

BAB II

PENGERTIAN TANAH DAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

2.1. Pengertian Tentang Tanah

Pendaftaran tanah merupakan upaya dalam menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah¹.

Berdasarkan pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah yaitu:

- a. 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.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.²

Berdasarkan pasal 4 PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.
- b. Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah yang 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 sebagai bidang-bidang

² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3

tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.³

Kata-kata “rangkaiian kegiatan” mununjuk adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata “teratur” menunjukan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai. Berdasarkan rumusan pengertian dari pendaftaran tanah diatas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendafrtan tanah yaitu⁴:

- a. Rangkaian kegiatan bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan mengumpulkan baik data fisik maupun data yuridis dari tanah.
- b. Oleh pemerintah bahwa dalam kegaiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang.
- c. Teratur dan terus-menerus bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan dan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak.

³ Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undaang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional ; Jakarta, Djambatan hlm. 72

⁴ Suhadi dan Rofi Wahasia, 2008, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, Universitas Negeri Semarang, hlm. 12

- d. Data tanah bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah dihasilkan data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan,serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, dan pemegang haknya siapa.
- e. Wilayah bisa merupakan wilayah kesatuan dengan obyek dari pendaftaran tanah.
- f. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan obyek dari pendaftaran tanah.
- g. Adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat.

Pendaftaran tanah merupakan suatu proses dimana terdapat aspek formal dan materil dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat hak atas tanah yang memberikan kepastian hukum, kepastian hak dan kepastian pemilik sertifikat hak atas tanah.

Pengertian tanah, dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) disebutkan mengenai tanah yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Selain itu dijelaskan bahwa tanah juga mencangkup aspek kultural, (Kualitas kering-tandus, basah-subur), Politis, hukum, pemilikan, hak dan juga makna spritual. Seperti halnya tanah adat dan tanah suci.

Tanah juga dihubungkan dengan negeri kelahiran; (tanah tumpah darah) setiap warga negara Indonesia, menyebut Indonesia sebagai "Tanah Air atau "ibu Pertiwi". Dua kata tersebut mengandung makna

ekologis yang luas. Istilah di atas yang mempunyai maksud politis kebangsaan, juga berdimensi lingkungan. Tanah adalah sumber kehidupan manusia. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan sebagai berikut.⁵ “ Atas dasar tanah hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Istilah tanah dalam Pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan Hukum. Persoalan Hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat diatasnya. Timbulnya berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

2.2. Dasar Hukum Pendaftaran tanah

⁵ Diakses dari <http://Kamus Besar Bahasa Indonesia.org> pada tanggal 8 Mei 2023 Pukul 08.00

Ketentuan Pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 (PP 10/1961) yang mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1961, dan setelah diberlakukan selama 36 tahun, selanjutnya digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (PP 24/1997) sebagai revisi dari PP 10/1961, yang diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan berlaku efektif sejak 8 Oktober 1997. Sebagai peraturan pelaksana dari PP 24/1997 maka telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 (PMNA/Ka.BPN No. 3/1997) tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka Rechts Kadaster yang bertujuan menjamin tertib hukum dan kapasitas atas hak tanah (kepastian hukum) serta perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah maka oleh UUPA, Pemerintah diharuskan untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dan hal itu diatur dengan suatu Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa pendaftaran tanah itu harus meliputi dua hal, yakni:

- a. Pengukuran dan pemetaan-pemetaan tanah serta menyelenggarakan tata usahanya.
- b. Pendaftaran hak serta peralihannya dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam rangka pelaksanaannya, tugas pendaftaran tanah dilakukan dengan berbagai kegiatan diantaranya adalah pelaksanaan pembukuan, pendaftaran dan pemindaahan/peralihan hak atas tanah. Kepastian hukum obyek mengandung pengertian bahwa bidang tanah yang terdaftar bersifat unik, baik letak, luas maupun batas-batasnya. Keunikan tersebut juga menjamin dapat dilaksanakan pengembalian batas apabila di kemudian hari tanda-tanda batas tanah tersebut hilang. Kepastian hukum subyek bermakna bahwa hak yang terdaftar dalam daftar umum dijamin kebenarannya sebagai pemegang hak yang sah dan sebenarnya yang pemiliknya didasarkan atas itikad baik.

Pemberian jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, memerlukan tersedianya hukum tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Hal tersebut seperti yang telah diuraikan di atas sekarang ini diatur dalam PP 24/1997 sebagai pengganti dari PP10/1961 yang dianggap belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Tujuan dan sistem yang digunakan tetap dipertahankan dalam PP 24/1997 ini, yang pada hakekatnya seperti yang sudah ditetapkan dalam UUPA, yakni antara lain

Pendaftaran Tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian di bidang pertanahan.

2.2.1. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah menetapkan ketentuan tentang pendaftaran tanah sebagai berikut yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk implementasi dari pasal 19 tersebut di atas, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan pemerintah ini dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah adalah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang telah diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dalam Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997.

Dalam ketentuan penutup pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa “dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembar Negara Nomor 28

Tahun 1961 tambahan Lembaran Negara Nomor 2172) dinyatakan tidak berlaku”.

Pendaftaran tanah menurut ketentuan pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan :

- a. 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. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan yaitu mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang dan milik atas satuan rumah susun wajib di daftar.

Penjelasan pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah merupakan tujuan utama

pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Di samping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan 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 diatur. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dari perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan. (Ruchiyat, 1994: 38)

2.2.2. Macam-Macam Pendaftaran Tanah Yaitu Pendaftaran Tanah Secara Sporadik dan Pendaftaran Tanah Secara Sistemik

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 Nomor 24 Tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistemik, 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 massal⁶.

Secara individual yaitu pemegang hak atas tanah datang langsung ke kantor pertanahan, pemegang hak atau kuasanya membawa permohonan dan persyaratan yang diperlukan. Secara massal dilaksanakan bersama-sama (Kolektif) yang dikoordinir oleh Kepala Desa dan atau aparatnya, dengan cara ini pemegang hak tidak harus datang ke kantor pertanahan.

Pensertifikatan secara sporadik (bersama-sama), berarti bahwa masyarakat peserta sertifikasi secara massal ini terlibat langsung dan menanggung semua biaya pendaftaran tanah secara swadaya tanpa adanya bantuan dari pemerintah.

Proses pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh beberapa pejabat yaitu antara lain :

- a. Panitia A;
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- c. Kepala Desa/Kelurahan;
- d. Kepala Kecamatan.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu sistem negatif yang mengandung unsur

⁶ Urip Santoso, 2012. Hal. 306-307

positif hal ini dikarenakan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat⁷. Hal ini juga dapat disimpulkan dalam proses pendaftaran tanah yang memiliki prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat, namun dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan harus dapat dipertanggung jawabkan pada kebenaran data yang diperoleh.

Kegiatan awal pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan pemegang hak yang bersangkutan, diantaranya:

- a. permohonan pengukuran
- b. permohonan pendaftaran hak baru
- c. permohonan pendaftaran hak lama
- d. permohonan pendaftaran peralihan hak dan lain-lain.

Permohonan pengukuran bidang tanah diajukan untuk keperluan :

- a. persiapan permohonan hak baru
- b. pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah
- c. pengembalian batas
- d. pemetaan batas dalam rangka konsolidasi tanah
- e. inventarisasi pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka pengadaan tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
- f. lain-lain keperluan dengan persetujuan pemegang hak

⁷ Boedi Harsono, Op,Cit. Hlm. 477

Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui Ajudikasi. Dalam Pasal 1 angka 8 bahwa Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh pejabat lainnya antara lain:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pelaksanaan pendaftaran tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berperan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, kecuali lelang, pembuatan Akta Pembagian Hak Bersama, dan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

2. Panitia Ajudikasi

Panitia Ajudikasi membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam ksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.

3. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah Hak Milik berupa pembuatan akta ikrar wakaf.

4. Pejabat dari Kantor Lelang.

Peran Pejabat dari kantor lelang adalah untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan Berita Acara/Risalah Lelang atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

5. Kepala Desa/Kepala Kelurahan

Kepala Desa/Kelurahan berperan dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik berupa penerbitan surat kutipan letter C (Pengganti petuk pajak bumi), riwayat tanah, dan menandatangani penguasaan fisik sporadik.

Pada pendaftaran tanah secara sistematis, pemegang hak atas tanah, kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk:

- a. Memasang tanda-tanda batas pada bidang tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku.
- b. Berada di lokasi pada saat panitia ajudikasi melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis.
- c. Menunjukkan batas-batas bidang tanahnya kepada panitia ajudikasi

- d. Menunjukkan bukti kepemilikan atau penguasaan tanahnya kepada panitia adjudikasi
- e. Memenuhi persyaratan yang ditentukan bagi pemegang hak atau kuasanya atau selaku pihak lain yang berkepentingan.

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam mewujudkan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah memiliki manfaat dalam dua pihak yaitu antara lain ⁸:

1. Pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf
 - a. Tahapan prosedurnya mudah yaitu dalam proses pendaftaran tanah pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten dalam pengurusan sertifikat, akan tetapi Panitia Adjudikasi yang datang kelokasi pendaftaran tanah secara sistematis dari awal pendaftaran sampai terbitnya sertifikat.
 - b. Biaya murah yaitu biaya yang ditetapkan dalam pendaftaran tanah terjangkau oleh keuangan pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf karena biaya tidak berdasarkan luas tanah yang dimohonkan untuk didaftar.
 - c. Waktunya cepat yaitu waktu yang dibutuhkan dalam pendaftaran tanah secara sistematis tidak memerlukan waktu yang lama jika dibandingkan oleh pendaftaran tanah secara sporadis.

⁸ Ibid, hal. 168

- d. Memberikan jaminan kepastian hukum yaitu dengan terbitnya sertifikat maka dapat diketahui dengan jelas dan pasti data fisiknya (letak, luas, batas-batas tanah dan ada atau tidaknya bangunan diatas tanah), dan data yuridisnya (status hukum tanah, subjek haknya).
 - e. Memberikan rasa aman yaitu tidak menimbulkan sengketa para pihak yang berkaitan dengan data fisik dan data yuridis atas tanah yang telah terdaftar (bersertifikat).
 - f. Hak atas tanah yang sudah terdaftar dapat dijamin utang oleh pemegang hak atas tanah.
 - g. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan haknya yaitu dalam proses Jual beli, pewarisan, hibah, tukar-menukar, lelang.
 - h. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
2. Bagi Pemerintah
- a. Terwujudnya tertib administrasi pertanahan yaitu tanah yang tadinya belum terdaftar memiliki tanda bukti sertifikat sehingga dalam pendataan di Kantor Pertanahan menjadi tertib.
 - b. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan yaitu dengan didaftarkan maka memiliki kepastian hukum terhadap pemilikan hak atas tanah berupa data fisik dan yuridis sehingga mengurangi sengketa tanah.
 - c. Dapat memperlancar kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan tanah untuk pembangunan yaitu apabila ada proyek pemerintah

maka hak ganti rugi menjadi jelas siapa yang berhak atas ganti rugi dengan dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat.

2.3. Pengertian Sertipikat Tanah

Dalam UUPA tidak pernah disebut sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah. Dan penulis pun di sini membuat pengertian yang sama bahwa surat tanda bukti hak adalah sertifikat. Sebagaimana kalimat ini tersebut dalam sampul map yang berlogo burung Garuda yang dijahit menjadi satu dengan surat ukur atau gambar situasi tanah tersebut. 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 membuktian 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 ntadi. Menurut Ali Achmad Chomzah bahwa sertifikat merupakan surat tanah yang sudah

diselenggarakan pengukuran desa demi desa, karenanya ini merupakan pembuktian yang kuat, baik subjek maupun objek ilmu hak atas tanah⁹.

Selain itu juga ada istilah dikenal dengan sertifikat sementara, yaitu surat tanda bukti hak, yang terdiri dari salinan buku tanah dan gambar situasi, yang diberi sampul dan dijilid menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). Di atas sudah disebut sertifikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu telah kelihatan berfungsinya, bahwa sertifikat itu berguna sebagai "alat bukti". Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh Negara. Dengan dilakukan administrasinya lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasi tersebut. Bukti atau sertifikat adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera dalam tulisan di dalam sertifikat tadi. Jadi bagi si pemilik tanah, sertifikat tadi adalah merupakan pegangan yang kuat dalam hal pembuktian hak miliknya, sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum melindungi pemegang sertifikat tersebut dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang ada dalam sertifikat. Sehingga bila yang memegang sertifikat itu belum namanya maka perlu dilakukan balik namanya kepada yang memegang sehingga terhindar lagi dari gangguan pihak lain. Dengan demikian surat tanda bukti atau sertifikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat.

⁹ Boedi Harsono, Op. Cit. hlm. 72

2.4 Pengertian Konversi / Pengakuan Hak

Sebagaimana diketahui sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan dua perangkat hukum tanah di Indonesia (dualisme). Satu bersumber pada hukum adat disebut hukum tanah adat dan yang lain bersumber pada hukum barat disebut hukum tanah Barat. Dengan berlakunya hukum agraria yang bersifat nasional (UUPA) maka terhadap tanah-tanah dengan hak barat maupun tanah-tanah dengan hak adat harus dicarikan padanannya di dalam UUPA. Untuk dapat masuk ke dalam sistem dari UUPA diselesaikan dengan melalui lembaga konversi.

Beberapa ahli hukum memberikan pengertian konversi yaitu: A.P. Parlindungan menyatakan :

“Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA”¹⁰.

Boedi Harsono menyatakan :

“Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA”¹¹.

Konversi hak-hak atas tanah adalah penyesuaian hak lama atas tanah menjadi hak baru menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Sedangkan menurut A.P Parlindungan, konversi hak-hak atas tanah

¹⁰ A.P Perlindungan, Pendaftaran tanah di Indonesia, mandar maju Bandung, 1990, hlm 1.

¹¹ Boedi Harsono, Op.Cit, hlm. 140

adalah bagaimana pengaturan dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem UUPA¹².

2.4.1. Dasar Hukum Konversi

Adapun yang menjadi landasan hukum konversi terhadap hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 adalah bagian kedua dari UUPA "Tentang ketentuan-ketentuan konversi yang terdiri IX pasal yaitu dari Pasal I sampai dengan Pasal IX", khususnya untuk konversi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat dan sejenisnya diatur dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan konversi, di samping itu untuk pelaksanaan konversi yang dimaksud oleh UUPA dipertegas lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 yaitu Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

Beberapa ketentuan-ketentuan konversi hak atas tanah adat:

1. Pasal II Ketentuan konversi berbunyi :

Ayat (1) : Hak-Hak Atas Tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 Ayat (1), seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, yaitu Hak Agrarisch Eigendom, Milik, Yasan, Andarbeni Hak Atas Druwe, Hak Atas Druwe Desa, Pesini,

¹² Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria Pertanahan Indonesia jilid 1, Prestasi Pustaka Raya Jakarta, 2004, hlm 40

Grant Sultan, Landirijenbezitrecht, Altijddurende Erfpacht, Hak Usaha Atas Bekas Tanah Partikelir dan Hak-Hak lain dengan nama apapun, juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi Hak Milik tersebut dalam Pasal 20 Ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

Ayat (2) : Hak-hak tersebut dalam Ayat (1) kepunyaan orang asing warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai yang dalam Pasal 21 Ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Terhadap Pasal II ketentuan konversi ini ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 19 dan Pasal 22 Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1980 dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah, sehubungan dengan hal tersebut maka jelaslah bahwa untuk pengkonversian dari Hak-Hak yang disebut dalam Pasal II Ketentuan Konversi diperlukan tindakan penegasan:

- a. Mengenai yang mempunyainya, untuk memperoleh kepastian apakah akan dikonversi menjadi hak milik atau tidak.
- b. Mengenai peruntukan tanahnya, jika ternyata konversinya tidak bias menjadi hak milik.

Penegasan tersebut diperlukan karena konversi dari pada hak tersebut di atas disertai syarat-syarat yang bersangkutan dengan status yang empunya dan sifat penggunaan tanah pada tanggal 24 September 1960.

2. Pasal VI Ketentuan Konversi berbunyi:

“Hak-Hak Atas Tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini yaitu: hak vruchtgebruik, gebruik, grant countroleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini”.

Dari bunyi Pasal VI ketentuan konversi tersebut maka hak- hak atas tanah seperti ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas yang berasal dari hukum adat dikonversikan menjadi hak pakai.

3. Pasal VII Ketentuan Konversi :

Ayat (1): Hak Gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada Pasal 20 Ayat (1).

Ayat (2): Hak Gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini.

Ayat (3): Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak tetap, maka menteri agrarialah yang memutuskan.

Lebih lanjut ketentuan-ketentuan tentang konversi dalam UUPA ditegaskan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 dan SK. Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

Permohonan konversi dari tanah-tanah yang pernah tunduk kepada :

- a. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1958.
- b. Hak atas tanah yang didaftar menurut Stb. 1873 Nomor 38, yaitu tentang Agrarisch Eigendom.
- c. Peraturan-peraturan yang khusus di daerah Yogyakarta, Surakarta, Sumatera Timur, Riau dan Kalimantan Barat.

Dalam pelaksanaan konversinya diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dengan disertai tanda bukti haknya (kalau ada disertakan pula surat ukurnya), tanda bukti kewarganegaraan yang sah dari yang mempunyai hak yang menyatakan

kewarganegaraannya pada tanggal 25 september 1960 dan keterangan dari pemohon apakah tanahnya tanah perumahan atau tanah pertanian.

Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah, mengatur tentang hak-hak yang tidak diuraikan dalam sesuatu surat hak tanah, maka oleh yang bersangkutan diajukan:

- a. Tanda bukti haknya, yaitu bukti surat pajak hasil bumi/Verponding Indonesia atau bukti surat pemberian hak oleh Instansi yang berwenang (kalau ada disertakan pula surat ukurnya).
- b. Surat keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh asisten Wedana (Camat) yang:
 - 1) Membenarkan surat atau surat bukti hak itu.
 - 2) Menerangkan apakah tanahnya tanah perumahan atau tanah pertanian.
 - 3) Menerangkan siapa yang mempunyai hak itu, kalau ada disertai turunan surat-surat jual beli tanahnya.
- c. Tanda bukti kewarganegaraan yang sah dari yang mempunyai hak.

Dari ketentuan Pasal 3 ini, maka khusus untuk tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat tetapi tidak terdaftar dalam ketentuan konversi sebagai tanah yang dapat dikonversikan kepada sesuatu hak atas tanah menurut ketentuan UUPA, tetapi diakui tanah tersebut sebagai hak adat, maka ditempuhlah dengan upaya "Penegasan Hak" yang diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah setempat dikuti

dengan bukti pendahuluan seperti bukti pajak, surat jual-beli yang dilakukan sebelum berlakunya UUPA dan surat membenarkan tentang hak seseorang dan menerangkan juga tanah itu untuk perumahan atau untuk pertanian dan keterangan kewarganegaraan orang yang bersangkutan.

Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah, dalam pasal ini diatur lembaga konversi lain dinamakan "Pengakuan Hak", yang perlakuan atas tanah-tanah yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda bukti haknya, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional wilayah setempat, permohonan tersebut diumumkan 2 bulan berturut-turut di kantor pendaftaran tanah dan kantor Kecamatan, jika tidak diterima keberatan mereka membuat pernyataan tersebut kepada kantor BPN dan kemudian mengirimkannya kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanian setempat, penerbitan pengakuan hak diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN, dari SK pengakuan hak tersebut sekaligus mempertegaskan hak apa yang diberikan/padanan pada permohonan tersebut, bisa saja Hak Milik, Hak Guna Usaha, atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai¹³.

2.4.2. Tujuan Konversi

¹³ A.P Perlindungan, Op. Cit. Hlm 42

Dengan diberlakukannya UUPA yang menganut asas unifikasi hukum agraria, maka hanya ada satu sistem hukum untuk seluruh wilayah tanah air, oleh karena itu hak-hak atas tanah yang ada sebelum UUPA harus disesuaikan atau dicari padanannya yang terdapat di dalam UUPA melalui lembaga konversi.

Tujuan pendaftaran konversi tanah untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atau menghasilkan Surat Tanda Bukti Hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat¹⁴.

Jadi dengan demikian tujuan dikonversinya hak-hak atas tanah pada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA di samping untuk terciptanya unifikasi hukum pertanahan di tanah air dengan mengakui hak-hak atas tanah terdahulu untuk disesuaikan menurut ketentuan yang terdapat di dalam UUPA dan untuk menjamin kepastian hukum, juga bertujuan agar hak-hak atas tanah itu dapat berfungsi untuk mempercepat terwujudnya masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3).

2.4.3. Macam-Macam Konversi

Dalam UUPA terdapat 3 (tiga) jenis konversi¹⁵:

1. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah hak barat
2. Konversi hak atas tanah, berasal dari hak Indonesia

¹⁴ Agung Raharjo, Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat oleh ahli waris, Univesitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm.14

¹⁵ Ibid, Hal. 158

3. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah bekas Swapraja
Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa hak atas tanah
sebelum

berlakunya UUPA terdiri dari hak-hak yang tunduk pada hukum adat dan hak-hak yang tunduk pada hukum barat.

Adapun hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat adalah:

1. Hak *Agrarisch Eigendom*

Lembaga *Agrarisch Eigendom* ini adalah usaha dari Pemerintah Hindia Belanda dahulu untuk mengkonversi tanah hukum adat, baik yang berupa milik perorangan maupun yang ada hak perorangannya pada hak ulayat dan jika disetujui sebagian besar dari anggota masyarakat pendukung hak ulayatnya, tanahnya dikonversikan menjadi *Agrarisch Eigendom*.

2. Tanah hak milik, hak yasan, andar beni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini. Istilah dan lembaga-lembaga hak atas tanah ini merupakan istilah lokal yang terdapat di Jawa.

3. *Grant Sultan* yang terdapat di daerah Sumatra Timur terutama di Deli yang dikeluarkan oleh Kesultanan Deli termasuk bukti-bukti hak atas tanah yang diterbitkan oleh para Datuk yang terdapat di sekitar Kotamadya Medan. Di samping itu masih ada lagi yang disebut grant lama yaitu bukti hak tanah yang juga dikeluarkan oleh Kesultanan Deli.

4. *Landrerijen bezitrecat, Altijddurende Erfpacht*, Hak – Hak Usaha Atas Bekas Tanah Partikelir.

Selain tanah-tanah yang disebut di atas yang tunduk pada hukum adat ada juga hak-hak atas tanah yang lain yang dikenal dengan nama antara lain Ganggam Bauntuik, Anggaduh, Bengkok, Lungguh, Pituas dan lain-lain.

2.5. Jenis- jenis Sertipikat Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut¹⁶:

Landasan idiil daripada hak milik (baik atas tanah maupun atas barang-barang dan hak-hak lain) adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi secara yuridis formil, hak perseorangan ada dan diakui oleh negara. Hal ini dibuktikan anatara lain dengan adanya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Dahulu, hak milik dalam pengertian hukum barat bersifat mutlak, hal ini sesuai dengan faham yang mereka anut yaitu individualisme, kepentingan individu menonjol sekali, individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya. Hak milik tadi tidak dapat diganggu-gugat. Akibat adanya ketentuan demikian, pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk kepentingan umum.

¹⁶ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde baru*, Bandung, P.T Alumni, 2006, hlm.46

Sebagai contoh dari kemutlakan hak milik ini dibuktikan dengan adanya Arres 14 Maret 1904, yaitu Lantaarpaal Arres, sehingga perbuatan kotapraja yang waktu itu memerintahkan penyediaan kira-kira satu meter persegi tanah dari seorang pemilik tanah untuk menancapkan tiang lentera bagi penerangan umum, oleh Hakim dianggap bertentangan dengan undang-undang, karena membatasi hak milik perseorangan. Konsepsi hak milik semacam ini pada zaman sekarang sudah tidak dapat diterima lagi. Hak milik atas tanah dalam pengertian sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat 1 UUPA adalah sebagai berikut:

“ Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh di sini tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak- hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara semua hak- hak atas tanah lainnya. Sehingga si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada. Seseorang yang mempunyai hak milik dapat berbuat apa saja sekehendak hatinya atas miliknya itu, asal saja tindakannya itu tidak bertentangan dengan undang-

undang atau melanggar hak atau kepentingan orang lain¹⁷. Jadi harus pula diingat kepentingan umum, seperti telah disebutkan dalam Pasal 6 UUPA tadi. Apalagi kita menganut paham bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial. Arti dari pada hak milik mempunyai fungsi sosial ialah bahwa hak milik yang dipunyai oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau perseorangan, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat rakyat banyak. Jadi hak milik ini harus mempunyai fungsi kemasyarakatan, yang memberikan berbagai hak bagi orang lain.

Sekalipun sebidang tanah menjadi hak milik perseorangan, karena hak milik itu dipandang berada di atas Hak Ulayat Negara, dalam batas-batas tertentu (misalnya untuk keperluan jalan raya, bukan untuk pendirian hotel, casino dan lain-lain), negara tetap berhak untuk menentukan tanah hak milik tersebut, sesuai dengan pola pembangunan dan ketentuan hukum mengenai tataguna tanah secara nasional maupun regional. Pendirian hak milik mempunyai fungsi sosial, dalam rangka mencegah penggunaan hak milik yang tidak sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Dasar hukum fungsi sosial tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “ Bumi dan air kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sedangkan dasar hukum pembatasannya terurai dalam Pasal 27 ayat (2) yang isinya adalah

¹⁷ *Ibid*, hlm. 45

sebagai berikut. “ Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Disamping hak milik atas tanah terdapat juga hak guna usaha, yaitu adalah suatu hak kebendaan untuk mengenyam kenikmatan yang penuh (*volle genot*) atas suatu benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain, dengan kewajiban membayar *pacht (cano)* tiap tahun, sebagai pengakuan eigendom kepada yang memilikinya, baik berupa uang maupun hasil *in natura*. Hak Guna Bangunan adalah hak milik untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan / atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau milik orang lain. Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya. Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak untuk memanfaatkan sumber daya dalam hutan yang bersangkutan tanpa hutan tersebut dimiliki oleh si penerima hak.