

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HAK-HAK ATAS TANAH DAN

PENDAFTARAN TANAH MENURUT UUPA JO PP NO 24

TAHUN 1997

A. Perihal Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.”

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang

ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-orang lain serta badan hukum.”

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan 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 penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”(Harsono, 2007, hal. 283)

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun,terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 UUPA). Ini berarti Hak Milik memiliki sifat 3T (turuntemurun, terkuat dan terpenuhi). Turun temurun artinya hak atas tanah tersebut tetap berlangsung meskipun yang mempunyai Hak Milik meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya sepanjang masih memenuhi persyaratan sebagai Hak Milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk jangka

waktu yang tidak terbatas dan secara yuridis dapat dipertahankan terhadap pihak lain. Selanjutnya makna terpenuhi dalam Hak Milik artinya pemegang Hak Milik memiliki wewenang yang luas, yaitu pemegang Hak Milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak atas tanah yang baru (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai). Termasuk dalam lingkup terpenuhi adalah bahwa dari segi peruntukannya Hak Milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian (rumah tinggal atau mendirikan bangunan untuk tempat usaha). (soerodjo, 2014, hal. 60)

Bagaimana definisi Hak Milik dari sudut Hukum Perdata? Hak Milik di dalam Hukum Perdata di atur di dalam Pasal 570 KUH Perdata s.d. Pasal 624 KUH Perdata.⁴³ Bahwa dinyatakan Hak Milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan UU, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak orang lain (Pasal 570 KUH Perdata). Pengertian Hak Milik dalam Pasal 570 itu dalam arti luas karena benda yang dapat menjadi objek Hak Milik, tidak hanya benda tidak bergerak, tetapi juga benda yang bergerak. Lain halnya apa yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA dimana dalam rumusan itu hanya mengatur benda yang tidak bergerak khususnya atas tanah, sebagaimana yang telah disebutkan diatas bahwa Pasal 20 UUPA berbunyi “ Hak Milik adalah hak turun

temurun, terkuat, terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 6 UUPA bahwa tanah mempunyai fungsi sosial termasuk pula tanah yang berstatus Hak Milik.(salim, 2005, hal. 101)

Luasnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang Hak Milik sebagaimana yang tersebut diatas, tidak berarti pemegang Hak Milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang artinya:(soerodjo, 2014, hal. 61–62)

- Dalam aktivitas penggunaan atau pemanfaatan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian kepada orang lain.
- Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang.
- Penggunaan atau pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan umum selain kepentingan pribadi.
- Tanah yang digunakan atau dimanfaatkan harus dipelihara dengan baik dan mencegah terjadinya kerusakan tanah.
- Tanah yang digunakan tidak boleh dilerantarkan sehingga menimbulkan kerugian atas tanah tersebut, baik dari sisi kesuburan, penggunaan dan kemanfaatan atas tanah tersebut.

Kapan hapusnya Hak Milik atas tanah? Hapusnya Hak Milik atas tanah telah diatur dalam Pasal 27 UUPA⁴⁶ yang menyatakan bahwa Hak Milik atas tanah hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada Negara yaitu:

1. Karena pencabutan hak atas tanah berdasarkan Pasal 8
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
3. Karena ditelantarkan
4. Karena ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat 3, yaitu karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah dan Pasal 26 ayat 2, yaitu: karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat 1). Kemudian, PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha adalah: Pasal 16 ayat 1 huruf b UUPA, kemudian secara khusus Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai 34 UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan (Pasal 50 ayat 2). Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, yang kemudian secara khusus

pengaturannya dalam Pasal 2 sampai dengan 18. (sahnan)

Luas tanah Hak Guna Usaha untuk perseorangan minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat 2 UUPA jo Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996). Subjek dalam hukum Hak Guna Usaha adalah:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 UUPA jo Pasal 2 PP Nomor 40 Tahun 1996).

Jangka waktu Hak Guna Usaha 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 UUPA). Kemudian di dalam Pasal 8 PP No. 40 tahun 1996 mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, dan diperbaharui untuk waktu paling lama 35 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaharuan HGU diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU tersebut. Perpanjangan atau pembaharuan HGU tersebut di catatkan dalam buku tanah pada kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Persyaratan untuk melakukan perpanjangan yang dilakukan oleh pemegang hak adalah:⁵⁰

- a. Tanah masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut.
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh

pemegang hak.

- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak (Pasal 9 ayat 1). Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha adalah:⁵¹
 - a. Membayar uang pemasukan kepada Negara
 - b. Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian hak.
 - c. Mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
 - d. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada di lingkungan HGU.
 - e. Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - f. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU
 - g. Menyerahkan kembali tanah diberikan dengan HGU kepada Negara setelah HGU tersebut dihapus.
 - h. Menyerahkan sertifikat HGU yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 12 ayat 1 PP Nomor 40 Tahun 1996),

Apakah Hak Guna Usaha bisa hilang? Di Pasal 34 UUPA dijelaskan

bahwa hapusnya Hak Guna Usaha jika:

- a. Jangka waktunya telah berakhir
- b. Diberhentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu

syarat tidak terpenuhi

- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. Dicabut untuk kepentingan umum
- e. Ditelantarkan
- f. Tanahnya musnah
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2 UUPA

c. Hak Guna Bangunan

Dalam Pasal 35 UUPA dijelaskan bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang waktu paling lama 20 tahun. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Penggunaan tanah yang dipunyai dengan HGB adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, meliputi bangunan rumah, tempat tinggal, usaha perkantoran, pertokoan industri dan lain-lain.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan/dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal seseorang mendapatkan wasiat HGB, sedangkan dia adalah warga negara asing, maka HGB tersebut tidak sekaligus hapus. Begitu juga seorang

warga negara Indonesia yang mempunyai HGB, kemudian berubah jadi warga negara asing (WNA), maka dalam satu tahun harus diakhiri. Jika tidak diakhiri, maka haknya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah Negara, namun bagi yang bersangkutan dapat saja mengajukan permohonan hak sesuai dengan kedudukan subjek yang bersangkutan, misalnya dengan Hak Pakai. Jika ahli waris HGB orang yang memenuhi syarat dan bersama-sama dengan orang yang tidak memenuhi syarat, maka dalam jangka waktu satu tahun bagi yang tidak memenuhi syarat harus memindahkan/melepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat. Apabila dalam jangka waktu tersebut pemilikan pihak-pihak yang tidak memenuhi syarat tidak diakhiri, menurut Boedi Harsono (2009) bukan hanya bagiannya yang hapus, seluruh hak atas tanah menjadi hapus. Hal ini disebabkan oleh:⁵⁵

va. HGB milik bersama tidak dapat ditentukan bagian tanah mana kepunyaan pihak yang memenuhi syarat, dan bagian mana pula kepunyaan pihak yang tidak memenuhi syarat. b. Apabila HGB tersebut tidak hapus, maka akan timbul keadaan seseorang yang tidak memenuhi syarat dapat terus mempunyai HGB. Keadaan ini bertentangan dengan UUPA. Yang menjadi objek HGB menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUPA adalah tanah-tanah:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Milik

Sedangkan yang menjadi objek HGB menurut ketentuan Pasal 21 PP No. 40 Tahun 1996 adalah:

- a. Hak Milik
- b. Hak Pengelolaan

- c. Tanah Negara

Siapakah yang dapat mempunyai HGB? Adapun yang dapat mempunyai HGB berdasarkan Pasal 48 UUPA adalah:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Adapun ciri-ciri Hak Guna Bangunan (HGB) adalah:

- a. Dapat beralih dan dialihkan
- b. Jangka waktu terbatas
- c. Dapat dijadikan jaminan hutang
- d. Dapat dilepaskan oleh pemegang haknya
- e. Dapat terjadinya dari Hak Milik dan Tanah Negara

Berdasarkan Pasal 40 UUPA HGB dapat hapus karena beberapa sebab:

- a. Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang/pemegang hak pengelolaan/pemegang Hak Milik sebelum waktunya berakhir, karena:
 1. Tidak dipenuhinya kewajiban kewajiban pemegang hak
 2. Tidak dipenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah hak milik atau hak pengelolaan.
 3. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegangnya sebelum jangka waktu

berakhir.

- d. Dicabut untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.
- e. Ditelantarkan
- f. Tanahnya musnah
- g. Ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUPA, yaitu dimana pemegangnya tidak memenuhi syarat dan dalam waktu satu tahun tidak mengakhiri penggunaan HGB.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Milik atau di atas Tanah Pengelolaan. Hak Pakai memberi wewenang dan juga kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang bersangkutan yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Makna kata “menggunakan” berarti dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut, sedang kata “memungut hasil” berarti memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan pemegang haknya, misalnya pertanian, peternakan, perikanan atau perkebunan.⁶¹ Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pakai tersebut diatas, memberikan gambaran bahwa Hak Pakai tersebut seolah-olah hampir sama atau menyerupai jenis hak atas tanah yang lain seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha karena di dalamnya memberikan wewenang untuk mendirikan bangunan atau mengambil hasil pemanfaatan atas tanah tersebut. Di samping itu terhadap Hak Pakai juga dapat didaftarkan, sehingga mempunyai alat bukti hak berupa sertipikat.

Kesamaan lain adalah Hak Pakai juga sama dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha.⁶² Perbedaannya dengan hak-hak tanah yang lain tersebut adalah Hak Pakai merupakan satu-satunya jenis hak atas tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang dapat diberikan kepada warga negara asing atau badan hukum asing, karena hak atas tanah ini memberikan wewenang yang terbatas (Pasal 42 UUPA). Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu tertentu. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang. Perpanjangan ini sering diartikan untuk selama 15 tahun akan tetapi Hak Pakai yang diberikan kepada subyek hukum tertentu diberikan dengan jangka waktu selama tanah tersebut digunakan, yaitu hanya diberikan kepada kementerian, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan-badan sosial. Sedangkan bagi para warga atau badan hukum pemberian haknya oleh kantor pertanahan setempat. Hak Pakai dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan.

3. Asas-asas Hukum Tanah

Asas-asas dalam UUPA sebagai asas Hukum Tanah Nasional disebutkan dalam penjelasan umum UUPA, yaitu :

a. Asas kenasionalan

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Ini menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang

bersatu sebagai bangsa Indonesia. Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat religius, artinya tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa adalah bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, maka dalam keadaan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

- b. Asas pada tingkatan tertinggi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara

UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidaklah perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut, perkataan “dikuasai” di sini bukan berarti “dimiliki”, akan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa

- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

- c. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan

UUPA memberikan pengakuan mengenai keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada, artinya bila kenyataannya sudah tidak ada, maka hak ulayat masyarakat hukum adat tidak akan dihidupkan lagi dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam Hukum Tanah Nasional, akan tetapi dalam pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan nasional dan negara tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan untuk melaksanakan proyek-proyek besar, misalnya areal pertanian baru, transmigrasi, dan permukiman kembali.

Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan

isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak seakan-akan terlepas hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya dalam lingkungan negara sebagai kesatuan. Ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum bersangkutan tidak diperhatikan sama sekali.

Apabila kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah harus melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya melalui pencabutan hak atas tanah dengan pemberian ganti rugi kerugian yang layak dan adil

d. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan sifat, tujuan dan keadaannya hingga bermanfaat baik kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang mempunyai maupun bagi masyarakat dan negara .

Kepentingan perseorangan tidak akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga

tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Tanah harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburan dan dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara ini tidak saja dibebankan kepada pemegang haknya, melainkan menjadi beban pula bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang memiliki suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

- e. Asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah

Asas ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek Hak Milik. Orang yang berkewarganegaraan Indonesia di samping juga berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah Hak Milik. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Milik, melainkan hanya dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan dengan jangka waktu yang terbatas.

Hak Milik tidak dapat dimiliki oleh orang asing dan pemindahan Hak Milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Orang asing hanya dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan yang luas dan jangka waktunya terbatas.

- f. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Asas ini menetapkan bahwa warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah. Di sini tidak dipersoalkan warga negara Indonesianya itu warga negara Indonesia asli, warga negara Indonesia keturunan ataupun warga negara Indonesia naturalisasi. Demikian juga, tidak dibedakan agama maupun suku dari warga negara Indonesia itu.

Hak atas tanah yang diperoleh adalah semua hak atas tanah yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan. Manfaat dan hasil yang diperoleh dari hak atas tanah tidak hanya dirasakan oleh dirinya sendiri, akan tetapi keluarganya juga dapat memperolehnya.

- g. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan

Asas ini menegaskan bahwa siapa pun yang mempunyai hak atas tanah untuk kepentingan pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertaniannya secara aktif dan dalam mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian tersebut harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Untuk mewujudkan asas ini diadakan ketentuan-ketentuan tentang batas maksimum atau minimum penguasaan/pemilikan tanah agar tidak terjadi pemusatan penguasaan/pemilikan tanah di

satu tangan golongan mampu. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dikenakan karena hak yang demikian itu merugikan kepentingan umum. Ketentuan tentang batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dimiliki seseorang dimaksudkan supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif, mengandung pengertian bahwa tanah pertanian tidak boleh ditelantarkan oleh pemiliknya, yaitu tanah tidak digunakan sesuai dengan sifat, tujuan dan keadaannya.

h. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria, perlu adanya rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah untuk berbagai macam keperluan dan kepentingan.

Berdasarkan hierarkinya, ada rencana yang bersifat nasional dan rencana yang bersifat regional. Ada rencana yang bersifat umum dan rencana yang bersifat detail. Berdasarkan wilayah administratif, ada rencana wilayah nasional, rencana wilayah provinsi, dan rencana wilayah kabupaten/kota.

4. Pengaturan Hak Atas Tanah

Dasar Hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana

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-orang lain serta badan hukum-hukum”.

B. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian pendaftaran tanah

Secara terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah. Sedangkan menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. Pada

prinsipnya pendapat tersebut sejalan dengan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 yakni :

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

Pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang dilakukan oleh kantor pertanahan dalam pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis serta penyajian bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun dengan menerbitkan tand bukti hak yang berfungsi sebagai alat bukti yang kuat.(Silviana, 2012)

2. Asas-asas pendaftaran tanah

a. Asas sederhana

Asas ini 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

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran

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

c. Asas terjangkau

Asas ini 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 pihak yang memerlukan.

d. Asas mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.

e. Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di kantor pertanahan kabupaten/kota. (A.P, 1999)

3. Tujuan pendaftaran tanah

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah :

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertifikat.
- 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. Untuk melaksanakan fungsi informasi tersebut, data fisik dan yuridis dan sebidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dengan demikian, maka tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. (Arba et al., 2021)

4. Dasar hukum pendaftaran tanah

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Sebagai pelaksanaan dari UUPA dalam hal ketentuan pendaftaran tanah adalah

melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang diterapkan pada tanggal 8 juli 1997 dan mulai diberlakukan pada tanggal 8 Oktober 1997. Pengaturan lebih rinci dan lengkap tentang ketentuan pelaksanaan PP. No. 24 Tahun 1997 diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997).(yonatan parmahan sibuea, 2011)

5. Sistem pendaftaran tanah

Sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam bidang pertanahan dikenal dua sistem pendaftaran tanah. Pertama, disebut dengan model pendaftaran akta atau "*registration of deeds*" yang oleh beberapa penulis menggunakan istilah pendaftaran tanah dengan stelsel negatif atau pendaftaran tanah negatif dan kedua, pendaftaran hak atau "*registration of title*", dimana lazim pula disebut "*sistem Torrens*". Sistem pendaftaran tanah ini mempunyai perbedaan dan persamaan, serta kelebihan dan kekurangan satu dengan yang lainnya. Secara umum perbedaan terlihat pada wujud dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument atau alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah. Wujud dokumen formal dalam sistem pendaftaran tanah dengan stelsel negatif sebutannya adalah "akta" kepemilikan sedang wujud dokumen dalam model pendaftaran tanah dengan stelsel positif sebutannya adalah berupa "sertipikat" hak.

Kedua wujud atau bentuk formal dari kedua model tersebut secara yuridis sangat berpengaruh terhadap eksistensi kekuatan hukum dari hak kepemilikan hak atas tanah. Khusus untuk pendaftaran tanah akta para penulis di Indonesia lebih lazim menggunakan terminologi sistem pendaftaran negatif atau stelsel negatif untuk penyebutan sistem pendaftaran akta. Pada hakekatnya kedua sistem pendaftaran tanah baik yang positif maupun negatif ada persamaan karakter yuridisnya, yaitu kedua model atau jenis ini merupakan sebutan lain dari “pendaftaran hak atas tanah” untuk kepentingan individual pemegang hak dengan tujuan untuk memberikan kepastian hak dan keamanan hukum bagi pemilik bidang tanah yang diselenggarakan oleh negara. Dengan demikian sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah menganut sistem negatif, namun berkarakter atau bertendensi stelsel yuridis sistem pendaftaran positif. (Suong, 2021)

6. Pelaksanaan pendaftaran tanah

prosedur pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dibedakan menjadi dua yaitu prosedur pendaftaran tanah secara sistematis dan prosedur pendaftaran tanah secara sporadis. Keduanya tidak jauh berbeda. Jika prosedur pendaftaran tanah secara sistematis : adanya suatu rencana kerja, pembentukan panitia adjudikasi, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pengumpulan dan penelitian data yuridis, pengumuman hasil yuridis

dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Sedangkan prosedur pendaftaran secara sporadik yakni : pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan yang berkepentingan, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, pembuatan surat ukur, pembuktian hak baru, pembuktian hak lama, pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. (Oramas et al., 2016)

C. Sertifikat Ganda

1. Pengertian sertifikat ganda

Sertifikat ganda adalah dalam satu bidang tanah terdapat dua sertifikat, tanahnya satu tapi ada dua sertifikat. Ganda itu bisa ganda semua, ada satu bidang tanah tapi dua sertifikat, atau bisa juga ganda nya sebagian (overlap). Menurut Ali Achmad Chomzah sertifikat ganda diartikan sebagai (Ali Achmad Chomzah, 2002, hal. 139) sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang

berlainan datanya. Hal ini biasanya disebut pula dengan sertifikat tumpang tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian daripada tanah tersebut.

Sertifikat ganda adalah kejadian sebidang tanah memiliki 2 sertifikat tanah yang dimiliki oleh 2 orang yang berbeda. (Philipus, 1987, hal. 12)

Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini. Tidak ada 2 bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut. Sertifikat ganda atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain. Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. (Sutedi, 2013, hal. 96)

Pada kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu

membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya.

Dari pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak.

Sertifikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan lembaga hukum (BPN) yang terdiri diatas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Sertifikat Ganda ini terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan atau digambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda akan kecil sekali.

Dalam pembahasan definisi mengenai sertifikat ganda sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa yang mendasari sehingga terjadinya

sertifikat ganda adalah akibat dari kesalahan pencatatan pada saat petugas melakukan pengukuran dan perpetaan, adapun hal serupa sebagaimana disebutkan Sugiarto mengatakan bahwa sertifikat ganda adalah sertifikat yang diterbitkan lebih dari satu pada satu bidang tanah oleh Kantor Pertanahan, sehingga mengakibatkan ada kepemilikan bidang tanah hak yang saling bertindih, seluruhnya atau sebagian.

2. Penyebab sertifikat ganda

Sertifikat ganda biasanya terjadi pada sertifikat lama dengan sertifikat baru, sertifikat lama belum dipetakan secara sempurna, yaitu masih menggunakan peta lembaran yang bisa rusak karena alam, tua, sobek dan ketika sekarang pakai digital ada yang belum di konversi semua ke pemetaan digitalnya. Ketika itu semua belum masuk ke peta digital ada permohonan baru dan ketika di cek masih kosong dan diterbitkan sertifikat dan beberapa tahun kemudian muncul yang mau mengecek sertifikat, itu yang umum serin terjadinya sertifikat ganda. Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sertifikat ganda umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Munculnya sertifikat ganda disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

a. Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah.

- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidak benaran, kepalsuan atau tidak berlaku lagi.
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

Bahwa sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak. Hal ini sertifikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga hukum BPN yang terbit diatas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum.