), untuk keperluan pendaftaran haknya
7. Pembuktian Hak Baru (Pasal 23)
 - a. Hak Atas Tanah baru dengan : penetapan pemberian hak oleh pejabat atau asli akta PPAT
 - b. Hak Pengelolaan dengan penetapan pemberian HPL oleh pejabat yang berwenang
 - c. Tanah Wakaf dengan akta Ikrar Wakaf
 - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan akta pemisahan
 - e. Hak Tanggungan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)
8. Pembuktian Hak lama (Pasal 24 - Pasal 25), Berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut, dengan syarat :
 - a. Penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah)

- b. Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.
9. Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran (Pasal 26 - Pasal 27), jika ada pihak yang berkeberatan, maka disarankan untuk menyelesaikan secara musyawarah, jika tidak berhasil, maka diselesaikan di pengadilan.
10. Pengesahan Hasil Pengumuman (Pasal 28), disahkan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk :
 - a. Pembukuan Hak Atas Tanah dalam buku tanah
 - b. Pengakuan Hak Atas Tanah
 - c. Pemberian Hak Atas Tanah
11. Pembukuan Hak (Pasal 29-30)

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar.

Jika ada yang belum lengkap dibuat catatan yang akan dihapus bila, telah dilengkapi atau dalam jangka waktu 5 tahun tdk ada pengajuan gugatan ke pengadilan.

Jika ada sengketa, maka akan dibuat catatan, yang akan hapus jika telah ada kesepakatan damai atau 90 hari setelah terima pemberitahuan tidak diajukan gugatan di pengadilan.
12. Penerbitan sertifikat (Pasal 31)

Dilakukan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, jika ada catatan-catatan maka penerbitan akan ditangguhkan Individual di

Tandatangan Kepala Kantor, Kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama Kepala Kantor.

4. Penerbitan Sertipikat Pendaftaran Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertifikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, dan fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lain. Pertama, sertifikat atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Kedua, sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/ kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Ketiga, bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada kantor agraria.³¹

Hak-hak atas tanah telah menggambarkan hak seseorang terhadap kepemilikan, harus terdaftar dalam pendaftaran tanah.³²

Menurut Pasal 8, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 18 dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, didalam pendaftaran tanah dikenal system pendaftaran tanah secara sporadic. Pendaftaran tanah secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali

³¹ Sudjito, *Prona Persertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 72.

³² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.59.

mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Penerbitan sertifikat tanah adalah hal terpenting bagi para pemilik tanah untuk dapat diterbitkan secara cepat dan biaya yang murah, kehendak ini pun sangat dimaklumi, Karena peraturan pendaftaran tanah pun memang sudah mengamanatkan demikian kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah, antara lain sederhana dan terjangkau (Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997). Sederhana artinya prosedur penerbitan sertifikat harus mudah dan dalam waktu yang tidak terlalu lama, sedangkan terjangkau artinya biaya pendaftaran tanah harus memperhatikan kemampuan masyarakat ekonomi lemah, khususnya golongan tidak mampu.³³

Factor aman sebagai salah satu asas dan tujuan pendaftaran tanah haruslah diartikan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai keseharusan berhati-hati, cermat dan teliti dalam memproses penerbitan sertifikat tanah dan pekerjaan pendaftaran tanah agar tercapai kebenaran mengenai siapa pemilik tanahnya dan apa yang menjadi objek miliknya mengenai luas, batas dan lokasi yang disebutkan dalam sertifikat.

Sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang melalui pendekatan sporadik yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas. Biaya yang dipungut dari masyarakat dalam pendekatan sporadik adalah untuk pengukuran dan biaya panitia A,

³³ Adrian Sutedi, hlm. 60.

sedangkan untuk pendaftaran hak atas tanah tidak dipungut biaya. Untuk tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah dipungut Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (nilai tanah diatas Rp30 Juta) dan uang pemasukan ke Kas Negara yang besarnya tergantung dari jenis hak atas tanah dan luas tanahnya dan untuk luas tanahnya tidak lebih dari 200 meter persegi tidak dikenakan uang pemasukan. Namun berdasarkan fakta selama ini pendaftaran tanah secara sporadik banyak menimbulkan malah antara lain timbulnya tumpang-tindih sertifikat, bidang tanah yang terdaftar tidak diketahui tempatnya, karena itu pendaftaran tanah melalui pendekatan sistematik perlu ditingkatkan.³⁴

Dengan demikian, sertifikat hak atas tanah merupakan bahwa tanah tersebut telah terdaftar akan lebih banyak berhubungan dengan esensi kepentingan dan manfaatnya yang dapat disewakan, diperjualbelikan, dikerjasamakan, dijadikan tanggungan. Kepentingan yang demikian harus dapat diberikan perlindungan hukum terhadap kasus-kasus yang muncul di dalam kepentingan tanah.³⁵

5. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Penjelasan asas-asas pendaftaran tanah dijelaskan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sebagai berikut:

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah

³⁴ Rizal Anzhari, *Penyelenggaraan Otonomi Pertanahan: Suatu Pemikiran*, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2004.

³⁵ DavidJ. Hayton, *Mergarry's Manual Of The Law Of Real Property, Sixth Edition*, London, 1982, hlm. 13.

dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

- b. 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.
- c. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.
- e. Asas Terbuka dimaksudkan agar data-data tanah di kantor BPN bersifat terbuka untuk public dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar.

6. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran mana yang digunakan dalam pendaftaran tanah menentukan apa yang didaftar, bentuk

penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti-bukti haknya.³⁶

Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) adalah akta. Dalam sistem pendaftaran akta, PPT bersikap pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.³⁷ Sistem pendaftaran akta melakukan pendaftaran terhadap dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.³⁸

Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya.³⁹ Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.⁴⁰

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie* 1834-27. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan *Overschrijvings Ambtenaar* yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut,

³⁶ Boedi Harsono, op.cit., 2008, hlm 76.

³⁷ ibid.

³⁸ Urip Santoso, op.cit., 2011, hlm. 32.

³⁹ Boedi Harsono, op.cit., 2008, hlm. 77.

⁴⁰ Urip Santoso, op.cit., 2011, hlm.31-32.

kepada penerima hak diberikan grosse akta sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut.

Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*), yaitu:⁴¹

- a. Tunai, artinya penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli).
- b. Riil/Nyata, artinya kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, misalnya dengan diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa.
- c. Terang, artinya untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan dihadapan kepala desa sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

7. Sistem Publikasi Pendaftaran tanah

a. Sistem publikasi positif

Sistem publikasi positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik. Menurut Effendi Perangin, system publikasi positif mengandung pengertian apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, sehingga pihak ketiga yang berindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak meskipun dikemudian hari terbukti bahwa keterangan yang terdapat didalamnya tidak benar. Mereka yang dirugikan akan

⁴¹ Ibid., hlm. 361-362.

mendapat kompensasi dalam bentuk lain.⁴² Menurut Arie S. Hutagulung sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, orang yang mendaftarkan sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dan Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang dilakukan adalah benar.

Ciri-ciri pendaftaran tanah yang menggunakan system publikasi positif adalah:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan system pendaftaran hak (*registration of titles*).
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
3. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak.
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tanah mendapatkan kompensasi dalam bentuk lain.
6. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti.

b. Sistem Publikasi Negatif

⁴² Urip Santoso, op.cit., 2010, hlm. 263.

Sistem publikasi negatif digunakan untuk melindungi pemegang hak sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun.⁴³ Pada system publikasi negative sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat. Hal ini menerangkan bahwa didalamnya mempunyai kekuatan hukum.

Berikut ini ciri-ciri system publikasi negative dalam pendaftaran tanah:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan system pendaftaran akta (*registration of deed*).
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti lain, sertifikat bukan satu-satunya tanda bukti kuat.
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Dalam system publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring* atau *adverse possessive*).
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah.

⁴³ Adria Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cet. 4, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 117.

6. petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.⁴⁴

c. Sistem Publikasi yang digunakan di Indonesia

Mengacu kepada penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, system publikasi yang digunakan di Indonesia adalah system publikasi negative yang mengandung unsur positif.⁴⁵ Hal ini dapat dibuktikan dari hal-hal berikut:

1. Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (sistem publikasi negatif).
2. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*) (sistem publikasi positif).
3. Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat (sistem publikasi negatif).
4. Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan yuridis (sistem publikasi positif).
5. Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum (sistem publikasi positif).
6. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke

⁴⁴ Urip Santoso, op.cit., hlm. 266.

⁴⁵ Boedi Harsono, op.cit., 2005, hlm. 477

pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah (sistem publikasi negatif).⁴⁶

⁴⁶ Urip santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cet.2, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 271-272.