

BAB II

TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, HAK-HAK ATAS TANAH, DAN PENDAFTARAN TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA *JUNCTO* PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH

A. Tinjauan Umum tentang Hak Menguasai Negara atas Tanah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Menguasai Negara atas Tanah

Dikuasai oleh negara mempunyai pandangan arti negara menguasai. Kata menguasai berarti berkuasa atas sesuatu, memegang kekuasaan atas sesuatu. Istilah lain yang berkaitan dengan menguasai adalah penguasaan yang berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan. Secara etimologis, kata menguasai yang membentuk kalimat aktif, berkuasa atas sesuatu memegang kekuasaan atas sesuatu.

36

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA Negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, Negara berwenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-

³⁶ Darwin Ginting, Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, Hlm.58.

hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, dan Negara juga berwenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.³⁷

Berdasarkan Pasal diatas, Boedi Harsono mengartikan Hak menguasai dari negara sebagai “sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.”³⁸

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.³⁹ Pengertian yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.⁴⁰

Menurut Boedi Harsono, hak penguasaan atas tanah adalah berisi 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

³⁷ Eddy Ruchiyat, *Op.cit*, hlm. 140.

³⁸ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 268

³⁹ *Ibid*, hlm. 23..

⁴⁰ *Ibid*

hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁴¹

Secara umum hak menguasai negara diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak menguasai negara diatur dalam Pasal 33 ayat (3), yaitu :

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Berdasarkan ketentuan diatas artinya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung diidalamnya dikuasai oleh negara sesuai kewenangannya semata-mata untuk mencapai tujuan negara yaitu, untuk kemakmuran seluruh rakyat indonesia.

Tanpa adanya penguasaan negara, maka tidak mungkin tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada negara yang disertai persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-

⁴¹*Ibid*, hlm. 24

wenangan yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁴²

Hak menguasai negara atas tanah diatur lebih lanjut di dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan, bahwa :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan untuk tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik, sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.⁴³

Keterkaitan antara kaidah “hak menguasai negara” dengan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut :⁴⁴

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang

⁴² Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hlm. 24.

⁴³ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hlm.25.

⁴⁴ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015, Hlm. 63.

terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat

3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Menurut Bagir Manan, ketiga aspek di atas, harus selalu menjadi arahan atau acuan dalam menentukan dan mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini menyangkut segala kegiatan dari hulu sampai ke hilir sebagai satu kesatuan, bukan sesuatu yang dapat dipilah-pilah. Tidak ada satu bagian yang terpisah dari pengertian “dikuasai negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” bahkan semakin kehilir kegiatan itu akan semakin menyentuh kepentingan rakyat banyak secara lebih nyata, yang memerlukan jaminan dan perlindungan yang nyata pula.⁴⁵

Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian “dikuasai oleh negara” atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:⁴⁶

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan; dan
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju: 1995, Hlm. 12.

Sedangkan pengertian hak menguasai negara atas tanah menurut ketentuan pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

“Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.”

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pengertian hak menguasai dari negara mencakup.⁴⁷

- a. Pengertian yang dituangkan oleh Pasal 2 Ayat (2) UUPA, baik terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- b. Konstatasi dari hak-hak yang sudah pernah ada sebelum berlakunya UUPA, yaitu tanah-tanah ex BW dan tanah-tanah ex Hukum Adat, dan kemudian dikonversi kepada hak-hak yang diatur oleh UUPA. Juga konversi atas tanah-tanah badan-badan pemerintahan yang dahulu berstatus Hak Eigendom, kemudian menjadi Hak Pengelolaan atau hak penguasaan (Hak Pakai yang tidak terbatas);
- c. Memberikan hak-hak yang diatur oleh UUPA, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan;
- d. Mengesahkan suatu perjanjian pendirian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik dan kemudian mendaftarkannya dan menerbitkan sertifikatnya.

⁴⁷ A.P. Parlindungan, *Serba Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984, Hlm. 13-34.

2. Ruang Lingkup Hak Menguasai Negara atas Tanah

Negara sebagai organisasi seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi menguasai tanah, yang dikenal dengan sebutan hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara memberi wewenang kepada pemerintah meliputi ruang lingkup sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu : ⁴⁸

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

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik sementara. ⁴⁹

Notonagoro menyebutkan bahwa, hak menguasai negara itu harus berisikan hal-hal, sebagai berikut :⁵⁰

⁴⁸ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm.18.

⁴⁹ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm .80.

⁵⁰ Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2014, Hlm.73.

1. Hak menguasai negara atas tanah merupakan hak atas tanah yang paling tinggi, yang dipunyai oleh negara, tidak dapat berakhir dan tidak dapat dipindahkan
2. Hak Menguasai negara harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
3. Hak sebagai pemegang hak menguasai negara berhak menemukan macam-macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh subjek hukum

Lebih lanjut Bagir Manan menyatakan bahwa, cakupan hak menguasai negara adalah sebagai berikut :⁵¹

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara. Artinya, negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya. Termasuk disini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Subyek hak menguasai dari negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah RI, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perseorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut tanah-tanah hak. Seiring perkembangan Hukum Tanah Nasional lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut tanah-tanah

⁵¹ *Ibid*, hlm .61.

yang dikuasai langsung oleh negara yang semula disingkat tanah-tanah negara, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.⁵²

Ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara menjadi, tanah-tanah wakaf, tanah-tanah hak pengelolaan, tanah-tanah hak ulayat, tanah-tanah kaum, tanah-tanah kawasan hutan, dan tanah-tanah sisanya. Yaitu, tanah-tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh negara atau tanah negara. Penguasaannya dilakukan oleh BPN.⁵³

Ruang Lingkup tanah negara meliputi juga :⁵⁴

1. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya
2. Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris yang sah
4. Tanah-tanah yang diterlantarkan
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961.

⁵² Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, Hlm.149.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 150.

Dalam melaksanakan hak menguasai dari negara atas tanah ditetapkan batasan-batasan, yaitu:⁵⁵

- a. Hak menguasai dari Negara atas tanah tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia, warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum.
- b. Untuk tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan hak menguasai dari negara atas tanah, Negara mempunyai kekuasaan penuh untuk dapat memberikannya dengan sesuatu hak kepada warga negara Indonesia atau badan hukum menurut keperluan dan peruntukannya.

Tujuan hak menguasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Berdasarkan hak menguasainegara dapat diberikan macam-macam hak atas tanah kepada orang per-orang, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan-badan hukum.⁵⁶

⁵⁵ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm.121.

⁵⁶ *Ibid*

B. Tinjauan Hak-Hak atas Tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria dan Peraturan Pemerintah 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁵⁷

Dalam pasal-pasal UUPA menyebutkan adanya macam-macam hak-hak atas tanah, yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA:⁵⁸

- 1) 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 lain serta badan-badan hukum
- 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian tubuh bumi dan air serta ruang angkasa 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.

⁵⁷ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm.10.

⁵⁸ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm.283.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai berikut :⁵⁹

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal-pasal dalam UUPA mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, telah dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah dan Hak Pengelolaan.⁶⁰

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk. Pertama, hak-hak atas tanah yang bersifat primer. Kedua, Hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindah tangankan kepada orang

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid*, hlm.284.

lain atau ahli warisnya. Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu:⁶¹

Boedi Harsono menyatakan bahwa ada dua cara perolehan hak milik atas tanah, yaitu :⁶²

- 1) Cara perolehan hak atas tanah secara *Originair* adalah hak atas tanah diperoleh untuk pertama kali (asli). Hak atas tanah ini dapat diperoleh atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah pihak lain. Hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan dapat terjadi atas tanah yang berasal dari tanah negara. Hak atas tanah yang berasal dari pihak lain, yaitu hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik dapat terjadi atas tanah yang berasal dari tanah hak pengelolaan, atau hak guna bangunan atau hak pakai dapat terjadi atas tanah yang berasal dari hak milik.
- 2) Cara perolehan hak atas tanah secara *derivatif*, adalah hak atas tanah yang diperoleh secara turunan, yaitu hak atas tanah dapat diperoleh melalui peristiwa hukum atau perbuatan hukum. Seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui peristiwa hukum, yaitu seseorang memperoleh hak atas tanah melalui warisan dari orang tuanya yang meninggal dunia. Seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui

⁶¹ Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm. 72.

⁶² Urip Santoso, 2011, Perolehan Hak Atas Tanah, Revka Petra Media, Surabaya, Hlm. 19 – 20.

perbuatan hukum, yaitu seseorang memperoleh hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, atau lelang.

1. Hak Milik atas Tanah

a. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Milik atas Tanah

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik atas tanah 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. Terpenuh artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁶³

⁶³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2003, Hlm. 29.

b. Subjek dan objek Hak Milik atas Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUPA yang dapat mempunyai tanah milik adalah :

1. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syaratsyaratnya.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik adalah bank Pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.

c. Cara terjadinya Hak Milik atas Tanah

Dalam hal dapat terjadi hak milik, ada 4 cara, yaitu :⁶⁴

1) Dengan Cara Peralihan :

a) Beralih (demi hukum), karena yang mempunyai hak milik meninggal dunia maka haknya dengan sendirinya beralih menjadi hak ahli warisnya (peralihan hak ini bukan karena suatu perbuatan melainkan karena hukum).

b) Dialihkan, suatu peralihan hak yang dilakukan secara sengaja supaya hak tersebut terlepas dari pemegangannya semula dan mejadi hak pihak lain (peralihan hak ini melalui perbuatan hukum seperti jual-beli, tukar-menukar, hibah, hibah warisan).

2) Menurut Hukum Adat (Pasal 22 ayat (1) UUPA), kaitannya dengan hak ulayat (hak membuka tanah), tanah timbul (*aanslibbing*)

3) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan PP (pasal 22 ayat (1) huruf a UUPA), misalnya pemberian Hak Milik dari tanah yang langsung dikuasai negara, berdasarkan suatu permohonan

4) Ketentuan Undang-Undang, (Pasal 22 ayat (1) huruf b UUPA), hal ini terjadi karena konversi. Hak-hak atas tanah ada sejak sebelum diundangkannya UUPA, hak-hak tersebut dapat dikonversi menjadi hak milik (hak-hak tersebut misalkan hak *eigendom*, *agrarisch eigendom*, dll).

d. Hapusnya Hak Milik atas Tanah

Pasal 27 UUPA menetapkan bahwa faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah yaitu : ⁶⁵

⁶⁴ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, Rajawali, Jakarta, 2014, Hlm.57.

⁶⁵ *Ibid*, hlm.58.

- a. tanahnya jatuh kepada Negara :
 1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena ditelantarkan;
 4. karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- b. tanahnya musnah.

2. Hak Guna Usaha

a. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun atau 35 tahun dan dapat diperpanjang lagi dengan waktu 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan, dengan luas paling sedikit 5 hektar.⁶⁶

b. Subjek Hak Guna Usaha

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha adalah :

- 1) Warga negara Indonesia.
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

c. Cara terjadinya Hak Guna Usaha

Melihat dari ketentuan Pasal 31 UUPA menyebutkan bahwa hak guna usaha terjadi karena penetapan pemerintah, sama halnya dengan

⁶⁶ Eddy Ruchiyat, *Op.cit*, hlm.147.

apa yang ditentukan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

d. Hapusnya Hak Guna Usaha

Ketentuan mengenai hapusnya Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 34 UUPA, yaitu :⁶⁷

- 1) Jangka waktu berakhir
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum
- 5) Ditelantarkan
- 6) Tanahnya musnah
- 7) Ketentuan dalam pasal 30 ayat (2)

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha dan berakhir tanahnya kembali menjadi tanah negara adalah :⁶⁸

- 1) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya
- 2) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 - a. Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13 dan/atau Pasal 14;

⁶⁷ *Ibid*, hlm.107.

⁶⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op.cit*, hlm. 172.

- b. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangkawaktunya berakhir;
- 4) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya Musnah;
- 7) Ketentuan Pasal 3 ayat (2).

3. Hak Guna Bangunan

a. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Bangunan

Menurut ketentuan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA yang dimaksud Hak Guna Bangunan adalah :

“Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan memperoleh bangunan-bangunan atas tanah yang bukan meliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun”

b. Subjek Hak Guna Bangunan

- Menurut ketentuan Pasal 36 UUPA *juncto* Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan adalah:

- 1) Warga negara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

c. Cara terjadinya Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan terjadi karena penetapan pemerintah, karena konversi, dan karena suatu perjanjian dengan pemilik tanahnya.⁶⁹

⁶⁹ Bambang Eko Supriyadi, *Op.cit*, hlm. 204.

Dapat diketahui bahwa atas pemberian hak guna bangunan, yang diberikan di atas tanah negara atau tanah dengan hak pengelolaan, pendaftaran yang dilakukan adalah bertujuan sebagai saat lahirnya hak guna bangunan tersebut dan yang diberikan di atas bidang tanah hak milik berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak milik atas bidang tanah tersebut.⁷⁰

d. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Hapusnya Hak Guna Bangunan Menurut ketentuan Pasal 40 UUPA, yaitu sebagai berikut :

- 1) Jangka waktu berakhir
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum
- 5) Ditelantarkan
- 6) Tanahnya musnah
- 7) Ketentuan dalam pasal 36 ayat (2)

4. Hak Pakai

a. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Pakai

Hak Pakai adalah "nama kumpulan" dari hak-hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam surat keputusan pemberiannya oleh Pejabat yang

⁷⁰ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op.cit*, hlm. 205.

berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan gadai tanah, perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan ataupun penggunaan tanah yang lain (Pasal 41 UUPA)⁷¹

b. Subyek dan Obyek Hak Pakai

Menurut ketentuan Pasal 42 UUPA yang dapat mempunyai (subjek) Hak pakai ialah :

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak pakai dapat diberikan atas tanah negara, tanah hak pengelolaan oleh pemerintah dan atas tanah hak milik oleh pemegang hak milik. Jangka waktu hak pakai atas tanah pengelolaan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimum selama 20 tahun.⁷²

Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai berdasarkan Pasal 41 UUPA adalah sebagai berikut :

- 1) Tanah Negara;
- 2) Tanah Hak Pengelolaan; dan
- 3) Tanah Hak Milik.

⁷¹ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 292

⁷² Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2014, Hlm. 120.

c. Cara Terjadinya Hak Pakai

Cara terjadinya hak pakai adalah dengan melalui keputusan pemerintah dan berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.

d. Hapusnya Hak Pakai

Juga hak pakai dapat berakhir apabila :⁷³

- 1) Berakhirnya jangka waktu;
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya;
- 4) Dicabut berdasarkan UU No 20 Tahun 1961;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah; dan

C. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian, Asas, Tujuan, dan Manfaat Pendaftaran tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan

⁷³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op.cit*, hlm 278

kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastr* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastr* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.⁷⁴

Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastr*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa

⁷⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanak di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, Hlm. 18-19.

terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.⁷⁵

Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration*: menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam "daftar tanah". Kata "*Kadaster*" yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin "*Capistratum*" yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.⁷⁶

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian 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

⁷⁵ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, Hlm. 18-19.

⁷⁶ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm.74.

haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.⁷⁷

b. Asas Pendaftaran Tanah

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu:⁷⁸

1) Asas Specialiteit

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

2) Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada

⁷⁷ Mhd Yamin Lubis dan Abd Rahim Lubis, Op.cit. hlm. 138.

⁷⁸ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, Hlm. 99.

di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:⁷⁹

1) Asas sederhana.

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atastanah.

2) 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 tanah itu sendiri.

3) Asas terjangkau.

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4) Asas mutakhir.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan 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 di lapangan.

5) 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.

⁷⁹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm 17-18.

Dokumen-dokumen yang terkait dalam rangka pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:⁸⁰

1) Daftar tanah

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

2) Surat ukur

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

3) Daftar nama

Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan fisik dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

4) Buku tanah

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

c. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-undang.⁸¹

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 475.

a) Kepastian status hak yang didaftar.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

b) Kepastian subjek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, ataubadan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

c) Kepastian objek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

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-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

a) Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah 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, data fisik dan data yuridis

dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

b) Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tanggungan.

3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup. Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechts Cadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

d. Manfaat Pendaftaran Tanah

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah:⁸²

- a. Manfaat bagi pemegang hak.
 - a) Memberikan rasa aman.
 - b) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
 - c) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - d) Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - e) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

⁸² Urip Santoso, *Pendaftaran....., Op.Cit*, hlm. 21.

- f) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Manfaat bagi Pemerintah
 - a) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
 - b) Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - c) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
- c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.

Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

2. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Dalam sejarah, pendaftaran tanah di Indonesia pernah dilakukan oleh Menteri Agraria, Menteri Pertanian dan Agraria, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan terakhir oleh Badan Pertanahan Nasional yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.⁸³

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), selanjutnya dalam Pasal 6 Ayat (1) nya ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah

⁸³ *Ibid*, hlm 23.

tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁸⁴

Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.⁸⁵

Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:

- a. Di Tingkat Pusat (Ibu kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI).
- b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:⁸⁶

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 24.

Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

b. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik.

c. Pejabat dari Kantor Lelang

Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

d. Panitia Ajudikasi

Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

3. Objek Pendaftaran Tanah

Dalam UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan tidak wajib didaftar.⁸⁷

Menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:⁸⁸

1. Hak Milik.
2. Hak Guna Usaha.
3. Hak Guna Bangunan.

⁸⁷ *Ibid*, hlm 25.

⁸⁸ *Ibid*

4. Hak Pakai.
5. Tanah Hak Pengelolaan.
6. Tanah Wakaf.
7. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
8. Hak Tanggungan.
9. Tanah Negara.

4. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi:⁸⁹

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

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:⁹⁰

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet* atau Initial *Registration*).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah untuk pertama

⁸⁹ *Ibid*, hlm 32.

⁹⁰ *Ibid*

kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

1) Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2) Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang

berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara perseorangan atau massal.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi:

1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatannya, meliputi:

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b) Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d) Pembuatan daftar tanah;
- e) Pembuatan surat ukur

2) Pembuktian hak dan pembukuannya. Kegiatannya, meliputi:

- a) pembuktian hak baru;
- b) pembuktian hak lama;
- c) pembukuan hak.
- d) Penerbitan sertifikat.
- e) Penyajian data fisik dan data yuridis.
- f) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*Bijhouding* atau *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 sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi

kemudian (Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

- 1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
 - a) pemindahan hak;
 - b) pemindahan hak dengan lelang;
 - c) peralihan hak karena pewarisan;
 - d) peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - e) pembebanan hak;
 - f) penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- 2) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
 - a) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
 - b) pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah;
 - c) pembagian hak bersama;

- d) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun;
 - e) peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan;
 - f) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
 - g) perubahan nama.
- 3) Perubahan data yuridis dapat berupa:
- a) peralihan hak karena jual beli, tukar-menukar, hibah, masukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
 - b) peralihan hak karena pewarisan;
 - c) peralihan hak karena penggabungan atau peleburan persroan atau koperasi;
 - d) pembebanan Hak Tanggungan;
 - e) peralihan Hak Tanggungan;
 - f) hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan;
 - g) pembagian hak bersama;
 - h) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
 - i) perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
 - j) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- 4) Perubahan data fisik dapat berupa:
- a) pemecahan bidang tanah;
 - b) pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
 - c) penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

5. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah untuk

memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.⁹¹

Dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Baru pada Pasal 13 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak, yang berupa sertifikat. Pengertian sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah

⁹¹ *Ibid*, hlm 42.

wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁹²

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sedangkan pejabat yang menandatangani sertifikat, adalah:⁹³

- a. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual (perseorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- c. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat masal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Maksud diterbitkan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Pihak yang menerima penyerahan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, adalah:⁹⁴

- a. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan oleh olehnya.

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*, hlm 43.

- b. Untuk tanah wakaf, sertifikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- c. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
- d. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- e. Untuk Hak Tanggungan, sertifikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:⁹⁵

- a. Sertifikat Hak Milik.
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha.
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
- d. sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
- e. Sertifikat Hak Pakai atas tanah Negara.
- f. Sertifikat Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
- g. Sertifikat tanah Hak Pengelolaan.
- h. Sertifikat tanah Wakaf.
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- j. Sertifikat Hak Tanggungan.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:⁹⁶

- a. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang

⁹⁵ *Ibid*, hlm 44.

⁹⁶ *Ibid*

termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

- b. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.