

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAFTARAN TANAH, TEORI KEPASTIAN HUKUM DAN HAK ATAS TANAH**

#### **A. Pendaftaran Tanah**

##### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran Tanah berasal dari kata “Cadastre” dalam bahasa Belanda merupakan istilah teknis untuk suatu yang menunjukkan pada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Sedangkan kata “Cadastre” berasal dari bahasa latin “Capitastum” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (Capotatio Terrens) (Parlindungan, 1999).

Pengertian Pendaftaran Tanah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 angka 1 bahwa :

“Pengertian 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 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.”

Pengertian di atas menunjukkan bahwa ada berbagai macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berurutan, saling berkaitan satu sama lain dan merupakan suatu kesatuan untuk memperoleh apa yang disebut sertipikat. Kegiatan pendaftaran tanah tidak dilakukan satu kali

tetapi terus menerus apabila terjadi perubahan terhadap tanah maupun pemegang haknya sehingga sesuai dengan kenyataan terakhir yang ada berlandaskan peraturan hukum yang berlaku.

Pendaftaran tanah ialah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya (Harsono, 2019).

Dari definisi tersebut maka pendaftaran tanah dapat dirinci sebagai berikut (Arifin, 2008):

- a. Pendaftaran tanah dilakukan secara terus-menerus. Pendaftaran tanah dilakukan secara terus-menerus termasuk setiap terjadinya perubahan atas tanah maupun subjeknya harus diikuti dengan pendaftaran tanah;
- b. Adanya kegiatan pengumpulan data. Data yang dikumpulkan pada dasarnya meliputi:

- 1) Data Fisik

Yaitu data mengenai letak tanahnya, batas-batasnya dan luasnya serta bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

- 2) Data Yuridis

Yaitu data mengenai nama hak atas tanah, siapa pemegang haknya, peralihan dan pembebanannya.

- c. Adanya tujuan tertentu. Tujuan pendaftaran tanah ialah untuk menjamin kepastian hukum (*legal cadastre*) dan kepastian hak serta tidak semata-mata bertujuan sebagai dasar pemungutan pajak (*fiskal cadastre*); dan
- d. Kegiatan penerbitan sertipikat/alat bukti hak/surat tanda bukti hak  
Sertipikat tanah terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak, yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

## **2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) bahwa :

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah; dan
- b. Pendaftaran tanah dalam ayat 1 pasal ini meliputi : Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Pasal 19 ayat (1) dan (2) tertulis bahwa pemerintah ditugaskan untuk melakukan pendaftaran tanah. Selain itu pendaftaran tanah juga

mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran haknya. Hal ini diatur dalam beberapa pasal dalam UUPA, yaitu Pasal 23 mengenai Pendaftaran Hak Guna Usaha dan Pasal 38 mengenai Pendaftaran Hak Guna Bangunan. Sehubungan dengan itu UUPA memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud di atas. Pendaftaran tanah kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tetapi karena peraturan ini dianggap belum dapat memberikan hasil yang maksimal maka dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan ini yaitu dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut berlaku pula Peraturan 10 Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### **3. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan suatu kepastian hukum di bidang pertanahan tanah diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 3, bahwa:

- a. Pendaftaran Tanah bertujuan :
  - 1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan

hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- 2) 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 rumah susun yang sudah terdaftar; dan
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak yang bersangkutan dan agar dapat dengan mudah membuktikan haknya maka diberikanlah suatu sertipikat hak atas tanah. Untuk menyediakan informasi sebagaimana dalam Pasal 3 huruf b Kantor Pertanahan bersifat terbuka, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah mencari data fisik dan data yuridis tentang suatu bidang tanah sudah terdaftar. Sedangkan untuk tertib administrasi pertanahan maka pendaftaran tanah tidak hanya dilakukan sekali tapi secara terus menerus mengikuti perbuatan hukum dan peristiwa hukum yang mengakibatkan data fisik maupun data yuridis pada suatu bidang tanah mengalami suatu perubahan.

Menurut J.B. Soesanto, dalam diktatnya Hukum Agraria I menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah (Soesanto, 1995):

- 1) Memberikan kepastian hukum, yaitu kepastian mengenai bidang teknis (kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang

bersangkutan). Hal ini diperlukan untuk menghindarkan sengketa dikemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah;

- 2) Memberikan kepastian hak, yaitu ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukum, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepentingan mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan, karena dikenal tanah-tanah dengan bermacam-macam status hukum, yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyai hal mana akan terpengaruh pada harga tanah; dan
- 3) Memberikan kepastian subyek, yaitu kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidak adanya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga, diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

#### 4. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 2 PP Nomor 2 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (Harsono, 2005).

- a. Asas Sederhana adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak atas tanah;
- b. Asas Aman dimaksud untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah harus diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
- c. Asas Terjangkau artinya dapat dijangkau oleh golongan ekonomi lemah dengan memperlihatkan kebutuhan dan kemampuannya, artinya pendaftaran tanah harus dapat terjangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan;
- d. Asas Mutakhir artinya data-data yang ada didalam atau diperoleh dari penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dijaga eksistensinya, sehingga data terpelihara sesuai dengan kenyataan yang terjadi di lapangan; dan
- e. Asas Terbuka artinya melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, bagi masyarakat maupun pemerintah yang ingin memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis, akan dapat memperoleh data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.

## 5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono ada dua, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan: apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya (Harsono, 2005).

Di Indonesia sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of title*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagaimana dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah, yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar menurut PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini (Sutedi, 2014).

## 6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran tanah tergantung pada asas hukum yang dianut oleh suatu negara dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Ada beberapa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, yakni sistem torrens, sistem negatif dan sistem positif (Effendy, 1993).

### a. Sistem Torrens

Sistem Torrens berasal dari Australia Selatan, diciptakan oleh Sor Robert Torrens. Sistem ini lebih dikenal dengan nama The Real Property Act atau Torrens Act yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858 dan sistem ini sekarang dipakai di banyak negara, antara lain Aljazair, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaya, Kepulauan Fiji, Canada dan Yamaica Trinidad. Dalam detailnya sistem Torrens disempurnakan dengan tambahan-tambahan dan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan hukum materialnya masing-masing (Effendy, 1993). Pelaksanaan dalam sistem Torrens, setiap pendaftaran hak atas tanah sebelum dicatat dalam buku tanah, maka terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan dan penyelidikan yang sangat teliti terhadap data yang disampaikan oleh pemohon. Kelebihan sistem ini dibandingkan dengan sistem negatif adalah ketidakpastian diganti dengan kepastian, biaya lebih murah dan waktu yang digunakan lebih singkat, ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas, persetujuan-persetujuan

disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya, penipuan sangat dihalangi, banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena tidak pastinya hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya.

Dalam sistem ini sertipikat tanah merupakan alat yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang tersebut di dalamnya serta tidak dapat diganggu gugat demikian menurut Torrens. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi yang sebelumnya dikenakan pada pemohon hak dalam pendaftaran tanah. Untuk mengubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan, terkecuali jika memperoleh sertipikat tanah dimaksud melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.

b. Sistem Positif

Sistem positif pada sistem ini suatu sertipikat tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah/ pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah. Sistem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat dalam sistem ini bersifat sangat aktif, mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat untuk didaftar atau tidak, menyelidiki identitas

para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan untuk itu telah dipenuhi atau tidak. Menurut sistem ini hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftar.

c. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif bahwa segala apa yang tercantum dalam sertipikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya. Asas peralihan hak atas tanah menurut sistem ini adalah asas "*nemo plus iuris*". Asas itu artinya orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Jadi pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Ia selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama orang lain.

Ciri pokok sistem negatif ini ialah bahwa pendaftaran tanah / pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai dari perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri pokok lainnya dalam sistem ini adalah pejabatnya berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang

diserahkan kepadanya. Kebaikan dari sistem ini adalah adanya perlindungan terhadap pemegang hak.

## **B. Teori Kepastian Hukum**

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum (Marzuki, 2010).

Menurut Gustav Radbruch (1952), hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis;
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan; dan
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan (Rato, 2010).

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian (Syahrani, 1999).

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional

seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi selalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat menaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatan benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun tujuan dan Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
2. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan
3. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

## **C. Hak Atas Tanah**

### **1. Pengertian Hak Atas Tanah**

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian perikanan, peternakan dan perkebunan. Kewenangan dalam hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu menggunakan tanah bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan

tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan Peraturan-Peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Santoso, 2012).

## **2. Hak Atas Tanah Yang Dapat Diperoleh**

### **1. Hak Milik**

Hak milik atas tanah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih di kenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, Hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang tentang Hak Milik atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria sampai sekarang belum terbentuk, maka diberlakukan Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu : “Selama Undang-Undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

Pengertian dan sifat Hak Milik atas tanah disebut dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Milik atas

tanah dapat diteruskan oleh ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuhi artinya Hak Milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak Milik atas tanah dimiliki oleh perorangan warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam menggunakan hak milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus memperhatikan sifat, tujuan dan keadaan tanahnya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya.

Subjek hak milik atas tanah ditetapkan dalam Pasal 21 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia; dan
- 2) Badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.

Badan hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, badan sosial. Badan hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak atas tanah negara dan Hak pengelolaan, adalah bank pemerintah, badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

## 2. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan. Peraturan Perundangan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

Pengertian Hak Guna Usaha disebut dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana dalam Pasal 29, guna

perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah menambahkan guna perusahaan perkebunan. Dengan demikian, hak guna usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, hak guna usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Yang dapat mempunyai (subjek hukum) hak guna usaha menurut Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia; dan
  - 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria. Secara khusus, HGB diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan telah mengenai Hak Guna Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan itu adalah PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah, HGB diatur dalam pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Pengertian Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu Hka untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 Tahun dan dapat di perpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 Tahun. Berdasarkan pengertian ini pemegang Hak Guna Bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu. Menurut Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa tanah Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Dan menurut Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas tanah menambahkan asal tanah HGB, yaitu tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

Pasal 36 ayat (1) UUPA jo. Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pasal 36 ayat (2) UUPA jo. Pasal 20 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan konsekuensi bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan yaitu pemegang

Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan. Apabila dalam jangka waktu satu tahun tidak dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, maka Hak Guna Bangunan tersebut dihapus karena hukum.

#### 4. Hak Pakai

Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus, hak pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, Hak Pakai yang diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.

Pengertian Hak Pakai disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah,

segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Pasal 42 UUPA menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah, adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah menetapkan bahwa yang dapat mempunyai hak pakai atas tanah adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan keagamaan dan badan sosial;

- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan
- 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

#### **D. Sertifikat Hak Atas Tanah**

##### **1. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah**

Menurut Urip Santoso, merujuk pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA memberikan pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (baik perorangan secara sendiri-sendiri, kelompok orang secara bersama-sama badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu (Santoso, 2019). Dimana Pasal 4 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa “Hak-hak atas tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”

Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono yang dikatakan hak atas tanah adalah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lainnya (Sumardjono, 2008). Bahkan secara konkrit dan limitatif berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) menyebutkan “Hak Atas Tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai”

Kemudian pengertian sertifikat disebutkan dalam UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yaitu “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Meskipun dalam UUPA tidak pernah disebut sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam 19 ayat (2) huruf c ada disebutkannya “ surat tanda bukti”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah. Sebagai peraturan pelaksana UUPA persamaan istilah tersebut dituangkan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20) yaitu “Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Ditinjau secara fisik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka yang dimaksudkan

dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Chomzah, 2002). Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa belanda “Certificat” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan sertifikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang, inilah yang disebut sertifikat tanah.

## **2. Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah**

Fungsi sertifikat hak atas tanah (hak milik) menurut UUPA merupakan alat bukti yang kuat bagi pemiliknya, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, tidak sebagai alat bukti mutlak, hak ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan

menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (Sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

### **3. Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah**

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Penerbitan sertifikat hak atas tanah dilakukan melalui kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, untuk mengetahui perbedaan dan pengertian masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali. Pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 angka (9) yaitu “Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Pengeturan Pmenerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atas PP ini.” Kemudian dalam Pasal 12 ayat (1) kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

1. Pengumpulan dan Pengolahan data fisik
2. Pembuktian hak dan pembukuannya
3. Penerbitan sertifikat
4. Penyajian data fisik dan data yuridis

5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen. Perlu diketahui bahwa Pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan secara sistematis dan sporadis, merujuk pada Pasal 1 angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dimaksud pendaftaran tanah sistematis adalah “kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar wilayah suatu desa kelurahan”. Boedi Harsono menambahkan pendaftaran secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan (Harsono, 2005). Sedangkan pengertian pendaftaran tanah sporadis terdapat pada Pasal 1 angka 11 yaitu “Pendaftaran Tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal”. Pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti hak, sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota (Sahono, 2012).

Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, Pengertian kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat dalam PP

Nomot 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (2) tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa “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 sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian”. Sebagaimana Pasal 36 ayat (1) “Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar”. Kemudian ayat (2) “Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan.”

Sedangkan pengertian data fisik dan data yuridis sebagaimana dimaksud di atas, yaitu :

1. Data Fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
2. Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak dan pihak lain serta beban lain yang membebaninya.