BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG HAK-HAK TANAH DIHUBUNGKAN
DENGAN HUKUM ADAT DAN HUKUM AGRARIA**

A. Tanah Pada Umumnya

Sebutan tanah dalam bahasakitadapatdipakai dalam berbagai arti. Makadalam penggunaannyaperludiberibatasan, agardiketahui dalam artiapaistilah tersebut digunakan. Dalam Hukum Tanah katasebutan “tanah” dipakaidalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberibatasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan, bahwa Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan Hukum. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi ayat (1). Sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi, disamping ditanam di bumi juga ditubuh bumi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PP 24 Tahun 1997, maka dinyatakan bahwa “bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan

satuan bidang yang terbatas, dan itu saja yang merupakan obyek dari pendaftaran tanah di Indonesia.

Tanah juga memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim atau perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan, menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan

B. Sumber-sumber Hukum Tanah Nasional

Adapun sumber-sumber Hukum Tanah Nasional di Indonesia yang berupa norma-norma hukum yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis, sebagai berikut:

1. Sumber-sumber hukum yang tertulis:

- a. Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3);
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- c. Peraturan-peraturan pelaksana UUPA;
- d. Peraturan-peraturan yang bukan pelaksana UUPA, yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 September 1960 yang karena sesuatu masalah perlu diatur;
- e. Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku berdasarkan ketentuan pasal-pasal peralihan.

2. Sumber-sumber hukum yang tidak tertulis:

- a. Norma-norma Hukum Adat yang sudah di-saneer;

- b. Hukum kebiasaan baru, termasuk yurisprudensi dan praktik Administrasi.

C. Asas-Asas Pertanahan di Indonesia

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 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.

Asas-asas dalam hokum pertanahan di Indonesia ialah :

1. 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) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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;

- 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.
2. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara berdasarkan atas Persatuan bangsa daripada Kepentingan Perseorangan dan Golongan
Dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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.
3. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas ini tertulis dalam Pasal 6, 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.
4. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah

Asas ini dapat ditemui dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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.

5. 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.

6. Asas Tanah Pertanian Harus Dikerjakan atau Dusahakan secara Arif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-cara Bersifat Pemerasan

Asas ini terdapat pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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.

7. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Hal ini tertulis dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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.

Hukum Tanah Nasional yang berlaku di seluruh Republik Indonesia saat ini, merupakan pembaharuan dari hukum tanah lama yang mana dalam konsiderannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria syarat sebagai hukum tanah lama. Berhubung dengan itu Hukum Tanah Lama tersebut harus diganti dengan Hukum tanah yang baru yang bersifat nasional, menghilangkan sifat dualisme yang menyebabkan ketidakpastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

UUPA berlaku di seluruh wilayah Indonesia dan meliputi semua tanah di wilayah Negara. UUPA memenuhi syarat sebagai Hukum Tanah bersifat Nasional.

1. Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah pembukaan bumi, Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Macam-macam Hak Atas Tanah dalam Pasal-pasal UUPA yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) bunyinya sebagai berikut:

- a. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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-orang lain serta badan-badan hukum;

- b. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh kita dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar dipergunakan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), yang bunyinya sebagai berikut :

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah:

- 1) Hak milik
- 2) Hak guna Usaha
- 3) Hak guna bangunan
- 4) Hak pakai
- 5) Hak sewa
- 6) Hak membuka tanah
- 7) Hak memungut hasil hutan
- 8) Hak-hak lain yang tidak masuk dalam hak-hak tersebut dan akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam pasal 53 sebagai berikut:

- a. Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.
- b. Ketentuan Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan azas-azas Hukum Tanah Nasional, Salah satu azas penting dalam Hukum tanah Nasional. Salah satu azas penting dalam Hukum tanah Nasional ialah bahwa dalam usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan. Dalam hubungan itu ditetapkan dalam pasal 10 UUPA, bahwa tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan sebelum diusahakan sendiri secara aktif oleh yang punya Hak-hak atas tanah yang memungkinkan terjadinya pemerasan orang atau golongan satu oleh orang atau golongan lain tidak boleh terjadi dalam Hukum Tanah Nasional. Hak gadai, Hak Guna Usaha, dan Hak sewa untuk tanah pertanian adalah hak-hak yang memberikan kewenangan untuk menguasai dan mengusahakan tanah pertanian. Maka hak-hak tersebut merupakan lembaga-lembaga hukum yang dapat menimbulkan keadaan penguasa tanah bertentangan dengan azas-azas yang tercantum dalam pasal 10 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria diatas.

Hak Menumpang tidak mengenai tanah pertanian juga dimasukan dalam golongan hak-hak atas tanah yang bersifat sementara adalah karena dianggap mengandung sisa unsur feodal.

Pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai telah dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

2. Proses Terjadinya Hak Atas Tanah

Dalam Hukum Tanah Nasional terdapat hubungan fungsional antara hukum adat dengan Hukum Tanah Nasional. Hukum adat tentang tanah memiliki unsur kepemilikan yang lebih bersifat perdata sehingga memungkinkan suatu tanah dimiliki oleh perseorangan, sedangkan unsur tugas pengaturan dan kewenangan lebih bersifat hukum publik yang didelegasikan pada penguasa adat. Kemudian konsep ini diadaptasikan dalam Hukum Tanah Nasional menjadi Hukum Tanah Nasional tugas pengaturan dan kewenangan lebih bersifat hukum publik didelegasikan pada Negara dapat ditemukan pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa berdasarkan hak menguasai Negara diberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan luar angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan luar angkasa.

Proses terjadinya suatu hak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan ketentuan pelaksanaannya dikenal dengan pendaftaran hak, tergantung dari jenis

atau macam haknya. Proses peralihan haknya dikenal dengan pendaftaran peralihan hak. Lahir atau terciptanya Hak-hak tanah dapat terjadi:

- a. Karena undang-undang, dengan adanya ketentuan konversi Undang-Undang Pokok Agraria, hak-hak atas tanah yang ada dalam Hukum Tanah Nasional, berasal dari perubahan atau konversi hak-hak lama, sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria 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 mengenai tanah-tanah bekas Hak Milik Adat, yang sebagian besar belum ditegaskan konversinya apakah menjadi Hak Milik, Hak Guna Usaha, atau Hak Guna Bangunan. Penegasan tersebut baru akan dapat dilakukan pada waktu pemiliknya meminta haknya untuk didaftar menurut PP 10 tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah. atau sejak 08 Oktober 1997 menurut PP 24 Tahun 1997. Konversinya sendiri telah terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960. Contoh Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- 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, 31, dan 41 Undang-Undang Pokok Agraria. Pemberian haknya dilakukan dengan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftaran haknya pada Kantor 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 menurut ketentuan Hukum Adat. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebut tentang terjadinya Hak Milik. Dalam penjelasan disebut sebagai contoh terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat adalah pembukaan tanah Ulayat. Ketentuannya diatur lebih lanjut dengan 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 Provinsi setempat atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kota sebagai Penetapan Pemerintah. Dengan demikian Pendaftaran Hak di sini mempunyai arti dan fungsi sebagai alat pembuktian yang kuat juga merupakan syarat lahirnya 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 tanah Hak Milik.

Salah satu hak atas tanah yang sering menjadi pangkal sengketa di pengadilan adalah sengketa terhadap hak milik atas tanah. Secara yuridis hak milik diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa, hak milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6

Undang-Undang Pokok Agraria, dan hak ini dapat beralih serta dialihkan pada pihak lain.

Apabila disimak bunyi Pasal 21 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Pokok Agraria maka dapat diketahui bahwa yang berhak untuk memperoleh hak milik adalah hanya warga negara Indonesia, oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan orang asing yang sudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta kekayaan.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum, bahwa yang dapat mempunyai hak atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama
- d. Badan-badan sosial yang di tunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Sebagai salah satu jenis hak atas tanah maka hak milik merupakan hak yang terkuat, terpenuh serta turun temurun. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa hak milik adalah turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

Hak milik atas tanah terjadi disini semua berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah yang terjadi ini karena permohonan pemberian hak milik atas

tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang.

Berdasarkan pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa hapusnya hak atas tanah karena:

1. Tanahnya jatuh pada negara yakni :
 - a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria;
 - b. Karena penyerhan dengan suka rela oleh pemiliknya;
 - c. Karena ditelantarkan;
 - d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.
2. Tanahnya musnah

Hal ini bisa terjadi karena pengaruh bencana alam atau faktor alam seperti tanah longsor.

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* atau dalam bahasa belanda merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menerapkan mengenai luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah¹.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa²:

¹ P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Tanah dan Konfersi hak milik atas tanah menurut UUPA*, Alumni, Bandung, 1988, hlm. 2.

“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 sertipikat sebagai 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”.

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu³

Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut undang-undang pokok agraria dan peraturan Pemerintah, sedangkan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh si pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak-hak atas tanah tersebut menurut undang-undang pokok agraria dan peraturan pemerintah guna mendapatkan sertipikat tanda bukti tanah yang kuat.⁴

²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 474.

³Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 80.

⁴Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 15.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Dalam pengertian konteks agraria, tanah berarti permukaan bumi paling luar berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hukum tanah di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya saja yaitu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan atas tanah.

Dalam hukum, tanah merupakan sesuatu yang nyata yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia yang disebut *fixtures*. Walaupun demikian perhatian utamanya adalah bukan tanahnya itu, melainkan kepada aspek kepemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatiannya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuk hak penguasaan atas tanah.

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung

yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hirarki hak-hak atas penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah :

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak menguasai negara atas tanah;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
4. Hak-hak perseorangan, meliputi :
 - a. Hak-hak atas tanah, meliputi :
 - 1). Hak milik atas;
 - 2). Hak guna usaha;
 - 3). Hak guna bangunan;
 - 4). Hak pakai;
 - 5). Hak sewa;
 - 6). Hak membuka tanah;
 - 7). Hak memungut hasil hutan;
 - 8). Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria.
 - b. Wakaf tanah hak milik;
 - c. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan);

d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan suatu sistem.

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum;

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit;

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan atau orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya.

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 2 (dua) macam asas dalam hukum tanah, yaitu : asas pemisahan horisontal dan asas pelekatan vertikal.

a. Asas pemisahan horisontal yaitu suatu asas yang mendasarkan

pemilikan tanah dengan memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut. Sedangkan asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan kepemilikan tanah dan segala benda yang

melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu.

- b. Asas pemisahan horisontal merupakan alas atau dasar yang merupakan latar belakang peraturan yang konkrit yang berlaku dalam bidang hukum pertanahan dalam pengaturan hukum adat dan asas ini juga dianut oleh UUPA. Sedangkan asas pelekatan vertikal merupakan alas atau dasar pemikiran yang melandasi hukum pertanahan dalam pengaturan KUHPerdato⁵.

Dalam bukunya, Djuhaendah Hasan mengemukakan bahwa sejak berlakunya KUHPerdato kedua asas ini diterapkan secara berdampingan sesuai dengan tata hukum yang berlaku dewasa itu (masih dualistis) pada masa sebelum adanya kesatuan hukum dalam hukum pertanahan yaitu sebelum Undang-Undang Pokok Agraria. Sejak berlakunya UUPA, maka ketentuan Buku II KUHPerdato sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan di dalamnya telah dicabut, kecuali tentang hipotik. Dengan demikian pengaturan tentang hukum tanah dewasa ini telah merupakan satu kesatuan hukum (unifikasi hukum) yaitu hanya ada satu hukum tanah saja yang berlaku yaitu yang diatur dalam UUPA dan berasaskan hukum adat (lihat Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria)⁶.

Dasar hukum pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Inti dari ketentuan tersebut menentukan

⁵Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, Edisi Pertama, Cet. Ke-2, 2005, hlm. 16.

⁶Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda-benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya, Bandung, 1996, hlm. 67.

bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* di seluruh wilayah Indonesia yang diatur pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk melaksanakan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut maka oleh Pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria meliputi :

- a. Pengukuran, penetapan, dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pemerintah juga diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan setiap ada peralihan, hapus dan pembebanan hak-hak atas tanah seperti yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechts cadaster atau*

legal cadaster). Selain *rechtskadaster*, dikenal juga pendaftaran tanah untuk keperluan penetapan klasifikasi dan besarnya pajak (*fiscal cadaster*).

Dibawah ini dikutip selengkapnya Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah,
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Adapun kepastian hukum dimaksud adalah meliputi ⁷:

- a. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.
- b. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah itu disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah agar kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan, dimana:

⁷Ibid, hlm. 20-21.

- a. Orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau debitor itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak (Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).
- 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 yang terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informal tersebut, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Karena terbuka untuk umum maka daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum (Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut sebidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan (Pasal 4 ayat (2) peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997).

4. Asas Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan 5 (lima) asas yaitu :

- a. Asas Sederhana

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

Azas 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

Asas terjangkau dimaksudkan agar 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 pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

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

e. Asas Terbuka

Dengan berlakunya asas terbuka maka data yang tersimpan di kantor pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

5. Sistem Registrasi dalam Pendaftaran Tanah

Pada dasarnya dalam sistem pendaftaran tanah memperlakukan mengenai apa yang didaftarkan, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Oleh karena itu ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yang lazim diselenggarakan yaitu sistem pendaftaran

akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*)⁸.

Untuk ringkasnya kedua sistem pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*).

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT). Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli. Oleh karena kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem pendaftaran ini disebut "*registration of titles*", yang kemudian dikenal dengan sistem Torrens.

b. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).

Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus

⁸ Ibid, hlm.. 76-78

dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah (menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961)

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan, kemudian oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertipikat, yang merupakan salinan register, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.

Dalam sistem ini, buku tanah tersebut disimpan di kantor pejabat pendaftaran tanah (PPT) dan terbuka untuk umum. Oleh karena itu orang dapat mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, tergantung dari sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh tanah negara yang bersangkutan.

6. Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah

Pada dasarnya dikenal 2 (dua) sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yaitu ⁹:

⁹ Ibid, hlm.. 80-83

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang menjadikan orang pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*Title by registration, the register is everything*”).

Pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

Menurut sistem ini, orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indisfible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya.

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnyanya hak kepada pembeli. Pendaftaran hak tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* yaitu suatu asas yang menyatakan orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Maka, data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertipikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

Sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum

merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat. Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan Umum C/7 Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 “ pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif”.

Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga “*acquisitive verjaring atau adverse possession*” adalah lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah. Hukum tanah kita

yang memakai dasar hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga “kedaluarsa” (*rechtsverweering*) adalah lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya.¹⁰

Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Dari hal di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa penggunaan sistem pendaftaran hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif. Sebaliknya sistem publikasi positif selalu memerlukan sistem pendaftaran hak pejabat pendaftaran tanah (PPT) mengadakan pengukuran kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta.¹¹

7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi :

a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*)

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran

¹⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 325.

¹¹ Ibid, hlm. 82-83

tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan akan perkara pemerintah berdasarkan pada suatu rencana jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional. Dalam hal ini suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai suatu wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya¹²

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

¹²Ibid , hlm. 460-461

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
 - 2) Pembuktian hak dan pembukuannya.
 - 3) Penerbitan sertipikat.
 - 4) Penyimpanan data fisik dan data yuridis.
 - 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.¹³

Perubahan tersebut seperti yang tercantum dalam Pasal 94 peraturan Menteri Agraria/kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu¹⁴:

- 1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini.
- 2) Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
 - a) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.

¹³Ibid , hlm. 475

¹⁴Ibid , hlm. 623.

- b) Peralihan hak karena pewarisan.
 - c) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
 - d) Pembebanan hak tanggungan.
 - e) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan.
 - f) Pembagian hak bersama.
 - g) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan.
 - h) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- 3) Perubahan data fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
- a) Pemecahan bidang tanah.
 - b) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah.
 - c) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

8. Penguasaan Dan Kepemilikan Tanah

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Disamping itu tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah memang merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, dan bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis.

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut dengan tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya, misalnya untuk pertanian, perkebunan, perikanan, dan sebagainya.

Obyek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/ atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diwakilinya. "Sesuatu" disini adalah yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan¹⁵.

Kita juga mengetahui, bahwa penguasaan hak-hak atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan

¹⁵Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 195.

hubungan hukum konkret (*subjective recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya¹⁶.

Pengertian tentang “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, dan juga dalam arti yuridis. Pengertian penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang diiliki¹⁷, Pengertian penguasaan dan menguasai tersebut dipakai dalam arti perdata Dalam UUD 1945 dan UUPA pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam arti publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Pengertian yuridis yang beraspek perdata, terdiri atas hak tanah seperti : hak milik (Pasal 20), hak guna usaha dan hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan (Pasal 23, 33, 39, dan 51).

Sedangkan hak menguasai negara yang sifatnya hukum publik merupakan hak menguasai negara yang meliputi semua tanah tanpa ada terkecualinya. Undang-Undang Pokok Agraria membedakan hak penguasaan tanah menjadi 2 kelompok, yaitu hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Hak atas tanah yang menentukan sistem *land tenure* dapat dibagi dalam 2 kategori yaitu¹⁸:

1. Semua hak yang diperoleh langsung dari negara (disebut dengan hak primer)

¹⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Cet. Kesembilan (edisi revisi)*, Djambatan, Jakarta, 2003, hal. 253.

¹⁷ Suhariningsih, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009, hal. 66.

¹⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Jilid I, Bagian I*, Jambatan, Jakarta, hlm. 7

2. Semua yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama (disebut hak sekunder).

Kedua hak tersebut di atas pada umumnya mempunyai persamaan, dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapatkan keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak sekunder pada pihak lain.

Hak atas tanah yang diperoleh dari negara (hak primer), terdiri dari : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan. Sedangkan hak yang sekunder terdiri dari hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai, dan hak menumpang. Sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa hak usaha bagi hasil, hak sewa, dan hak gadai tanah pertanian akan dihapuskan. Hal ini merupakan pelaksanaan azas-azas yang terkandung pada Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “tanah pertanian harus diolah oleh pemiliknya sendiri”.¹⁹

Tetapi sampai saat ini azas ini belum sepenuhnya terlaksana. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, seperti yang dirumuskan pada Pasal 20, pengertian Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dan mempunyai fungsi sosial.²⁰ Dengan demikian, terkuat dan terpenuh tidak berarti hak milik adalah hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat seperti hak eigendom yang asli. Namun pengertian tersebut menunjukkan bila dibandingkan dengan hak lain,

¹⁹Ibid, hlm. 15

²⁰ Achmad Chuleemi, 1995, *Hukum Agraria Perkembangan Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pindahannya*, FH. Undip, Semarang, hal. 59.

hak milik adalah hak yang paling kuat dan paling penuh. Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.

Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain. Kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan pembayaran ganti rugi (Pasal 570 KUHPerdara). Dengan demikian, maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam KUHPerdara terdapat perbedaan dengan yang dirumuskan dalam UUPA, oleh karena dalam Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa “segala hak mempunyai fungsi sosial”, ini berarti berbeda dengan pengertian hak eigendom yang dirumuskan dalam KUHPerdara.

Adapun sifat-sifat dari hak milik adalah :

1. Merupakan hak yang terkuat dan terpenuh diantara hak-hak yang lainnya
2. Bersifat turun-temurun (dapat diwariskan oleh si empunya tanah), dan secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak.
3. Dapat menjadi induk atas hak-hak atas tanah lain, artinya bahwa hak milik tersebut dapat dibebani oleh Hak Guna Bangunan, Hak Sewa, Hak Gadai.
4. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

5. Dapat dijual atau ditukar dengan benda lain atau dihibahkan dan diberikan secara wasiat.
6. Dapat diwakafkan.
7. Yang boleh memiliki hak milik atas tanah sesuai dengan Pasal 21 Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria adalah :
 - a. Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
 - b. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
 - c. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pada warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melaporkan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetapberlangsung.
 - d. Selama seseorang yang memiliki kewarganegaraan lain selain sebagai warga negara Indonesia, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (13) pasal ini.

Dengan demikian, pada prinsipnya hanya Warga Negara Indonesia tunggal yang boleh mempunyai tanah dengan Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) jo ayat (4) Undang- Undang Pokok Agraria. Hal ini sebagaimana diatur dalam penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria dalam angka Romawi II

angka 5, bahwa pemilikan tanah dipakai asas kebangsaan, yang ditegaskan bahwa sesuai dengan asas kebangsaan maka hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, ini berarti hak milik atas tanah kepada orang asing dilarang Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Orang-orang asing hanya dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.

Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria), akan tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial, dan hubungan perekonomian maka diadakanlah suatu *escape clause* yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu dapat mempunyai hak milik. *Escape clause* merupakan dispensasi yang diberikan oleh Pemerintah dengan menunjuk badan-badan hukum tertentu yang dapat mempunyai hak miliki sepanjang tanahnya diperlukan untuk bidang-bidang sosial dan keagamaan (Pasal 49).

Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik, termasuk dalam hal ini khususnya tentang kepemilikan hak atas tanah pertanian.

Menurut Boedi Harsono hapusnya hak milik dikarenakan oleh hal-hal berikut:

- a. Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria.
- b. Penyerahan suka rela oleh pemiliknya.

c. Ditelantarkan.

d. Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)

Dari uraian di atas mengenai pengertian “penguasaan”, disamping dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis, juga beraspek privat dan beraspek public, dalam hal ini, umumnya terhadap penguasaan secara yuridis adalah memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, namun disisi lain ada penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah 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 penguasaannya tetap berada pada pemegang hak atas tanah.

Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Sedangkan penguasaan yuridis yang beraspek publik adalah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Pengertian penguasaan tanah secara yuridis formal sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 adalah berbunyi sebagai berikut :

“seseorang atau orang-orang yang dalam kehidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum yang ditetapkan dalam ayat (2) pasal ini.”

Dalam penjelasan yang sama lebih diuraikan lagi, bahwa seandainya orang yang mempunyai tanah dengan hak milik atau hak gadai, tanah mana olehnya disewakan atau dibagihasilkan kepada orang lain maka termasuk dalam pengertian menguasai tanah (penguasaan tanah). Dengan demikian, pengertian menguasai itu berarti menguasai baik secara langsung maupun tidak langsung. Begitu pula yang menyewa tanah termasuk pula dalam pengertian menguasai tanah tersebut. Dengan demikian, sangat jelas bahwa yang dimaksud dengan menguasai tanah pertanian menurut peraturan perundangan yaitu selain dengan hak milik, dapat juga dilakukan dengan hak gadai, hak sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil, dan sebagainya. Dan yang dilarang oleh peraturan perundangan bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk yang lain.