

BAB III

TINJAUAN TEORITIS TENTANG HAK-HAK ATAS TANAH

A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹

Tanah adalah permukaan bumi, demikian dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”). Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak atas tanah diatur pada Pasal 20 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial.²

Hak atas tanah dengan demikian mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memaknai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dihaki, di samping itu hak atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia

¹Arie Sukanti Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, (Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), h. 19

²Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, (Jakarta : Cerdas Pustaka, 2009),h.60

saja³. Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah kerusakannya, sesuai tujuan pemberian dan isinya serta peruntukan tanahnya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan.

Namun demikian pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah.

Sumber Hukum Tanah Indonesia yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah,⁴ dapat dikelompokkan dalam :

1. Hukum Tanah Adat

Hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian ada pula yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis⁵.

Adapun tanah adat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu :

a. Hukum Tanah Adat Masa Lampau

b. Hukum Tanah Adat Masa Kini

³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op. Cit.* h. 31

⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), h. 8-40

⁵ Pasal 3 dan 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

2. Kebiasaan

Dalam literatur perkataan, “adat” adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, tetapi dapat dikatakan telah diterima semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah itu berarti “kebiasaan”. Nama ini sekarang dimaksudkan semua kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia di semua lapangan hidup, jadi juga semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun juga, menurut mana orang Indonesia biasa bertingkah. Termasuk di dalamnya kebiasaan dan tingkah laku orang Indonesia terhadap tanah yaitu hak membuka tanah, transaksi-transaksi tanah dan transaksi-transaksi yang berhubungan dengan tanah.⁶

3. Tanah-tanah Swapraja

B.F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya Perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja-raja atau *Zelbestuurende Landschappen*.⁷

4. Tanah Partikelir

Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah partikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama eigendom. Dengan demikian pengertian tanah partikelir ini ialah tanah-tanah eigendom di atas nama pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewairisi pula tanahtanah eigendom

⁶Wulansari, Dewi. *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), h. 33

⁷ B.F. Sihombing. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia .cet.2.* (Jakarta:PT Toko Gunung Agung.Tbk,2005), h. 52

yang disebut tanah “partikelir”. Jadi tanah-tanahpartikelir adalah tanah-tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa⁸.

5. Tanah Negara

Istilah tanah Negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik Pemerintah Belanda, sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah Negara. Keputusan pemerintah jajahan Hindia Belanda tersebut tertuang dalam sebuah peraturan pada masa itu, yang diberi nama Keputusan Agraria atau “*Agrarische Besluit*”. Dalam lingkup hukum tanah nasional, lingkup tanah-tanah yang dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah Negara, mengalami perkembangan, semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.

6. Tanah Garapan

Menurut B.F. Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak⁹. Kalau kita baca dan telaah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah.

⁸ Marwati Djoened Poesponegoro & Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia IV: Kemunculan Penjajahan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Bintang, 2008), h. 415

⁹BF. Sihombing, *Op.Cit.* h, 37

7. Hukum Tanah Belanda

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada masa penjajahan tetap mengacu pada ketentuan peraturan hukum tanah, yaitu *Agrarische wet* 1870. Kehadiran peraturan Hukum Tanah Belanda yang diatur dengan *Agrarisch wet* ini, sangat bertentangan dengan peraturan hukum tanah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, pada zaman penjajahan Belanda terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu hukum tanah yang tunduk dengan Hukum Belanda dan tanah yang tunduk pada peraturan hukum yang ada di Indonesia, yakni Hukum Tanah Adat.¹⁰

8. Hukum Tanah Jepang

Pemerintah Jepang dalam melakukan roda perekonomian, khususnya di bidang pertanahan sangat rajin melakukan pembentukan peraturan baru dan bahkan melakukan adopsi peraturan hukum tanah yang terdapat di Negara-negara lainnya. Hal ini terbukti bahwa Jepang mempunyai lebih dari 270 hukum yang berkaitan dengan tanah. Daniel Ilyas mengatakan bahwa sayangnya, semua legislasi ini hanya mempunyai pengaruh kecil dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan, salah satu alasan bahwa sebelum dikeluarkannya *Basic Land Act* tidak ada prinsip-prinsip yang menyatukan dan mengatur regulasi-regulasi yang ada. Akhirnya pada tahun 1889 barulah diumumkan *Basic Land Act* yang berisi empat prinsip: (1) bahwa prioritas seharusnya diberikan terhadap kesejahteraan publik, (2) bahwa penggunaan yang tepat dan terencana seharusnya dipromosikan, (3) bahwa transaksi yang

¹⁰ Chrysantini, Pinky. Berawal dari Tanah; Melihat kedalam Aksi Pendudukan Tanah. Cet.I. (Bandung: Akatiga, 2007), h.88

bersifat spekulatif harus dibatasi, dan (4) bahwa kewajiban pajak seharusnya sepadan dengan keuntungan.¹¹

9. Tanah-Tanah Milik Perusahaan Asing Belanda

Dalam diktum pertimbangan huruf a dan c Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 dinyatakan bahwa setelah bangsa Indonesia merdeka dan menjadi Negara yang berdaulat penuh, sudah waktunya untuk mengeluarkan ketegasan terhadap perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia, berupa nasionalisasi untuk dijadikan milik Negara. Hal ini dimaksudkan untuk memberi manfaat sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia dan juga untuk memperkuat keamanan dan pertahanan Negara. Untuk itu pada tanggal 27 Desember 1958 dibentuklah undang-undang mengenai perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 162, yaitu Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda yang ada di wilayah Negara Ksatuan Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik penuh dan bebas Negara Republik Indonesia.¹²

10. Tanah-Tanah Milik Perseorangan Warga Belanda

Dengan berlakunya Undang-Undang nomor 86 Tahun 1958, dan telah pula ditunjuknya perusahaan-perusahaan yang dikenakan nasionalisasi itu serta semangat anti Belanda yang meningkat, mengakibatkan banyaknya orang Belanda pemilik benda-benda tetap (berupa rumah dan tanah) ke luar

¹¹*Ibid.* h.91

¹² Muchsin, H; Imam Koeswahyono; dan Soimin, Hukum Agraria Indonesia dalam PerspektifSejarah. Cet.I. (Bandung:Refika Aditama, 2007), h.76

Indonesia secara tergesa-gesa. Hal ini menjadikan penguasaan atas benda-benda yang ditinggalkan itu menjadi tidak teratur. Ada yang dikuasai oleh orang-orang yang sudah mengadakan perjanjian jual beli dengan pemiliknya berhubung pada saat itu terdapat larangan soal izin pemindahan haknya maka jual beli tersebut tidak dapat dilakukan, kemudian ada pula yang ditinggalkan begitu saja tanpa penunjukkan seorang kuasa. Berhubung dengan itu, oleh pemerintah dianggap perlu diadakan ketentuan-ketentuan yang khusus yang bertujuan agar pemindahan hak atas benda-benda (berupa rumah dan tanah) dapat diselenggarakan dengan tertib dan teratur dan agar dapat dicegah pula jatuhnya tanahtanah dan rumah-rumah peninggalan warga Negara Belanda ke dalam tangan golongan tertentu saja. Pertama-tama yang dipandang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah menerbitkan kembali penguasaan dengan menempatkan semua benda-benda tetap yang ditinggalkan baik yang sudah ada perjanjian jual beli yang sudah ada kuasanya maupun yang ditinggalkan begitu saja, di bawah penguasaan pemerintah, dalam hal ini Menteri Muda Agraria.¹³

11. Surat Izin Perumahan (SIP) atau *Verhuren Besluti (V.B)*

Surat izin perumahan termasuk salah satu sumber hukum tanah nasional, karena keberadaan perumahan tetap akan bersentuhan langsung dengan tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1963 tentang Hubungan Sewa Menyewa Perumahan diuraikan mengenai pengertian perumahan, yakni bangunan atau bagiannya termasuk halaman dan jalan

¹³Marwati Djoened Poesponegoro & Nugroho Notosusanto, *Op.Cit.*, h. 288

keluar masuk yang dianggap perlu yang dipergunakan oleh seseorang, perusahaan atau badan-badan lain untuk tempat tinggal dan atau keperluan lain.¹⁴

12. Tanah Bondo Deso

Tanah Bondo Deso adalah tanah hak milik yang dipunyai desa atau sekelompok masyarakat, penggunaannya dapat bersama-sama atau bergiliran. Adapun hasilnya untuk kepentingan bersama, misal untuk biaya pembangunan balai desa, mesjid, pasar desa, dan sebagainya.¹⁵

13. Tanah Bengkok

Dalam kenyataannya hampir semua desa atau istilah yang mirip dengan perkataan desa yang terdapat di se-antero Indonesia mempunyai atau memiliki tanah yang merupakan tanah kas desa. Namun demikian, di Jawa hampir dipastikan setiap desa memiliki tanah, yang lazim disebut “tanah bengkok”. Menurut Erman Rajaguguk, tanah bengkok adalah suatu insentif yang kuat untuk calon kepala desa, yang menghabiskan dana antara Rp.10.000.000, dan Rp. 25.000.000,- dalam kegiatan kampanye, termasuk mengadakan hiburan untuk orang-orang desa, dalam usahanya agar terpilih. Diharapkan bahwa pengeluaran ini akan dapat diganti dari hasil yang akan diperoleh dari tanah bengkok.¹⁶

¹⁴Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta:Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), h. 19

¹⁵ Afrizal. *Sosiologi Konflik Agraria, Protes-protes Agraria Dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*. (Padang. Andalas University Press, 2006), h. 59

¹⁶ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*. (Jakarta. Djembatan, 2003), h. 64

14. Tanah Wedi Kengser

Tanah Wedi Kengser adalah tanah yang terletak di sepanjang aliran sungai. Tanah ini baik bentuk, sifat, dan fungsinya selalu berubah-ubah sesuai dengan situasi dan kondisi alamnya. Contoh, suatu ketika tanah Wedi Kengser berupa tanah kering juga dapat ditanami palawija, tetapi setelah musim penghujan tanah tersebut hanyut dan berubah menjadi sungai. Dengan demikian tanah Wedi Kengser hilang dan berpindah ketempat lain. Tanah ini ada di bawah penguasaan Negara.¹⁷

15. Tanah Kelenggahan

Tanah kelenggahan adalah tanah gaji yang berupa tanah yang diberikan oleh raja kepada pembantu-pembantunya yang biasa disebut dengan abdi dalem, misalnya patih, tumenggung, adipati, dan sebagainya.

16. Tanah Pekulen

Tanah pekulen adalah gaji pegawai berupa tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang bukan pejabat desa. Hal ini terjadi pada zaman kolonial sebagai penghargaan dari Pemerintah kepada warga masyarakat yang berjasa.¹⁸

17. Tanah Rex Extra Commercium

Tanah *Rex Extra Commercium* adalah tanah yang berada di luar lalu lintas perdagangan, yang oleh Negara dapat dipergunakan untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat. Tanah ini juga dapat disebut sebagai

¹⁷ B.F. Sihombing, *Op. Cit.*, h. 70

¹⁸ Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Agraria*, (Jakarta:Prestasi Pustakaraya, 2003), h. 79

tanah cadangan Negara, jadi dipergunakan apabila perlu. Biasanya tanah tersebut dipergunakan untuk :

- a) Kepentingan suci/peribadatan, misalnya untuk mesjid, gereja, kuil, dan sebagainya.
- b) Kepentingan Negara, meliputi kepentingan nasional dan kepentingan pertanian.
- c) Kepentingan umum, yang meliputi kepentingan masyarakat dan pembangunan.¹⁹

18. Tanah Absentee

Tanah *Absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Hal ini dilarang oleh Pemerintah, kecuali pegawai negeri dan ABRI. Alasan pemerintah melarang pemilikan tanah ini adalah kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah absentee dibiarkan akan menjadi tanah terlantar atau kurang produktif sebab pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan.

19. Tanah Oncoran, dan tanah bukan Oncoran

Tanah oncoran adalah tanah pertanian yang mendapat pengairan yang tertentu. Adapun tanah bukan oncoran adalah tanah pertanian yang tidak mendapat pengairan tertentu.

¹⁹ Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, (Surakarta: Muhamadyah University Pres, 2001), h. 237

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional kita adalah Hukum Adat²⁰. Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya. Konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma-norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat.

Hukum adat bukan hanya merupakan sumber utama hukum tanah nasional, melainkan ketentuan-ketentuannya yang pada kenyataannya masih berlaku, tidak berada di luar, melainkan merupakan bagian dari hukum tanah nasional, sepanjang belum mendapat pengaturan dan tidak bertentangan dengan hukum nasional yang tertulis (Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria).

Dalam konsep Undang-Undang Pokok Agraria, tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah milik Negara Republik Indonesia, melainkan adalah hak milik seluruh Bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Atas dasar hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan

²⁰ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta : Penerbit Republika, 2008), h. 7

kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang berhak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

Hak penguasaan atas tanah 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 hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur perbedaan diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Dalam UUPA telah diatur dan ditetapkan tata jenjang atau Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah yang telah disesuaikan dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi, bila dilihat Pasal 1 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah Kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, yang penjelasannya terdapat dalam Penjelasan Umum Nomor : II/1 bahwa ada hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Hak Bangsa Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari Bangsa Indonesia dan bersifat abadi.²¹

²¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

b. Hak Menguasai dari Negara

Hak Menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik, tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia maka dalam penyelenggaraannya Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA).²²

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, Hak Menguasai Negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik. Maka Hak Menguasai Negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, 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 hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

²² Boedi Harsono, *Op.Cit.* 45-46

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dimana hak ulayat dari masyarakat hukum adat atau hak ulayat serta hak serupa lainnya adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

d. Hak-hak Perorangan/Individual atas tanah

Hak ini pada dasarnya merupakan suatu hubungan hukum antara orang perorangan atau badan hukum dengan bidang tanah tertentu yang memberikan kewenangan untuk berbuat sesuatu atas tanah yang diwakinya, yang sumbernya secara langsung atau tidak langsung pada hak Bangsa Indonesia.

B. Pendaftaran Hak Atas Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah telah diatur didalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yaitu meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut :²³

²³Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, *Op.cit.*,

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

Pengertian pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA ini diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti karena hanya meliputi pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²⁴

Pengertian pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut didalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :

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 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 pendaftaran tanah yang merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan berarti suatu kegiatan yang saling berkesinambungan dan tidak dapat terputus, yaitu melalui kegiatan

²⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011) h. 57

pengumpulan data, pengolahan data, penyajian data, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk bentuk pemberian surat tanda bukti hak bagi bidang tanah yang sudah ada haknya.

Pengertian definisi tersebut mengandung aspek teknis dan yuridis, bahkan apabila definisi tersebut ditinjau lebih mendalam lagi, ternyata definisi pendaftaran tanah yang terdapat dalam PP No.24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari pengertian pendaftaran tanah yang terdapat didalam PP No.10 Tahun 1961 sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) UUPA yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah, serta pemberian surat tanda bukti hak atau sertipikat.

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

2. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997 ada dua, yaitu :

a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

- 1.) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- 2.) Pembuktian hak dan pembukuannya;

- 3.) Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - 4.) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
- 1.) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
 - 2.) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Ditinjau dari aspek teknis dan yuridis, penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kedua kegiatan tersebut menuntut perhatian dan penanganan yang sama, karena keduanya sama pentingnya. Apabila salah satu dari keduanya kurang memperoleh perhatian dan penanganan, maka berpotensi untuk mendatangkan hal-hal yang tidak diharapkan dikemudian hari.

Berdasarkan Pasal 1 butir 10 PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa: Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis umumnya prakarsa datang dari pemerintah. Pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Sebaliknya di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis,

pendaftaran tanahnya dilakukan secara sporadik. Berdasarkan Pasal 1 butir 11 PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Pendaftaran tanah secara sporadik 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 masal. Pendaftaran tanah secara sporadik umumnya prakarsa datang dari individual atau massal, yang dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan.

²⁵Berdasarkan Pasal 1 butir 12 PP No.24 Tahun 1997 menentukan 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 sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan Pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah khususnya hak milik yang telah didaftar. Perubahan data fisik yang dimaksud adalah pemisahan, pemecahan, atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar.

Perubahan data yuridis yang dimaksud adalah dapat berupa haknya, yaitu berakhirnya jangka waktu berlakunya, dibatalkan, dicabut, atau

²⁵*Ibid*

dibebani hak lainnya. Perubahan juga dapat terjadi karena perbuatan hukum jual beli. Pada sistem pendaftaran akta untuk perubahan-perubahan tersebut dibuatkan akta yang selanjutnya merupakan surat tanda bukti. Sistem pendaftaran hak perubahannya dicatat pada buku tanah dan sertipikat yang bersangkutan sebagai surat tanda bukti hak dan alat bukti yang kuat.

C. Peran Pemerintahan Desa dalam Pendaftaran Tanah

Dalam era reformasi, keberhasilan penyelenggaraan pemerintah salah satunya diukur dari menyelenggarakan pelayanan yang baik oleh instansi atau unit pemberi layanan. Terlebih lagi pelayanan dibidang pertanahan, karena tanah mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat sentral dan bersifat strategis di dalam aspek ekonomi dan aspek sosial. Dalam aspek ekonomi, tanah dapat membeikan kesejahteraan berupa pendapatan melalui transaksi jual beli, sewa-menyewa, dan jaminan hak tanggungan (*Secured Trancation*), dan sebagainya.

Demikian juga bagi pemerintah, dalam aspek ekonomi, tanah yang dimilikinya memberikan pendapatan. Disamping itu, tanah berperan sebagai tempat bermukim/perumahan, tempat untuk melakukan kegiatan usaha, seperti perkantoran/pertokoan, pertamanan, perindustrian, pergudangandan lainnya. Wilayah Kabupaten Kampar yang notabene salah satu kabupaten penghasil pertanian di Riau. Hal ini bisa terlihat dari hasil pertanian sekitar 60% tanah digunakan untuk lahan pertanian baik itu berasal dari hak milik ataupun tanah hak guna usaha. Kebutuhan tanah diberbagai bidang pertanahan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit

dikendalikan. Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas. Dalam aspek sosial, tanah merupakan mencerminkan kewibawaan dan status sosial pemiliknya, artinya makin banyak dan luas tanah yang dimiliki, makin tinggi statusnya dalam masyarakat. Dalam aspek sosial, tanah yang dimiliki juga mempunyai fungsi sosial.

Untuk mendukung akurasi data pertanahan, peran kepala desa/lurah dan camat sangat diperlukan dengan maksud mencegah kekeliruan dan tumpang-tindihnya informasi mengenai status dan pemilikan tanah. Peranan kepala desa/lurah atau camat dalam bidang pertanahan, yakni hal-hal yang berkaitan dengan peralihan hak. Perlu lebih dahulu diketahui bahwa peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena beralih atau dialihkan. Selain itu juga kepala desa/lurah atau camat selalu diikuti sertakan dalam tim panitia adjudikasi atau panitia untuk pendaftaran tanah secara sporadik.

Syarat utama untuk mendaftarkan peralihan hak atas nama atau disebut dengan istilah balik nama adalah akta yang dibuat oleh PPAT, sedangkan untuk waris cukup dengan surat keterangan waris yang diperkuat oleh kepala desa/lurah setempat. Berdasarkan dokumen yang dipersyaratkan oleh PPAT, untuk bisa berlangsungnya transaksi dan penerbitan akta, yang harus dipersiapkan oleh penjual dan pembeli tanah adalah sertifikat asli (kalau belum ada maka penggantinya adalah alat bukti lain yang dikuatkan oleh surat keterangan lurah dan camat setempat mengenai kebenaran kepemilikan atas tanah oleh penjual.

Sebelum kepala desa/lurah atau camat memberikan surat keterangan tersebut, maka kepala desa/lurah atau camat hendaklah menelusuri secara kuat mengenai kebenaran sertifikat asli (jika ada), atau bukti pemilikan lainnya. Setiap kepala desa/lurah atau camat menerbitkan surat keterangan harus menerapkan “Asas Kecermatan” dalam menerbitkan surat keterangan. Asas kecermatan merupakan salah satu asas formal di dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Asas kecermatan disini dimaksudkan bahwa setiap pejabat Tata Usaha Negara (TUN) disyaratkan agar pada waktu menyiapkan keluarnya suatu keputusan harus memperoleh pengetahuan tentang semua fakta yang relevan dari semua kepentingan yang terkait, tidak semena-semena, adil, menghormati hak-hak orang lain, mengakui persamaan derajat dan kewajiban antar sesama manusia, dan kalau perlu juga mempertimbangkan kepentingan pihak-pihak lain.