

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG

HUKUM AGRARIA DAN SENGKETA TANAH

A. Pengertian Agraria, dan Hukum Agraria

1. Pengertian Agraria

Kata Agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan bahasa yang lainnya. Dalam bahasa latin kata agraria berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan perladangan, persawahan, pertanian.¹ Dalam terminologi bahasa Indonesia, agraria berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, sedangkan dalam bahasa Inggris kata agraria diartikan *agrarian* yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.² Pengertian *agrarian* ini, sama sebutannya dengan *agrarian laws* bahkan sering kali digunakan untuk menunjuk pada perangkat peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilik tanah.³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), tidak memberikan

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-11, Djamban, Jakarta, 2007, hlm.4.

² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-5, Balai Pustaka, Jakarta, 2016, hlm. 20.

³ St. Paul Minn, *Black's Law Dictionary*, 1983, West Publishing Coafs, dalam Boedi Harsono, *loc.cit.*

pengertian agraria, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsideran, Pasal-Pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria dalam UUPA meliputi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup agraria/sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut:⁴

a. Bumi

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.

b. Air

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada dilaut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat dilaut.

⁴ Urip Santoso, *op.cit*, hlm. 3-4.

c. Ruang Angkasa

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA ialah ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburuan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu.

d. Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, biji-biji, dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan). Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan perairan pedalaman dan laut di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan).

Hubungan dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zona Ekonomi Eksklusif, yang meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) ini hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam

hayati dan non hayati yang terdapat di dasar laut serta tubuh bumi di bawahnya dan air di atasnya, ada pada Negara Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak.⁵

2. Pengertian Hukum Agraria

Menurut Boedi Harsono, pengertian hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik itu tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai agraria. Agraria ini meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan dalam batas-batas yang ditentukan, serta mengenai ruang angkasa.⁶

Seperti yang telah kita ketahui bersama bahwa hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Sebagaimana yang tercantum dalam UUPA, hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak

⁵Urip Santoso, *op.cit*, hlm. 5.

⁶Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 8.

penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria di atas. Kelompok tersebut terdiri atas:⁷

- a. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan tanah.
- b. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
- c. Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian.
- d. Hukum perikanan, yang mengatur penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Menurut E. Utrecht yang dikutip oleh Boedi Harsono, hukum agraria dalam arti sempit sama dengan hukum tanah. hukum agraria dan hukum tanah menjadi bagian dari hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.⁸

B. Asas-Asas dalam Undang-Undang Pokok Agraria

UUPA memuat 8 asas dari hukum agraria Nasional, oleh karena itu karena menjadi dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya.⁹ Dengan demikian, dalam pembuatan

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* hlm. 15

⁹ Soeprapto, *Undang-undang Pokok Agraria dalam Praktek*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 7.

peraturan pelaksanaan UUPA harus menjiwai asas-asas yang dimuat dalam UUPA. Delapan asas tersebut adalah sebagai berikut :¹⁰

1. Asas Kebangsaan

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUPA, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan Nasional Indonesia.

2. Asas Tingkatan yang Tertinggi, Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya Dikuasai oleh Negara.

Asas ini didasari pada Pasal 2 ayat (1) UUPA. Sesuai dengan pendirian tersebut, perkataan “dikuasai” di sini bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia pada tingkatan yang tertinggi untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam;
- b. Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu;

¹⁰ Urip Santoso, *op.cit*, hlm. 57-63.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum terkait bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
3. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara berdasarkan atas Persatuan Bangsa daripada Kepentingan Perseorangan dan Golongan.

Dilihat dalam Pasal 3 UUPA, sekalipun hak ulayat (tanah bersama menurut hukum adat) masih diakui keberadaannya dalam sistem hukum agraria Nasional, akan tetapi karena pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan, masyarakat hukum adat tidak dibenarkan untuk menolak penggunaan tanah untuk pembangunan dengan dasar hak ulayatnya. Sehingga Negara memiliki hak untuk membuka tanah secara besar-besaran, misalnya untuk kepentingan transmigrasi, areal pertanian baru dan alasan lain yang merupakan kepentingan Nasional.

4. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas ini tertulis dalam Pasal 6 UUPA, berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bila digunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, terutama apabila hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

5. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.

Asas ini dapat ditemui dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, hak milik adalah hak tertinggi yang dapat dimiliki individu dan berlaku selamanya. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing. Asas ini tidak mencakup

warga negara Indonesia yang menikah dengan orang asing. Karena saat menikah terjadi percampuran harta, sehingga pasangan warga negara Indonesia yang memiliki hak milik akan kehilangan haknya. Untuk mengatasi hal tersebut dapat dibuat perjanjian pra-nikah yang menyatakan pemisahan harta.

6. Asas Persamaan bagi Setiap Warga Negara Indonesia

Sesuai dengan Pasal 9 ayat (2) bahwa tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

7. Asas Tanah Pertanian harus Dikerjakan atau Diusahakan secara Arif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-Cara Bersifat Pemerasan

Asas ini terdapat pada Pasal 10 ayat (1) UUPA. Munculnya kegiatan *land reform* atau *agrarian reform*, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah. Sehingga tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang tetapi tidak digunakan sebagaimana mestinya dapat digunakan untuk hal-hal yang bermanfaat.

8. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Hal ini tertulis dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara Indonesia dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Rencana ini dibuat dalam bentuk rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus tiap daerah.

C. Tinjauan Umum Hak Penguasaan Atas Tanah

1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karya Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Tanah merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi tubuh bumi yang ada di bawahnya serta untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

Istilah “hak” selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah “hukum” (dalam literatur Belanda kedua-duanya disebut dengan *Recht*). Antara hak dengan hukum dapat dibedakan dengan istilah *objektief recht* dan *subjektief recht*. *Van Apeldoorn* mengartikan *objektief recht* dengan hukum objektif yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. *Subjektief recht* diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum objektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.¹¹ Hak absolut memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat dan tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja. Dikarenakan hal

¹¹ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Undang-Undang Pokok Agraria*, Rineka Cipta, 1995, hlm. 35.

tersebut, apabila seseorang memperoleh hak atas tanah, maka pada diri seseorang yang memperoleh hak atas tanah tersebut, mempunyai kekuasaan untuk menguasai tanah tersebut.

Pengertian “penguasaan” dapat diartikan dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis ialah penguasaan yang dilandasai hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisik dilakukan oleh pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), akan tetapi secara fisik penggunaannya tetap pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.¹²

¹² Urip Santoso, *op.cit*, hlm. 73-73.

2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, sesuai ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA.¹³ Dalam Penjelasan Umum II UUPA disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat jika Negara bertindak selaku Badan Penguasa. Oleh karena itu dalam melaksanakan tugas tersebut Negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.

Ditinjau dari Pasal 2 ayat (2) UUPA , hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, 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 dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

¹³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cet. Ke-5, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.59.

3. Tanah Negara

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu “Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah”. Langsung dikuasai, artinya tidak ada pihak lain yang mempunyai hak di atas tanah itu. Tanah itu juga disebut dengan tanah Negara bebas.¹⁴

Menurut UUPA semua tanah dikawasan Republik Indonesia dikuasai oleh Negara. Tanah Negara dapat dibedakan menjadi dua yaitu :¹⁵

- a. Tanah Negara Bebas adalah Tanah Negara yang langsung di bawah penguasaan Negara, di atas tanah tersebut tidak satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Negara. Tanah Negara bebas bisa langsung dimohon oleh kita kepada Negara atau Pemerintah dengan melalui suatu prosedur lebih pendek dibanding prosedur terhadap Tanah Negara Tidak Bebas.
- b. Tanah Negara Tidak Bebas adalah Tanah Negara yang di atasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak oleh pihak lain. Misalnya Tanah Negara yang di atasnya ada hak pengelolaan yang dipunyai oleh Pemerintah Daerah atau kota, Perum, Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otoritas Khusus, dan Badan-Badan Pemerintah lainnya yang

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 3.

¹⁵ *Ibid.*

keseluruhan modal atau sahamnya dipunyai oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah.

Jadi tanah Negara adalah tanah yang “belum dihaki” dengan hak-hak perseorangan oleh UUPA. Tanah yang sudah dimiliki oleh suatu badan atau Instansi Pemerintah adalah Tanah Negara pula, tetapi sudah diberikan dan melekat suatu hak atas sesuai ketentuan yang berlaku (Hak Pakai dan Hak Pengelolaan)

Tanah Negara yang dapat dimintakan menjadi tanah hak, dapat berupa:¹⁶

- a. Tanah Negara yang masih kosong atau murni, tanah Negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b. Tanah Negara yang berasal dari konversi Hak Barat yang telah berakhir waktunya
- c. Tanah hak yang statusnya ditingkatkan.
- d. Tanah yang statusnya diturunkan dengan pelepasan hak.

4. Tanah Pemerintah

Tanah Pemerintah termasuk kedalam kategori Tanah Negara akan tetapi penguasaannya diberikan kepada Instansi Pemerintah. Berkenaan dengan pengertian Tanah Pemerintah, oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam rapat kerja dengan Komisi II DPR RI tanggal 5 Desember 1994 dijelaskan sebagai berikut:

¹⁶ Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, FH UNDIP, Semarang, 1986, hlm. 69.

“Tanah Milik Pemerintah adalah tanah yang sudah dikuasai oleh Instansi Pemerintah yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, termasuk Otorita dan BUMN atau BUMD. Tanah milik Pemerintah adalah kekayaan Negara (Aset Negara) yang secara komtabel diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara (ICW), Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1970, dan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 yang administrasinya dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagai pengelola Aset Negara.”

Berdasarkan ICW dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya mengenai Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan selain berfungsi sebagai Bendahara Umum Negara juga berfungsi sebagai Pembina Umum Kekayaan Negara. Pembina Kekayaan Negara termasuk Tanah Pemerintah oleh Menteri Keuangan pelaksanaannya sehari-hari dilakukan oleh Direktur Jenderal Anggaran terhadap Tanah Pemerintah Aset Departemen atau Lembaga Negara, dan oleh Direktur Jenderal Pembinaan BUMN terhadap Tanah Pemerintah Aset BUMN.

D. Tinjauan Umum Hak-Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA berbunyi :

- (1) “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, dapat diartikan bahwa hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang atau badan hukum untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya.

2. Terciptanya Hak Atas Tanah

Lahir atau terciptanya hak-hak atas tanah dapat terjadi sebagai berikut:¹⁷

- a. Karena Undang-Undang, dengan adanya ketentuan konversi UUPA, hak-hak atas tanah yang ada dalam Hukum Tanah Nasional, berasal dari perubahan atau konversi hak-hak lama, sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, hak dimaksud lahir atau terjadi karena hukum. Sejak tanggal tersebut tidak ada lagi hak-hak atas tanah yang lama. Misalnya, hak *Erfpacht* untuk perkebunan besar menjadi HGU yang berlangsung selama sisa waktunya, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- b. Karena penetapan Pemerintah, melahirkan hak-hak atas tanah yang primer, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tercipta karena pemberian oleh Negara, seperti juga disebut dalam Pasal 22, Pasal 31, Pasal 37, dan Pasal 41 UUPA. Pemberian haknya dilakukan dengan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftaran haknya pada Kantor

¹⁷Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 292.

Pertanahan Kabupaten/Kota. Hak atas tanah yang diberikan “lahir” pada saat selesai dibuatnya buku tanah yang bersangkutan. Kepada Pemegang Haknya diberikan surat tanda bukti haknya, berupa sertipikat Hak Atas Tanah. Contoh Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

- c. Karena ketentuan Hukum Adat, Pasal 22 ayat (1) UUPA menyebut tentang terjadinya Hak Milik. Dalam Penjelasan disebut sebagai contoh terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat adalah pembukaan Tanah Ulayat. Ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, hingga sekarang Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan belum ada. Untuk keperluan pendaftaran haknya diperlukan suatu Surat Keputusan Pengakuan Hak dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi setempat atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Penetapan Pemerintah dengan demikian Pendaftaran Hak di sini mempunyai arti dan fungsisebagai alat pembuktian yang kuat juga merupakan syarat lahirnya syarat hak atas tanah tersebut. Contoh Hak Milik.
- d. Karena perjanjian, menciptakan hak atas tanah yang “sekunder”, dalam arti hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemegang hak atas tanah yang sudah ada. Contoh Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai diatas Hak Milik.

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Macam-macam hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ditentukan dalam Pasal 16 UUPA 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 di atas yang akan ditetapkan dalam Undang-Undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara...”

Macam- macam hak atas tanah yang dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:¹⁸

a. Hak Atas Tanah yang Bersifat Tetap

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 Pakai, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

b. Hak Atas Tanah yang Akan Ditetapkan dengan Undang-Undang

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

¹⁸ Urip Santoso, *op. cit*, hlm. 88.

c. Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu hak atas tanah ini bersifat sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-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.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu:¹⁹

a. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Primer

Hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

b. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai Bangunan atas tanah Hak pengelolaan, dll

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 89.

E. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster), suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas tanah) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *capitastrum* yang berarti suatu register atau kapita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capatatito Terrens*) dalam artian yang tegas kadaster adalah *record* (rekaman dari pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya, dan untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian kadaster merupakan alat yang tepat, yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai *continous recording* (rekaman yang berkesinambungan daripada hak atas tanah).²⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) yaitu :

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

²⁰ A.P Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 38.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas kegiatan sebagai berikut:²¹

- a. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu.
- b. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis tertentu.
- c. Penerbitan surat tanda bukti haknya (sertifikat).
- d. Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.”

2. Asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia memiliki asas dalam pelaksanaannya, hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Penjelasan Pasal 2 tersebut mengungkapkan secara terperinci makna dari asas pendaftaran tanah tersebut, yaitu sebagai berikut :

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah 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 tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus

²¹Aartje Tehupeiory, *op. cit*, hlm. 6-7.

menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatatkan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Azas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

- e. Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.”

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian sertifikat hak atas tanah. Selanjutnya, bagi pihak-pihak yang berkepentingan (calon pembeli/calon kreditur) agar mereka dengan mudah memberikan keterangan yang diperlukan. Dengan dinyatakan data fisik dan data yuridis yang disajikan di Kantor Pertanahan yang berlaku terbuka bagi umum di mana keterangan diberikan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).²²

Hal ini diatur sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 19 ayat (1)

UUPA yang menyatakan bahwa :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

²² *Ibid*, hlm. 9.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, jelas bahwa tujuan diadakan pendaftaran tanah oleh Pemerintah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum yang dijamin itu meliputi kepastian mengenai:²³

- a. Letak, batas, dan luas tanah.
- b. Status tanah dan orang/ badan yang berhak atas tanah, dan
- c. Pemberian surat berupa sertifikat

Melihat pendaftaran tanah ditinjau dari tujuannya dapat dikatakan sebagai berikut :²⁴

- a. *Fiscal Cadastre*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka pemungutan pajak tanah. Contoh: Pajak Bumi atau *Lanrente*, *Verponding* Indonesia, *Verponding* Eropa, IPEDA, PBB.
- b. *Legal Cadastre* atau *rechts kadaster*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Ditegaskan lagi dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwasannya penyelenggaraan pendaftaran tanah mempunyai tujuan sebagai berikut :

- “a. Untuk 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;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

²³ *Ibid*, hlm. 11.

²⁴ *Ibid*.

4. Objek Pendaftaran Tanah

Menurut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat diketahui bahwa diberikannya hak atas tanah dalam jenis hak yang berlainan. Hal ini menunjukkan eksistensi hak-hak atas tanah yang bermacam-macam itu merupakan objek yang harus didaftarkan.

Objek pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 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 (yang hanya dibukukan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat)."

5. Tanda Bukti Pendaftaran Tanah

Sertifikat merupakan tanda bukti yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Buku tanah yang asli digunakan untuk arsip di Kantor Pertanahan seksi pendaftaran tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang haknya. Jika terjadi pencatatan pada buku tanah, pencatatan itu selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di kantor pendaftaran tanah maupun yang ada pada salinan di tangan pemegang hak.²⁵

Surat ukur adalah dokumen yang membuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Data fisik ialah keterangan mengenai

²⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Untuk surat ukur tidak bisa disalin atau di fotokopi karena berwarna yang menunjukkan kode tertentu. Dengan adanya sertifikat hak atas tanah dapat dibuktikan secara yuridis dan fisik mengenai hak atas tanah (Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

F. Sengketa Tanah

1. Pengertian Sengketa Tanah

Sengketa tanah dapat diartikan sebagai sengketa yang lahir sebagai akibat adanya hubungan antar orang atau kelompok yang terkait dengan masalah bumi dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan maupun di dalam perut bumi.²⁶ Istilah sengketa dan konflik pertanahan sering kali dipakai sebagai suatu padanan kata yang dianggap mempunyai makna yang sama. Akan tetapi sesungguhnya kedua istilah itu memiliki karakteristik yang berbeda.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (selanjutnya disebut Permen ATR No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan), BPN RI memberi batasan mengenai kasus, sengketa, konflik maupun perkara pertanahan, yaitu sebagai berikut:

²⁶ Sumarto, *Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win Win Solution*, Badan Pertanahan Nasional RI Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, 2012, hlm. 2.

a. Kasus Pertanahan

Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan/atau kebijakan pertanahan. Sengketa Pertanahan (Pasal 1 butir 1 Permen ATR No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan).

b. Sengketa Tanah

Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas (Pasal 1 butir 2 Permen ATR No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan).

Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.²⁷

c. Konflik Pertanahan

Konflik Tanah yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas (Pasal 1 butir 3 Permen ATR No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan).

²⁷ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, *Penanganan Kasus Pertanahan*, <http://www.bpn.go.id/Layanan-Publik/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses pada tanggal 3 Maret 2017.

d. Perkara Pertanahan

Perkara Tanah yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan (Pasal 1 butir 4 Permen ATR No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan).

2. Tipologi Sengketa Tanah

Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi :²⁸

- a. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
- c. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.

²⁸ *Ibid.*

- d. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
- e. Sertipikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1.
- f. Sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidangtanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
- g. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
- h. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.
- i. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
- j. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

3. Penyelesaian Sengketa Tanah

Terdapat berbagai upaya yang dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan solusi dari sengketa pertanahan. Para pihak yang berperkara dapat menempuh jalur litigasi dan/atau jalur non litigasi.²⁹ Jalur litigasi yang dimaksud adalah melalui lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum yang menyangkut unsur perdata maupun pidana antara lain terkait dengan masalah tuntutan ganti rugi dan perbuatan melawan hukum dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara terkait dengan sengketa surat keputusan yang bersifat *einmaligh*, konkrit, dan sekali selesai. Sedangkan melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase.³⁰

Menurut Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mendapatkan mandat untuk melakukan pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dan untuk itu dibentuk ke deputian khusus untuk menangani mandat tersebut. Untuk menjalankan amanat tersebut, BPN menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Yang selanjutnya disempurnakan kembali dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional

²⁹ Darwin Ginting, *loc.cit.*

³⁰ *Ibid.*

Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (selanjutnya disebut Permen ATR No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan)

Berdasarkan Permen ATR No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, bahwa salah satu alternatif penyelesaian sengketa diselesaikan melalui proses mediasi. “Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator” (Pasal 1 butir 8 Permen ATR Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan). Proses mediasi ini berdasarkan prinsip win-win solution yang diharapkan penyelesaiannya secara memuaskan dan diterima semua pihak.³¹

4. Tentang Penguasaan Tanah Tanpa Izin

Banyak terjadi sengketa masalah sengketa pertanahan yang penyebabnya merupakan penguasaan tanah oleh yang bukan berhak atau tanpa izin. Hal ini bisa terjadi salah satunya adalah karena ketidakpastian data-data meliputi batas-batas tanah di dalam sertifikat.

Ketentuan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin diatur di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya berbunyi “Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah” Berdasarkan bunyi Pasal tersebut dapat dinyatakan bahwa seseorang yang memakai tanah tanpa izin dari yang mempunyai hak merupakan perbuatan yang dilarang.

³¹ Sholih Mu’adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Cara Litigasi dan Non Litigasi*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, hlm.77.