

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Prinsip - prinsip Hukum Agraria Nasional dalam Undang - undang Pokok Agraria (UUPA)

Hukum Nasional akan mengakhiri berlakunya hukum barat atas tanah, akan tetapi karena belum adanya aturan hukum yang mengatur hak-hak atas tanah, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, hak-hak atas tanah barat masih tetap berlaku setelah masa proklamasi kemerdekaan.<sup>9</sup>

Setelah proklamasi kemerdekaan, terdapat keinginan yang kuat untuk segera mengakhiri berlakunya hukum pertanahan peninggalan pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini dilakukan antara lain dengan penghapusan beberapa tanah Hak Barat yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan semangat proklamasi, yaitu<sup>10</sup>:

##### 1. Hak Bangsa

Hak bangsa, arah dan tujuannya berhubungan erat dengan konsep bangsa dalam arti yang sangat luas. Dalam artian bahwa konsep bangsa merupakan artikulasi dari mengangkat kepentingan bangsa di atas kepentingan perorangan atau golongan. Hal ini berarti bahwa hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai makna bahwa kepentingan perorangan atau golongan. Dalam Pasal 1 ayat (1,2,3) UUPA No.5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai

<sup>9</sup> Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm. 25

<sup>10</sup> <http://opini-manadopost.blogspot.com> (13 Oktober 2009 pukul 19.30 WIB).

karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- (3) Hubungan bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Ketentuan dalam pasal 1 ayat (1,2,3) UUPA No.5 Tahun 1960 tersebut sejalan dengan Penjelasan dengan Penjelasan Umum UUPA No.5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa:

Bumi air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1,2,3) UUPA No.5 Tahun 1960 tersebut diatas, Boedi Harsono mengatakan bahwa: Hak bangsa Indonesia adalah semacam hak ulayat, berarti dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang tinggi. Ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak Ulayat dan hak-hak perseorangan atas tanah yang dimaksud oleh Penjelasan Umum diatas, secara langsung maupun tidak langsung, semuanya bersumber pada hak Bangsa. Maka dalam hubungan ini, perkataan 'pula' dalam kalimat "menjadi hak pula dari bangsa Indonesia", seharusnya tidak perlu ada. Karena bisa menimbulkan kesan, seakan-akan Hak Bangsa adalah sejajar dengan Hak Ulayat dan hak-hak perorangan.

Boedi Harsono memberikan uraian mengenai ketentuan-ketentuan pokok yang terkandung dalam hak Menguasai bangsa Indonesia atas tanah sebagai berikut:

a. Sebutan dan Isinya

Hak bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para ilmuwan hukum tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang di maksud dalam pasal 1 ayat (1,2,3) UUPA No.5 Tahun 1960. Hak bangsa memiliki dua unsur, yakni unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya.

b. Pemegang haknya

Subjek hak bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang.

c. Tanah yang Dihaki

Hak bangsa Indonesia meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia, maka tidak ada tanah yang merupakan res nullius.

d. Terciptanya Hak Bangsa

Tanah hak bangsa Indonesia sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hak bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia.

*commit to user*

e. Hubungan yang Bersifat Abadi

Hubungan yang bersifat abadi mempunyai makna bahwa hubungan yang akan berlangsung tidak akan putus untuk selamanya.

## 2. Hak Menguasai Negara

Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, menyebutkan: bahwa hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini, memberi wewenang untuk :

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

Otoritas kekuasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, diartikan sebagai hak penguasaan negara oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dengan mengganti otoritas menjadi hak dalam penguasaan negara atas tanah, maka membawa konsekuensi yuridis dalam proses normativisasi pengertian terhadap hak penguasaan negara yang dalam praktek menjadikan negara memiliki, sehingga mengaburkan arti otoritas negara dalam hal mengatur, mengurus, dan mengawasi pelaksanaan penggunaan hak-hak atas tanah.<sup>11</sup>

Hak Menguasai Negara di bidang pertanahan adalah hak yang diberikan kepada Negara untuk :

### 1. Pengaturan (*regelendaad*)

- a. Mengatur menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bidang pertanahan Hak-hak yang mengenai

---

<sup>11</sup> Irene Eka Sihombing, Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Universitas Trisakti, Jakarta, 2005, hlm. 58

pengaturan peruntukan tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

- 1) Penatagunaan tanah
  - 2) Pengaturan Tata ruang
  - 3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Hak-hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidangbidang seperti:
- 1) Pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai (landreform)
  - 2) Pengaturan hak pengelolaan tanah
  - 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.
2. Mengadakan kebijakan (*beleid*) bidang pertanahan,
  3. Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*) bidang pertanahan,
  4. Pengelolaan (*beheersdaad*) bidang pertanahan,
  5. Pengendalian, dalam pemberian bimbingan, supervisi, pelatihan, perizinan, sertifikasi, bantuan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan,
  6. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dalam bidang pertanahan, yakni kegiatan pemantauan dan evaluasi agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan, termasuk melakukan tindakan korektif dan penegakan hukum.

Dalam kaitannya dengan hak-hak penguasaan atas tanah, menurut Boedi Harsono, pengertian hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya



untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dihaki. Apa yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan hak atas tanah yang satu dengan yang lainnya. Hak milik atas tanah (Pasal 20 UUPA) merupakan hubungan hukum perdata, sedangkan hak menguasai dari negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA) merupakan hubungan hukum publik.

### 3. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) disebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Perlu digaris bawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata dikuasai. Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara adalah pemiliknya, padahal tidak demikian adanya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, kewenangan negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya ;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak

pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).<sup>12</sup>

Kandungan hak atas tanah berfungsi sosial tersebut adalah keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan negara.<sup>13</sup>

Pengertian fungsi sosial menurut sejarah pertumbuhannya dalam Hukum Barat, berpangkal pada hak-hak perorangan yang bersifat individualistis. Semula yang ada hanya hak perorangan yang mutlak, kemudian ternyata tidak membawa kebahagiaan bagi masyarakat, lalu dikurangi kemutlakannya karena terjadinya “penyalahgunaan hak (*misbruik van eigendoms recht*) atau perbuatan melawan hukum”, sehingga pada akhirnya ada prinsip “hak itu adalah fungsi sosial”. Jadi pangkalnya adalah individualistis.<sup>14</sup>

Hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama.

<sup>12</sup> Sukirman Azis, Hak Milik Berfungsi Sosial, <http://sukirman.weebly.com/1/post/2011/02/hak-milikberfungsi-sosial.html>, (diakses 14 Oktober 2018).

<sup>13</sup> A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Cetakan Kesembilan, Bandung, 2008, hal. 67-68.

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 67

Sifat kebersamaan pada hak-hak perorangan dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional adalah sifat asli, sifat bawaan yang hakiki. Konsep fungsi sosial dalam Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional merupakan bagian dari alam pikiran asli orang Indonesia. Yaitu bahwa manusia Indonesia adalah manusia pribadi yang sekaligus makhluk sosial, yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama, kepentingan masyarakat.<sup>15</sup>

Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut terkandung pada Pasal 6 UUPA. Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional. Dalam ketentuan Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal 6 UUPA menyebutkan semua hak atas tanah, perlu pula diperhatikan, bahwa Pasal 6 tersebut tidak menyatakan, bahwa hak-hak atas tanah adalah fungsi sosial, melainkan memiliki fungsi sosial, yang sama artinya dengan berfungsi sosial. Dikatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah fungsi sosial, maka pernyataan yang demikian itu bukan berpangkal pada pengakuan terhadap hak-hak perorangan atas tanah, melainkan sebaliknya, berarti mengingkarinya. Ketentuan Pasal 6 UUPA berpangkal pada pengakuan adanya hak-hak perorangan atas tanah, sesuai konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional dan tercermin dalam Pasal 16 UUPA.<sup>16</sup>

Dalam penjelasan umum fungsi sosial hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar keempat dari Hukum Tanah Nasional kita. Dinyatakan dalam penjelasan Pasal 6 tersebut: “Ini berarti, bahwa hak

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesepuluh, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 302

<sup>16</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 303-304.



atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat”.<sup>17</sup>

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Demikianlah Penjelasan Umum mengenai ketentuan Pasal 6 UUPA tersebut.<sup>18</sup>

Salah satu tujuan UUPA sebenarnya bukan menambah pembatasan atau mengurangi kebebasan individu dalam menentukan peruntukan dan penggunaan tanah yang dipunyainya, karena hal itu sudah terkandung dalam sifat hakikat hak yang ada padanya. Tujuan UUPA justru akan memperkuat kedudukan individu dalam hubungan dengan masyarakatnya dan anggota-anggota masyarakat yang lain. Dengan demikian pasal-pasal UUPA yang merupakan rincian sifat fungsi sosial tersebut, bukan ketentuan-ketentuan baru, melainkan dimaksudkan sebagai penegasan pokok-pokok pembatasan kebebasan individu yang sudah ada, dalam menggunakan haknya atas bagian tanah bersama yang dipunyainya.<sup>19</sup>

Selain itu berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, h.296.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 302.

memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15 UUPA). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Adanya fungsi sosial hak-hak atas tanah juga berarti bahwa tanah bukan komoditi perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual, jika ada keperluan tanahpun tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata. Biarpun ada kemungkinan orang yang mempunyai tanah memperoleh keuntungan dari kenaikan harga tanahnya, yang bukan disebabkan karena usahanya sendiri, melainkan sebagai akibat pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah atau pihak lain. Kegiatan ini dapat dicegah melalui pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah yang dimaksudkan oleh Pasal 7 UUPA.<sup>20</sup>

#### 4. Tata Guna Tanah

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dijelaskan bahwa penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Oleh sebab itu pemerintah selalu berupaya mengatur dan membuat rencana umum mengenai persediaan peruntukkan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya demi tercapainya kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Sekarang yang dituntut adalah kesadaran dari masyarakat itu sendiri, terutama

---

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h.301

partisipasinya kepada negara demi kelangsungan pembangunan nasional terutama yang menyangkut masalah tanah.<sup>21</sup>

Tata guna tanah sebagai suatu keadaan mengenai penggunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.<sup>22</sup> Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya. Kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa Pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.<sup>23</sup> Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Partisipasi warga menurut Theodorson dalam Mardikanto adalah “mengemukakan bahwa dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditujukan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan

<sup>21</sup> Mudjiono, Politik dan Hukum Agraria, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal 25.

<sup>22</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.

<sup>23</sup> Arianto sam, Pengertian tata ruang Kota, Selasa 10 Juni 2008  
<http://www.Ariamto.sam@gmail.com>, (01.15WIB).

lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri”.

Partisipasi warga menurut Sj Sumarto adalah “proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka”.

Dalam konteks penataan ruang, maka peran serta masyarakat dapat didefinisikan sebagai proses keterlibatan masyarakat yang memungkinkan mereka dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan penataan ruang yang meliputi keseluruhan proses sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 1 yaitu: pengaturan penataan ruang (ayat 9), pembinaan penataan ruang (ayat 10), pelaksanaan penataan ruang (ayat 11), dan pengawasan penataan ruang (ayat 12).<sup>24</sup>

Dalam pembentukan perencanaan pembangunan khususnya mengenai masalah tata ruang Kota yakni para pedagang kaki lima perlu adanya sinergi antara Pemerintah dengan para pedagang, hal ini dapat timbul setelah adanya sosialisasi yang masih dan sering diadakanya diskusi antara Pemerintah dengan para pedang kakilima sehingga menemukan suatu titik temu yang saling menguntungkan bagi kedua pihak. Budaya melibatkan partisipasi masyarakat inilah yang diharapkan selalu dilakukan sehingga nantinya tidak ada pihak yang dirugikan dengan munculnya suatu permasalahan yang ada. Dengan adanya hal ini dapat terjadi keseimbangan dantara pihak Pemerintah sebagai penentu pembangunan dan masyarakat sebagai bagian yang terdapat dalam pembangunan tersebut.

---

<sup>24</sup> Drs.Sjofar Bakar, Menulis Referensi dari Internet, Edisi Mei-Juni 2009  
<http://www.buletin online.com,> kamis 16 Mei (21.30).

Bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat penerima program pembangunan, menurut Cohen dalam Syamsi terdiri dari partisipasi dalam pengambilan keputusan (*decision making*), implementasi, pemanfaatan (*benefit*) dan evaluasi program pembangunan. Keempat macam partisipasi tersebut merupakan suatu siklus yang dimulai dari *decision making*, implementasi, *benefit* dan evaluasi, kemudian merupakan umpan-balik bagi *decision making* yang akan datang. Namun dapat pula dari *decision making* langsung ke *benefits* atau pada evaluasi, begitu pula mengenai umpan baliknya. Disamping keempat bentuk partisipasi tersebut dari Cohen tersebut, Conyers perlu menambahkan satu lagi, yaitu masyarakat sebagai penerima program perlu dilibatkan dalam identifikasi masalah pembangunan dan dalam proses perencanaan program pembangunan.<sup>25</sup>

Sementara dalam Pembagiannya bentuk atau tahap partisipasi menjadi 6 bentuk/tahapan, yaitu:

- a. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial;
- b. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (*mentaati*, *memenuhi*, *melaksanakan*), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya;
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan;
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan;
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan

---

<sup>25</sup> Joevsafjra blog, *Devinisi dan Betuk Partisipasi*,  
<http://www.joevsafjra.blog>, senin 20 Juli 2009(12.30).



rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>26</sup>

Uraian dari masing-masing tahapan partisipasi adalah sebagai berikut :

a. Tahap partisipasi dalam pengambilan keputusan

Pada umumnya, setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumber daya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini lebih mencerminkan sifat kebutuhan kelompok-kelompok elit yang berkuasa dan kurang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui dibukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di wilayah setempat atau di tingkat lokal.<sup>27</sup>

b. Tahap Partisipasi Dalam Perencanaan Kegiatan

Untuk membedakan ada tingkatan partisipasi yaitu : partisipasi dalam tahap perencanaan, partisipasi dalam tahap pelaksanaan, partisipasi dalam tahap pemanfaatan. Partisipasi dalam tahap perencanaan merupakan tahapan yang paling tinggi tingkatannya diukur dari derajat keterlibatannya. Dalam tahap perencanaan, orang sekaligus diajak turut membuat keputusan yang mencakup merumuskan tujuan, maksud dan target. Salah satu metodologi perencanaan pembangunan yang baru adalah mengakui adanya kemampuan yang berbeda dari setiap kelompok masyarakat dalam mengontrol dan ketergantungan mereka terhadap sumber-sumber yang dapat diraih di dalam sistem lingkungannya. Pengetahuan para perencana teknis yang berasal dari atas umumnya

---

<sup>26</sup> Ibid., hlm. 15.

<sup>27</sup> Ibid., hlm. 15.

amat mendalam. Oleh karena keadaan ini, peranan masyarakat sendirilah akhirnya yang mau membuat pilihan akhir sebab mereka yang akan menanggung kehidupan mereka. Oleh sebab itu, sistem perencanaan harus didesain sesuai dengan respon masyarakat, bukan hanya karena keterlibatan mereka yang begitu esensial dalam meraih komitmen, tetapi karena masyarakatlah yang mempunyai informasi yang relevan yang tidak dapat dijangkau perencanaan teknis atasan.

c. Tahap Partisipasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan, seringkali diartikan sebagai partisipasi masyarakat banyak (yang umumnya lebih miskin) untuk secara sukarela menyumbangkan tenaganya di dalam kegiatan pembangunan. Di lain pihak, lapisan yang ada di atasnya (yang umumnya terdiri atas orang kaya) yang lebih banyak memperoleh manfaat dari hasil pembangunan, tidak dituntut sumbangannya secara proposional. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan harus diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk korbanan lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.<sup>28</sup>

d. Tahap Partisipasi Dalam Pemantauan dan Evaluasi Kegiatan

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dan proyek pembangunan sangat diperlukan. Bukan saja agar tujuannya dapat dicapai seperti yang diharapkan, tetapi juga diperlukan untuk memperoleh umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang bersangkutan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

*commit to user*

<sup>28</sup> Ibid., hlm. 15.

#### e. Tahap Partisipasi Dalam Pemanfaatan Hasil Kegiatan

Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan, merupakan unsur terpenting yang sering terlupakan. Sebab tujuan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Di samping itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

Pasal 16 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. Rencana umum peruntukan tanah harus sepenuhnya didasarkan kepada kondisi obyektif fisik tanah dan keadaan lingkungan, oleh karena itu rencana peruntukan tanah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota seharusnya memiliki kesamaan. Rencana umum persediaan tanah adalah suatu usaha pemenuhan kebutuhan tanah untuk berbagai pembangunan, yang dikaitkan dengan rencana umum peruntukan tanah. Persediaan tanah untuk pembangunan yang baik adalah persediaan tanah yang didasarkan pada kondisi obyektif fisik tanah. Rencana umum penggunaan tanah adalah pemenuhan tanah untuk rencana pembangunan atau program-program yang sudah ada. UUPA menghendaki adanya penataan penggunaan tanah maka dalam pelaksanaannya dapat menetapkan kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap orang dalam menggunakan tanah.<sup>29</sup>

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka dapat dirumuskan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan yang

*commit to user*

<sup>29</sup> Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, Op.Cit., hlm. 42

dimaksud dengan pengadaan tanah dalam konteks ini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Pengertian Tata guna tanah menurut Sudikno Mertokusumo tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional.<sup>30</sup>

Pengertian yang hampir sama dikemukakan oleh R. Soeprapto bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur, sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang, dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>31</sup>

Dalam hukum positif, pengertian pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dimuat dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007 jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu penatagunaan tanah sama halnya dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.<sup>32</sup>

Dari beberapa definisi diatas dapat penulis simpulkan tata guna tanah adalah pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai sebagaimana mestinya.

#### a. Tujuan dan Dasar Hukum Tata Guna Tanah

##### 1) Tujuan tata guna tanah

Tujuan penataan tanah ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu :

<sup>30</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 1988), hlm. 63

<sup>31</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 1988), hlm. 75

<sup>32</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Media Group, cet. 2, 2013), hlm.246

1. Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
3. Mewujudkan tata tertib pertahanan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.
4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

## 2) Dasar hukum tata guna tanah

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari Hukum Agraria Nasional mempunyai landasan hukum yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Ketentuan ini mengandung tiga prinsip:

- 1) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
- 2) Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia harus menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.



- 3) Hubungan antara negara dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan menguasai.<sup>33</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi pedoman bagi pembentukan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan

---

<sup>33</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, hlm.239

tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Wewenang negara atas bumi, air, dan ruang angkasa yang disebutkan dalam UUPA yang berkaitan dengan penatagunaan tanah adalah Pasal 2 ayat (2), yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>34</sup> Hal ini dijabarkan dalam Pasal 14 UUPA, yaitu:

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :
  - a. untuk keperluan Negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan- keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai

*commit to user*

<sup>34</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, hlm.240

Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 14 UUPA, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai pengaturan pelaksanaan ketentuan Pasal tersebut, misalnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN 1988 telah dipertajam masalah tata guna tanah dan tata ruang dengan merinci bidang tertentu yang memiliki kaitan dengan penggunaan tanah, yaitu bidang pertanian, dinyatakan sebagai berikut:

Pembangunan pertanian perlu didukung oleh tata ruang dan tata guna tanah sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha pertanian serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata. Pembangunan pertanian harus memanfaatkan secara efisiensi sumber daya yang ada yang dapat dikembangkan serta harus menunjang pembangunan sektor lain terutama bidang industri, pembangunan daerah pedesaan, transmigrasi, serta upaya memelihara kelestarian kemampuan sumber daya dan lingkungannya.<sup>35</sup>

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Penguasaan Hak Atas Tanah**

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

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang

menjadi kriteria atau titik tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah <sup>36</sup>.

Hak penguasaan atas tanah ada yang berlandaskan atas adanya suatu hak, dan ada yang tidak berlandaskan suatu hak. Penguasaan tanpa hak (*titel*) disebut penguasaan secara liar, penguasaan tersebut secara fisik “menduduki” tanah dengan tidak sah (*Illegal*), sedangkan penguasaan dengan hak (*legal*) dapat berupa penguasaan secara fisik oleh diri sendiri maupun penguasaan secara yuridis dan fisik yang dilakukan oleh orang lain.

Hak penguasaan atas tanah dalam arti umum yaitu dapat berbuat sesuatu dengan tanah, sedangkan hak penguasaan dalam arti khusus terkandung dalam pengertian hak menguasai dari negara. Hak menguasai dari negara ialah untuk:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

## 2. Macam-macam Hak Penguasaan Atas Tanah

### a. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

#### 1.) Hak *Eigendom* (*Recht van Eigendom*)

Dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menyebutkan bahwa Hak *Eigendom* adalah hak untuk menikmati suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang

<sup>36</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm. 24

ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

## 2.) Hak *Erfpacht* (*Recht van Erfpacht*)

Hak *Erfpacht*, menurut Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatan.

## 3.) Hak *Opstal* (*Recht van Opstal*)

Hak *Opstal* atau disebut juga dengan *Recht van Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain<sup>31</sup>. Hak *Opstal* menurut Pasal 711 BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) merupakan hak numpang karang (*Recht van Opstal*), yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Bagi pemegang Hak *Opstal* (*opstaller*), mempunyai hak dan kewajiban, antara lain<sup>32</sup> :

- a). Membayar *canon* (uang yang wajib dibayar pemegang Hak *Opstal* setiap tahunnya kepada negara);
- b). Memelihara tanah *opstal* itu sebaik-baiknya;
- c). *Opstaller* dapat membebani haknya kepada hipotik;
- d). *Opstaller* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan selama *opstal* itu berjalan;

*commit to user*



e). *Opstaller* dapat mengasingkan Hak *Opstal* itu kepada orang lain.

Selama Hak *Opstal* berjalan, pemilik pekarangan tidak diperbolehkan mencegah si penumpang, akan membongkar gedung-gedung atau bangunan-bangunan dan menebang segala tanaman di atas pekarangan itu guna mengambilnya dari situ jika harga dari gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman itu, sewaktu Hak *Opstal* diperolehnya telah lunas dibayarnya, atau jika kesemuanya itu si penumpang sendirilah yang mendirikan, membuat, dan menanamnya, dengan tak mengurangi kewajiban si penumpang untuk memulihkan kembali pekarangan itu dalam keadaan sebelum satu sama lain didirikan, dibuat dan ditanamnya.

Dengan berakhirnya Hak *Opstal*, pemilik pekarangan menjadi pemilik gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman di atas pekarangannya, dengan kewajiban akan membayar harganya pada saat itu juga kepada si penumpang, yang mana menjelang dilunasnya pembayaran itu, berhak menahan segala sesuatu. Apabila Hak *Opstal* diperoleh atas sebidang tanah dimana telah ada gedung-gedung, bangunan dan tanaman, yang harganya oleh si penumpang belum dibayar, maka bolehlah pemilik pekarangan dengan berakhirnya Hak *Opstal*, menguasai kembali segala kebendaan itu dengan tak usah membayar sesuatu penggantian rugi. Dalam Pasal 718 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Hak *Opstal* berakhir antara lain:

- a). karena percampuran;
- b). karena musnahnya pekarangan;
- c). karena kadaluarsa dengan tenggang waktu 30 tahun lamanya;
- d). setelah lewatnya waktu yang diperjanjikan atau ditentukan, tatkala Hak *Opstal* dilahirkan.

#### 4.) *Recht van Gebruik*

Menurut Pasal 756 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Recht van Gebruik* adalah suatu hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, sehingga seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya.

#### b. Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria diatur dan ditetapkan tata jenjang hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional Negara Indonesia, yaitu:

- 1) Hak Milik
- 2) Hak Guna Usaha
- 3) Hak Guna Bangunan
- 4) Hak Pakai
- 5) Hak Sewa
- 6) Hak Membuka Tanah
- 7) Hak Memungut Hasil Hutan
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam Pasal 53

Menurut Effendi Perangin hak penguasaan atas tanah dikelompokkan menjadi:

##### a. Hak atas tanah bersifat tetap

##### 1) Hak Milik

Menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial sebagaimana ketentuan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. *commit to user*

## 2) Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan

## 3) Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan, jangka waktu yang telah ditentukan paling lama 30 tahun. Baik perorangan maupun badan-badan hukum, berdasarkan Pasal 36 ayat (1) dan (2) yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah:

- (1) Warga negara Indonesia;
- (2) Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- (3) Pihak ketiga. Memperoleh Hak Guna Bangunan karena orang atau badan hukum dalam ayat (1) melepaskan atau mengalihkan hak tersebut dalam jangka waktu 1 tahun. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan tidak dilaksanakan maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak ketiga akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1)

dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun, Jadi Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang haknya dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Terjadinya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria, pada pasal ini terdapat dua macam tanah yang dapat dijadikan objek Hak Guna Bangunan, yaitu:

1) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara

Dalam hal ini berarti tidak ada pihak lain yang menguasai tanah tersebut selain Negara seperti apa yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

2) Mengenai Hak Milik

Mengenai Hak Guna Bangunan dijadikan Hak Milik bisa terjadi karena:

- (a) Perjanjian, dalam hal ini Hak Guna Bangunan berubah menjadi Hak Milik disebabkan waktu berakhir;
- (b) Pemilik melepaskan Hak Miliknya dengan mengajukan Hak Guna Bangunan kepada instansi yang berwenang yaitu pemerintah pusat kepada Gubernur Kepala Daerah atau Bupati/ Walikota atas wewenang Kepala Kantor Pertanahan Daerah.

Sedangkan terjadinya Hak Guna Bangunan menurut Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah yaitu:

*commit to user*

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk;
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan;
- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Hal ini berarti pemberian atau terjadinya Hak Guna Bangunan harus dengan penetapan pemerintah.

### 3) Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari hasil tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau milik orang lain yang member wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian penggolongan tanah.

Menurut Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang member wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undnag ini.



#### 4) Hak Sewa untuk Bangunan

Dalam hal ini diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa seseorang atau suatu badan hukum yang mempunyai Hak Sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa.

#### 5) Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan berisi wewenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya, menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang sudah ditentukan oleh perusahaan pemegang hak.

#### b. Hak atas tanah bersifat sementara

Seperti yang tercantum dalam Pasal 53 UUPA:

##### a) Hak Gadai

Hak Gadai merupakan hubungan antara seseorang dengan tanah milik orang lain, yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai itu belum dikembalikan maka tanah yang bersangkutan dikuasai oleh pihak yang memberi uang (pihak yang disebut “pemegang gadai”). Selama itu pemegang gadai berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah tersebut.

##### b) Hak Usaha Bagi Hasil

Di seluruh Indonesia sering terjadi bahwa seorang pemilik tanah menyuruh orang lain mengerjakan tanahnya itu dengan perjanjian bahwa hasil kotor dari penghasilan tanah itu

akan di bagi antara pemilik dan pekerja atau penggarap tanah. Perjanjian membagi hasil semacam ini lazim kita jumpai di tanah-tanah dengan hak milik perseorangan, Hak Milik Komunal.

c) Hak Menumpang

Sejenis Hak Pakai atau mempunyai bangunan di atas tanah milik orang lain.

d) Hak Sewa Tanah Pertanian

Sewa menyewa tanah ini yang disebut ngedol tahunan terjadi baik dengan pembayaran uang maupun dengan hasil bumi. Untuk terjadinya sewa menyewa tanah ini diperlukan penyediaan tanah. Disini penggarap atau pekerja menikmati hasil dari tanah orang lain yang digarapnya, setelah itu ia lalu membayar sejumlah uang tertentu kepada pemilik tanah yang telah ditetapkan sebelumnya.

### C. Tinjauan Konversi dan Hak *Opstal* (*Recht van Opstal*)

#### 1. Pengertian dan prinsip Konversi Hak Atas Tanah

Mengenai ketentuan konversi dari hak-hak atas tanah, A.P. Parlindungan memberikan pengertian bahwa “konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk sistem dalam UUPA”.<sup>37</sup>

Selain itu, pengertian konversi juga diberikan oleh Boedi Harsono yang menyatakan “konversi adalah perubahan hak lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA”.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm.1

<sup>38</sup> Boedi Harsono, *UUPA Bagian Pertama Jilid Pertama*, Kelompok Belajar “ESA”, Jakarta, 1960, hlm. 140.

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa konversi hak-hak atas tanah adalah penggantian/perubahan hak-hak atas tanah dari status yang lama yaitu dari sebelum berlakunya UUPA menjadi status yang baru, sebagaimana diatur menurut UUPA itu sendiri. Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA adalah hak-hak atas tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan hukum barat.

Tanah tempat dimana makhluk hidup tinggal dan beraktifitas mempunyai fungsi dan makna. Fungsi dan makna ini yang menjadikan tanah mempunyai arti yang sangat penting. Hal ini dikarenakan semua makhluk hidup memerlukannya dalam kehidupan.

Tanah bagi kehidupan manusia tanah mempunyai makna yang multidimensional. *Pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai kapital budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena pada tanah sampai saat ini masih diperebutkan untuk dimiliki maupun dikuasai.<sup>39</sup>

Sangat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia ini dan bagi suatu negara ini dapat dilihat dari diaturnya secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakuran rakyat”. Ketentuan ini menjadi landasan filosofis terhadap pengaturan tanah di Indonesia yang secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan UUPA.

Sebelum lahirnya UUPA banyak terjadi dualisme di Indonesia. Ini terjadi karena banyaknya sistem hukum tanah yang dipakai dan berlaku pada saat itu. Dualisme sistem ini yang menjadi salah satu faktor terjadinya berbagai permasalahan mengenai tanah. Oleh karena itu,

---

<sup>39</sup> Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001, hlm. 237.

diharapkan lahirnya UUPA dapat memberikan jalan keluar bagi permasalahan tentang tanah.

Dengan diundangkannya UUPA No. 5 tahun 1960 ini merupakan unifikasi hukum Agraria untuk seluruh wilayah tanah air Indonesia, yang mana mengandung arti bahwa hanya ada satu sistem yaitu yang ditetapkan dan mengenai hak ini lebih jelas dapat dilihat dari ketentuan dalam pasal 5 UUPA, sebagai berikut: “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”. Ketentuan ini menegaskan bahwa dengan sendirinya hukum agraria baru harus sesuai dengan kesadaran hukum rakyat banyak yang sebagian besar tunduk pada hukum adat, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan Sosialisme Indonesia. Dengan demikian maka hukum adat juga dijadikan dasar dari hukum agraria yang baru.

Dengan berlakunya UUPA yang menganut asas unifikasi hukum agraria, maka hak-hak atas tanah yang ada sebelum UUPA harus disesuaikan atau dicari padanannya yang terdapat di dalam UUPA melalui lembaga konversi.

Walaupun UUPA telah melakukan perombakan mendasar mengenai sistem-sistem agraria, tetapi dalam bagian kedua dari UUPA yang mengatur mengenai konversi ini merupakan suatu pengakuan terhadap adanya jenis-jenis hak atas tanah yang lama, meskipun hak tersebut perlu disesuaikan dengan hak-hak yang ada dalam UUPA agar tidak bertentangan dengan jiwa dan filosofi yang terkandung dalam UUPA.

*commit to user*

Menurut A.P Parlindungan, untuk mengetahui sikap dan filosofi dalam pelaksana konversi tersebut ada beberapa prinsip yang mendasarinya sehingga dapat ditelaah tujuan dan penyelesaiannya, yaitu:

1. Prinsip Nasionalitas.

Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Badan-badan hukum Indonesia juga mempunyai hak-hak atas tanah, tetapi untuk mempunyai hak milik hanya badan-badan hukum yang ditunjuk oleh PP. 38 tahun 1968.

2. Pengakuan Hak-Hak Tanah terdahulu.

Bahwa ketentuan konversi di Indonesia mengambil sikap yang human atas masalah hak-hak atas tanah dengan tetap diakuinya hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak-hak yang pernah tunduk kepada Hukum Barat (BW) maupun kepada Hukum Adat yang kesemuanya akan masuk melalui Lembaga Konversi ke dalam sistem dari UUPA. Penyelesaian dari tanah-tanah bekas hak Barat telah berakhir dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 (selanjutnya disebut Keppres), yang menyatakan bahwa tanah-tanah tersebut telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah-tanah yang tidak diselesaikan haknya menjadi kembali tanah yang dikuasai oleh Negara. Keppres No 32 Tahun 1979 ini diberikan penjelasan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 (selanjutnya disebut PMDN) dan untuk permohonan hak baru oleh yang memenuhi persyaratan dilakukan menurut prosedur PMDN No. 6 Tahun 1972.

3. Kepentingan Hukum.

Meskipun sudah ada Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang dinyatakannya bahwa tanah-tanah tersebut tunduk kepada BW telah berakhir ketentuan konversinya dan tanahnya telah menjadi tanah yang



dikuasai oleh negara kembali, namun dalam kenyataannya hak-hak yang terdahulu tetap diakui bahwa dalam pemastian untuk dapat dialihkan kepada orang lain, dengan pernyataan persetujuan yang bersangkutan. Pasal 13 PMDN No.3 Tahun 1979, menyatakan bahwa jika “Tanah-tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai asal konversi hak Barat tidak diberikan dengan hak baru kepada pemegang haknya, maka dapat diberikan sesuatu hak kepada pihak lain yang saat mulai berlakunya peraturan itu nyata-nyata secara sah, sedangkan terhadap bangunan yang ada di atasnya maka pemohon hak harus menyelesaikan dengan bekas pemegang hak itu”.

#### 4. Penyesuaian kepada ketentuan konversi.

Bahwa sesuai pasal-pasal dari Ketentuan Konversi maupun Surat Keputusan Menteri Agraria maupun dari edaran-edaran yang diterbitkan maka ada padanan dari hak-hak tanah yang pernah tunduk kepada Hukum Barat dan Hukum Adat harus disesuaikan dengan hak-hak yang diatur oleh UUPA.

#### 5. Status quo hak-hak tanah terdahulu.

Bahwa dengan berlakunya UUPA dan PP No.10 Tahun 1961, maka tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak baru atas tanah-tanah yang akan tunduk kepada hukum adat. “Dengan berlakunya status quo atas tanah-tanah dari sistem lama, maka dapat dilaksanakan dengan konsekuen konversi tersebut. Dengan demikian setiap ada pembuatan suatu bukti hak baru atas tanah yang tunduk atau akan ditundukkan kepada sistem lama adalah batal dan tidak berkekuatan hukum.”<sup>40</sup>

Konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA<sup>41</sup>, atau dengan kata lain peralihan, perubahan (*omzetting*) dari suatu hak kepada

<sup>40</sup>A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 1990), hlm. 6-23.

<sup>41</sup>AP. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 1990), hlm. 1.

suatu hak lain, Dalam pelaksana konversi tersebut ada beberapa prinsip yang mendasarinya, yaitu:

a) Prinsip Nasionalitas

Dalam Pasal 9 UUPA, secara jelas menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Badan-badan hukum Indonesia juga mempunyai hak-hak atas tanah, tetapi untuk mempunyai hak milik hanya badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, antara lain : bank-bank yang didirikan oleh negara, perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963, badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, dan badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

b) Pengakuan Hak-Hak Tanah Terdahulu

Ketentuan konversi di Indonesia mengambil sikap yang human atas masalah hak-hak atas tanah dengan tetap diakuiinya hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak-hak yang pernah tunduk kepada Hukum Barat maupun kepada Hukum Adat yang kesemuanya akan masuk melalui Lembaga Konversi ke dalam sistem dari UUPA.

c) Penyesuaian Kepada Ketentuan Konversi

Sesuai dengan Pasal 2 dari Ketentuan Konversi maupun Surat Keputusan Menteri Agraria maupun dari edaran-edaran yang diterbitkan, maka hak-hak tanah yang pernah tunduk kepada Hukum Barat dan Hukum Adat harus disesuaikan dengan hak-hak

yang diatur oleh UUPA.

#### d) Status Quo Hak-Hak Tanah Terdahulu

Dengan berlakunya UUPA, maka tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak baru atas tanah-tanah yang akan tunduk kepada hukum Barat. Setelah disaring melalui ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria dan aturan pelaksanaannya, maka terhadap hak-hak atas tanah bekas hak Barat dapat menjadi :

- (1) Tanah yang dikuasai negara karena terkena ketentuan asas nasionalitas atau karena tidak dikonversi menjadi hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria.
- (2) Dikonversi menjadi hak yang diatur menurut Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Apabila kita cermati arti konversi di atas, bahwa ada suatu peralihan atau perubahan dari hak-hak atas tanah tertentu kepada hak-hak atas tanah yang lain, yaitu perubahan hak lama atas tanah menjadi hak baru menurut UUPA. Perlu dijelaskan bahwa “haklama” secara yuridis di sini adalah hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, sedangkan hak baru hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, khususnya Pasal 16 ayat (1), antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

## 2. Pengertian Hak Opstal

Hak *Opstal* atau disebut juga dengan *Recht van Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>Eddy Rukhiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung : Alumni, 1999), hlm. 30. *commit to user*

Hak *Opstal* merupakan salah satu jenis Hak Barat disamping Hak *Eigendom* dan Hak *Erfpacht*, yang pada saat berlakunya UUPA dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Berdasarkan UUPA (Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA) Jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, Hak *Opstal* dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan apabila :

1) Sejak berlakunya UUPA, yang mempunyainya memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 36 UUPA, yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Apabila dimiliki Badan Hukum, maka Badan Hukum didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

2) Berdasarkan Pasal I ayat (4) Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA Jo. Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, hak *Opstal* itu membebani hak *Eigendom* yang bersangkutan selama sisa waktu hak *Opstal* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

- 3) Berdasarkan Pasal V Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, hak *Opstal* itu untuk perumahan, berlangsung selama sisa waktu hak *Opstal* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Untuk mengkonversi Hak *Opstal* tersebut, *opstaller* yang pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan tunggal, dalam waktu 6 bulan sejak tanggal tersebut wajib datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) untuk memberikan ketegasan mengenai kewarganegaraannya itu, dan kemudian oleh KKPT dicatat pada asli aktanya sebagai dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, yaitu sampai dengan tanggal 24 September 1980.

Apabila hak atas tanah asal konversi Hak Barat itu sebelum berakhir jangka waktunya, yaitu selama-lamanya sampai dengan tanggal 24 September 1980, didaftarkan pada KKPT oleh *opstaller*, maka timbullah hak baru sesuai dengan hak-hak yang diatur dalam ketentuan UUPA.

Hak atas tanah asal konversi Hak Barat itu nantinya akan berakhir masa berlakunya selama sisa waktu Hak *Opstal* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun, yaitu sampai dengan tanggal 24 September 1980. Namun, jika hak atas tanah asal konversi Hak Barat itu tidak didaftarkan hingga berakhir jangka waktu/masa berlakunya hak yang bersangkutan, selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980, maka sejak saat itu tanah dengan Hak *Opstal* tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Untuk mengatur perbuatan-perbuatan hukum sebagai akibat dari ketentuan mengenai tanah bekas Hak Barat yang telah berakhir masa berlakunya dan menentukan hubungan hukum serta penggunaan peruntukannya lebih lanjut dari tanah-tanah tersebut, maka dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat Jo. Peraturan Menteri



Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, dengan maksud menegaskan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 dan selanjutnya oleh negara akan diatur kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah melalui pemberian hak baru.

#### **D. Tinjauan Pendaftaran Tanah**

##### **1. Pengertian dan dasar hukum Pendaftaran Tanah**

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mengatur tentang Pendaftaran Tanah yang terdapat di dalam Pasal 19, namun didalam pasal tersebut tidak memberikan pengertian maksud dari pendaftaran tanah. Pengertian Pendaftaran tanah ini, baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 PP-PT, 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.

Definisi pendaftaran tanah dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin “Capistratum” yang berarti suatu capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi.

*commit to user*

Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* (rekaman) pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan, dengan demikian *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi, dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.<sup>43</sup> Pengertian *Cadastre* ini, tidak jauh berbeda dengan makna dari Pendaftaran Tanah dalam Hukum positif di Indonesia.

UUPA tidak menyebutkan secara tegas, siapa instansi Pemerintah yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan juga tidak menyebut nama dari surat yang menjadi bentuk tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA hanya menjabarkan proses dari kegiatan pendaftaran tanahnya saja yang terdapat dalam Pasal 19.

Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan oleh Pasal 19 Ayat (1) UUPA, adalah semula Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan ini ditegaskan bahwa instansi pemerintah yang mengadakan pendaftaran tanah adalah Jawatan Pendaftaran Tanah, sedangkan nama surat yang menjadi tanda bukti hak adalah sertifikat.

Pengertian Sertipikat menurut Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknyaditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada pihak yang berwenang dan berhak atas sertipikat tersebut.<sup>44</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sejak tanggal 08 Juli 1997 dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam PP-PT ini ditegaskan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan

---

<sup>43</sup> A.P. Parlindungan (Selanjutnya disebut A.P.Parlindungan I), *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hal.18-19.

<sup>44</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan HAK ATAS TANAH*, Loc.cit hal.249

pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Nama surat tanda bukti hak sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah sertipikat.

Sehubungan dengan adanya pendaftaran tanah maka perlu diketahui juga tentang unsur-unsur pendaftaran tanah yaitu rangkaian kegiatan, pemerintah, teratur dan terus menerus, data tanah, wilayah tertentu dan tujuan tertentu, memproses, menyimpan, atau menyajikan informasi pada masyarakat dan memberikan bukti kepemilikan.

Tentang unsur rangkaian kegiatan pendaftaran tanah perlu diketahui juga tentang unsur teratur, yang mana unsur ini meliputi dimana di dalam pendaftaran tanah, harus berdasarkan peraturan-peraturan yang ada yang mengatur tentang pendaftaran tanah itu sendiri yaitu :

1. Pasal 19 UUPA menjelaskan untuk menjamin kepastian hukum di adakan pendaftaran tanah.
2. Pasal 23 UUPA mengatur Tentang Hak Milik Atas Tanah.
3. Pasal 32 UUPA mengatur Tentang Hak Guna Usaha Atas Tanah.
4. Pasal 38 UUPA mengatur Tentang Hak Guna Bangunan Atas Tanah.
5. Peraturan Menteri Agraria Nomor 1/1966 mengatur tentang Hak Pakai Atas Tanah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997 mengatur tentang tanah wakaf .

Rangkaian pasal-pasal tersebut di atas merupakan ketentuan-ketentuan yang menjadi dasar hukum daripada pendaftaran hak-hak atas tanah, dan pasal-pasal ini juga ditujukan kepada pemegang hak-hak atas tanah yang bersangkutan untuk harus mendaftarkan hak-hak atas

tanahnya masing-masing dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>45</sup>

## 2. Tujuan dan Manfaat Pendaftaran Tanah

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia yang dibebankan kepada Pemerintah yang bertujuan tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*. *Rechtscadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya untuk mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Bagi Hak tanggungan dengan terdaptanya perikatan tersebut sebagai jaminan Hak Tanggungan akan diperoleh hak preferen bagi si kreditur dan asas *publicitas* yang melindungi eksistensi jaminan dari adanya gugatan pihak ketiga.<sup>46</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di samping mencabut juga menyempurnakan substansi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Penyempurnaan PP-PT terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yaitu terdapat dalam beberapa hal, salah satunya adalah dalam hal tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, disamping untuk memberikan kepastian hukum, juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis yang menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang

<sup>45</sup> Yuyun Mintaraningrum, "Aspek Kepastian Hukum Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Tanah (Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor Putusan Ptun Nomor 24/G/TUN/2000/Ptun.Smg)", Jurnal Repertorium, No. 2 Vol. II. Juli- Desember 2015, Hlm. 1

<sup>46</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya* (Medan: FH USU Press, 2000), hal.132.

berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai bidang tanah yang bersangkutan.<sup>47</sup>

Selain itu masih ada ketentuan Pasal 23, 32, dan 38 UUPA yang mengharuskan dilaksanakannya pendaftaran tanah oleh pemegang hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan. Keharusan bagi pemegang hak mendaftarkan tanahnya dimaksudkan agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepastian hukum bagi pemegang haknya. Oleh karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusan dan pembebanannya, pendaftaran pertama kali atau karena konversi atau pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan, apalagi pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.<sup>48</sup>

Begitu juga dengan tujuan pendaftaran tanah, yang semula menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA hanya bertujuan tunggal semata-mata untuk menjamin kepastian hukum, maka berdasarkan Pasal 3 PP-PT dikembangkan tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah 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 dalam memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah.

---

<sup>47</sup> Gemarni Hapsari, Pemberian Jaminan Hak Tanggungan Atas Tanah Yang Akan Dibangun Apartemen, artikel pada *Jurnal Repertorium*, No.1 Vol.1, 2014, hlm. 25

<sup>48</sup> Surjono Wignjodipuro, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, Hlm.197.



- 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 yang sudah terdaftar.

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.

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

- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar ;

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 *rehtcadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

### 3. Penyelenggaraan dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

Tingkat kualitas kerja dibidang pendaftaran tanah sangat besar, sesuai dengan tanah yang tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia. Wilayah-wilayah tersebut ada merupakan daerah yang mudah dijangkau, ada pula wilayah yang sangat sukar untuk dilakukan pengukuran dan pemetaannya. Dalam penjelasan umum angka iv UUPA dinyatakan bahwa “ Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara serta masyarakat, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinan lainnya dalam bidang personel dan peralatannya.”<sup>49</sup>

A.P.Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu-lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari keadaan yang ada.<sup>50</sup> Keadaan tersebut memberikan bahwa pentingnya didahulukan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi daripada di daerah pedesaan.

Pendaftaran tanah yang telah diselenggarakan di daerah perkotaan selanjutnya dilaksanakan di daerah pedesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah. UUPA menetapkan bahwa bagirakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah, hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA.

Pasal 19 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa “ Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran

<sup>49</sup> Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Penguasaan Atas Tanah, Artikel Pada Jurnal Dinamika Hukum, No. 1 Vol.2, 2012, hlm. 186

<sup>50</sup> A.P.Parlindungan(Selanjutnya disebut A.P.Parlindungan II), *Komentar Atas Undang- undang Pokok Agraria* (Bandung: Mandar Maju, 1991), hal.115.

yang termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah.<sup>51</sup>

Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dan pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis melalui Ajudikasi.<sup>52</sup>

Pasal 5 dan Pasal 6 PP-PT ditegaskan bahwa penyelenggara pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional dan pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang ada di setiap kabupaten dan kota. Pengecualian bagi kegiatan-kegiatan tertentu ditugaskan kepada pejabat lain yang ditetapkan dengan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup>

Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagainya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah, dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan perundang-undangan. Panitia Ajudikasi yang difungsikan pada

---

<sup>51</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan HAK ATAS TANAH*, Loc.cit hal.23

<sup>52</sup> Op.cit *commit to user*

<sup>53</sup> Tampil Anshari Siregar, Loc.cit hal.27

pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis bagi tanah-tanah yang belum terdaftar atau belum bersertipikat.

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 Angka 12 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama secara sistematis dan kedua secara sporadis.<sup>54</sup>

### 1. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> [http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis\\_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis_2195.html).

<sup>55</sup> Op. cit, Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas tanah dan Pendaftarannya*, hlm. 136.

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997:<sup>56</sup>

- a) Adanya rencana kerja Pasal 13 Ayat 2 ;
- b) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 8 ;
- c) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- d) Penetapan batas bidang-bidang tanah Pasal 17 dan Pasal 19;
- e) Pembuatan peta dasar pendaftaran Pasal 20 ;
- f) Pembuatan daftar tanah Pasal 21 ;
- g) Pembuatan surat ukur Pasal 22 ;
- h) Pengumpulan dan Penelitian data yuridis Pasal 24 dan Pasal 25;
- i) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27;
- j) Pengesahan hasil pengumuman Pasal 28 ;
- k) Pembukuan Hak Pasal 29 ;
- l) Penerbitan Sertipikat Pasal 31 ;
- m) Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.<sup>57</sup>
- n) Penetapan lokasi Pasal 46 ;
- o) Persiapan Pasal 47 ;
- p) Pembentukan Panitia Ajudikasi Pasal 48 dan Pasal 51 ;
- q) Penyelesaian permohonan yang ada saat dimulainya pendaftaran tanah secara sistematis Pasal 55 ;
- r) Penyuluhan Pasal 56 ;
- s) Pengumpulan data fisik Pasal 57 dan Pasal 58 ;
- t) Pengumpulan dan penelitian data yuridis Pasal 59 dan Pasal 62;
- u) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis dan Pengesahannya Pasal 63 dan Pasal 64;

<sup>56</sup> *Op. Cit.*, [http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis\\_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematis_2195.html). *commit to user*

<sup>57</sup> *Ibid*



- v) Penegasan Konversi, Pengakuan Hak dan Pemberian Hak Pasal 65 dan Pasal 66 ;
- w) Pembukuan Hak Pasal 67 ;
- x) Penerbitan Sertipikat Pasal 69 dan Pasal 71

## 2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pengertian pendaftaran tanah secara sporadik dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.<sup>58</sup>

Prosedur Pendaftaran Tanah secara Sporadik berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.<sup>59</sup>

- a) Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan Pasal 13 ayat 4;
- b) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Pasal 15 dan Pasal 16 ;
- c) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah Pasal 17 dan Pasal 19 ;
- d) Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran Pasal 20 ;
- e) Pembuatan Daftar Tanah Pasal 21 ;
- f) Pembuatan Surat Ukur Pasal 22 ;
- g) Pembuktian Hak Baru Pasal 23 ;
- h) Pembuktian Hak lama Pasal 24 dan Pasal 25 ;
- i) Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran Pasal 26 dan Pasal 27 ;
- j) Pengesahan Hasil Pengumuman Pasal 28 ;

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 136.

<sup>59</sup> Op.Cit, [http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik\\_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik_2195.html).

k) Pembukuan Hak Pasal 29 dan Pasal 30 ;

l) Penerbitan sertipikat Pasal 31 ;

Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.<sup>60</sup>

a) Permohonan untuk dilakukan pengukuran bidang tanah;

b) Pengukuran Pasal 77 dan Pasal 81 ;

c) Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Tanah Pasal 82 dan Pasal 85 ;

d) Pengumuman data fisik serta data yuridis untuk 60 Hari Pasal 86 dan Pasal 87;

e) Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak Pasal 88 ;

f) Pembukuan Hak Pasal 89 dan Pasal 90;

g) Penerbitan sertipikat Pasal 91 dan Pasal 93 ;

#### **E. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Hak Atas Tanah**

Sertipikat menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 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 wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah membuktikan, bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas suatu bidang tanah dan surat ukur.<sup>61</sup> Sertipikat yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertifikat sementara<sup>62</sup> yang baru dilengkapi gambar situasi sebagai petunjuk objek.

Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur atas tanah bersama dilengkapi dengan gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, dan perselaan mengenai

<sup>60</sup> Op.Cit, [http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik\\_2195.html](http://bukupertanahan.blogspot.com/2012/07/pendaftaran-tanah-secara-sistematik_2195.html).

<sup>61</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>62</sup> Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

besarnya bagian hak atas tanah bersama, bagian bersama dan benda bersama.<sup>63</sup>

Sertipikat tanah wakaf adalah sertifikat hak milik atas tanah yang diwakafkan, yang dibubuhi catatan “wakaf” di belakang nomor hak milik yang bersangkutan.<sup>64</sup>

Dasar hukum kekuatan pembuktian sertipikat terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut : “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.” Menurut penjelasan pasal tersebut, sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.<sup>65</sup>

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi : “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad 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 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak

<sup>63</sup> Pasal 9 UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun

<sup>64</sup> Pasal 8 PMDN No. 6 Tahun 1977 *commit to user*

<sup>65</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan, Op.cit.*, hlm.32.

mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Sistem ini dipilih karena karakter hukum tanah Indonesia yang bersifat komunal dalam arti tanah selain dapat dimiliki secara perseorangan namun peruntukannya tetap harus berfungsi sosial dalam arti seseorang harus benar-benar mengusahakan tanahnya sesuai dengan peruntukan dan penggunaan tersebut tidak boleh merugikan orang lain. pemerintah melalui Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mulai menerapkan bahwa sertifikat tanah yang telah terbit selama 5 tahun merupakan alat pembuktian yang kuat.<sup>66</sup>

Sejalan dengan itu, menurut Urip Santoso, bahwa sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika telah memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. Sertipikat hak milik atas tanah tersebut diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
2. Bahwa tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik;
3. Bahwa tanah tersebut dikerjakan secara nyata; dan
4. Bahwa dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/ kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertipikat.<sup>67</sup>

Dalam hal ini, menurut penulis bahwa kriteria-kriteria yang harus di penuhi agar sertipikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat selain sebagaimana yang telah di uraikan diatas adalah bahwa dalam proses penerbitan sertipikat tersebut harus melalui prosedur ketentuan peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Ketentuan

---

<sup>66</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta 2018, Hlm. 29-30

<sup>67</sup> Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, cet,2, Jakarta, kencana, 2010, hlm.261.

peraturanperaturan perundangan yang di maksud yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan Peraturan menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertipikat hak milik atas tanah dibuat oleh pemegang hak yang beritikad baik, sertipikat hak milik atas tanah diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan obyek tanah dikuasai serta dikerjakan secara nyata secara terus menerus lebih dari 5 tahun.

Selama ini ada kesan pada masyarakat bahwa untuk dapat memperoleh sertipikat hak atas tanah cukup sulit, memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang cukup mahal terutama bagi masyarakat biasa dan berada dipedesaan, yang relatif pendidikannya masih rendah dan keadaan ekonominya masih tertinggal dan pas-pasan karena sebagian dari mereka adalah petani. Padahal sertipikat sangat penting bagi kepemilikan hak atas tanah guna menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tersebut<sup>68</sup>.

Hal ini disebutkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

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

---

<sup>68</sup> Mudjiono, *Hukum Agraria*. (Yogyakarta, Penerbit : Liberty Yogyakarta). Cetakan Pertama 1992. hlm. 69.



## 1. Pengertian Sertipikat Hak Atas Tanah

Sertipikat hak atas tanah menurut PP 24 Tahun 1997 adalah suatu surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan hal tersebut dapat diketahui bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya. Sehingga data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat sebagai tanda bukti yang kuat mengandung arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, sebagaimana juga dapat dibuktikan dari data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukurnya.

Kata “kuat” dalam Pasal 19 UUPA Sehubungan dengan sistem negatif adalah berarti “tidak mutlak” yaitu sertipikat tanah masih dimungkinkan digugurkan sepanjang ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidak absahan sertipikat tanah tersebut. Dengan demikian sertipikat tanah bukanlah satu-satunya surat bukti pemegangan hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada lagi bukti-bukti lain tentang pemegangan hak atas tanah antara lain surat bukti jual beli tanah adat atau surat keterangan hak milik adat.<sup>69</sup>

Sesuai dengan sistem negatif yang telah dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka berarti sertipikat tanah yang diterbitkan bukanlah merupakan alat bukti yang mutlak yang tidak bisa diganggu gugat, justru berarti bahwa sertipikat tanah itu bisa dicabut atau dibatalkan. Oleh karena itu adalah tidak benar bila ada anggapan bahwa

---

<sup>69</sup> Abdurrahman, Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia, Akademia Pressindo, Jakarta, 2004, hlm. 9

dengan memegang sertifikat tanah berarti pemegang sertifikat tersebut adalah mutlak pemilik tanah dan ia pasti akan menang dalam suatu perkara karena sertifikat tanah adalah alat bukti satu-satunya yang tidak tergoyahkan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah yaitu pada Pasal 32 ayat (1) yang berbunyi:

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

## 2. Hal-hal yang dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah

Hal-hal yang dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah yaitu<sup>70</sup> :

### a. Jenis Hak Tanah

Sertifikat hak atas tanah dapat diketahui tentang status hukum yang dipunyai apakah berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Pakai atau Pengelolaan, selain hak milik hak-hak tersebut kesemuanya dapat diketahui juga tentang jangka waktu hak itu diberikan dan kapan waktunya berakhir.

### b. Nama Pemegang Hak

Nama pemegang hak dapat diketahui pada kolom kedua bagian atas dari salinan Buku Tanah pada sertifikat tersebut. Apabila hak berganti, maka nama pemegang terdahulu atau pertama dicoret oleh pejabat yang berwenang dan selanjutnya pada kolom pencatatan peralihan hak atau perubahan hak dituliskan nama pemegang hak yang baru dan juga ditulis sebab perubahannya, bisa dengan dijual-beli, hibah, warisan, lelang ataupun tukar-menukar.

---

<sup>70</sup> Boedi Harsono. *Op Cit*, hlm. 472

c. Keterangan Fisik Tanah

Karena dalam sertipikat hak atas tanah terdapat surat ukur, maka dari surat ukur inilah dapat diketahui tentang bentuk (gambar peta) dari bidang tanah, luas tanah, letak tanah, yang mencakup (Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, serta Propinsi), keadaan tanah dan bangunan-bangunan yang ada di atasnya.

d. Beban di atas Tanah Hak

Dari bagian salinan buku tanah pada sertipikat tersebut dapat diketahui apakah ada beban hak tanggungan di atas tanah hak tersebut, atau ada hak sewa, atau ada sita atas perintah Pengadilan.

e. Peristiwa yang berhubungan dengan Tanah

Semua peristiwa penting sehubungan dengan tanah tersebut atau tertentu juga dicatat oleh Kantor Pertanahan dalam sertipikat, misalkan adanya jual-beli, atau hibah serta lelang dalam suatu PT atau terjadinya pewarisan atau adanya penyitaan dan terjadinya beban-beban seperti diuraikan di atas, atau sebaliknya dengan penghapusannya<sup>71</sup>.

### 3. Kekuatan Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria sertipikat merupakan surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian sertipikat hak atas tanah yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan tersebut sebagai surat tanda bukti hak, jadi sudah dijamin mempunyai kekuatan hukum sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai pemilikan terhadap hak atas tanah. Kekuatan hukum sertipikat

---

<sup>71</sup>H.Ali Achmad Chomzah. *Hukum Agraria* (pertanahan Indonesia) Jilid 2. (Jakarta : Prestasi Pustaka ), hlm. 58

hak atas tanah sebagai bukti pemilikan hak atas tanah tergantung dari sistem publikasi pendaftaran tanah yang dipakai.

Indonesia dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria menganut sistem Publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang berarti masih dimungkinkan dilakukan perubahan didalam sertipikat oleh Kantor Pertanahan apabila terjadi kekeliruan, dengan dilandasi oleh peraturan harus berusaha dengan sekuat tenaga supaya sertipikat yang dikeluarkan jangan sampai keliru misalkan sebelum dikeluarkan sertipikat dilakukan pengumuman terlebih dahulu melalui Kantor Kecamatan dan Kelurahan/Desa dimana tanah tersebut berada.

#### 4. Jenis-jenis Sertipikat

Sertipikat ada 3 ( tiga ) jenis, yaitu :

- 1) Sertipikat Hak atas Tanah adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang diberi sampul dan dijilid menjadi satu,
- 2) Sertipikat Hak Tanggungan adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah Hypotheek / creditverband yang dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah dan diberi sampul yang bentuknya khusus untuk dijilid menjadi satu,
- 3) Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah merupakan alat bukti pemilikan Satuan Rumah Susunnya, sekaligus juga merupakan alat bukti hak bersama atas tanah bersama, bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan sebesar nilai perbandingan proporsionalnya.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup>Boedi Harsono. *Op Cit*, hlm. 351 .

## 5. Fungsi Sertipikat

Sertipikat mempunyai fungsi yaitu<sup>73</sup>:

- a) Menjamin kepastian hukum dalam arti dapat melindungi pemilik sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan sengketa dengan pihak lain sehingga dapat dipastikan siapa yang mempunyai hak, luas dan batas tanah yang dihakinya serta bagaimanakah status hak tanah tersebut.
- b) Mempermudah untuk memperoleh kredit dengan tanah sebagai jaminan.
- c) Dengan adanya surat ukur dalam sertipikat maka luas tanahnya sudah pasti.

## F. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>74</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau

<sup>73</sup> Maria S. Sumardjono. *Op Cit*, hlm. 26

<sup>74</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59



melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>75</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>76</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>77</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa

<sup>75</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

<sup>76</sup> Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

<sup>77</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>78</sup>

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.<sup>79</sup>

Jika dikaitkan teori kepastian hukum dalam penerbitan sertifikat, Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah, memberikan: Kepastian hukum dari status hak atas tanah yang didaftar, Kepastian hukum dari subyek hak atas tanah, Kepastian hukum dari obyek hak atas tanah.

#### **G. Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Istilah ‘asas’ dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, atau AUPB, menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan sebagai ‘asas hukum’, yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan tentang tingkah laku dalam hubungan hukum dalam pembentukannya, sekaligus penerapannya, didasarkan pada asas-asas hukum yang diberlakukan. Perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan sangat diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang

<sup>78</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm 95

yang istimewa, lebih-lebih di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurszorg*.<sup>80</sup>

Kata ‘umum’ berarti sesuatu yang bersifat menyeluruh dan mencakup hal-hal yang bersifat mendasar dan diterima sebagai prinsip oleh masyarakat secara umum. Kata ‘pemerintahan’ disebut juga sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif.<sup>81</sup> Jika kita berdasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di atas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu:

1. Fungsi memerintah (*bestuursfunctie*)

Kalau fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet.

2. Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*)

Fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit menyejahterakan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang.

Wirda Van der Burg mendefinisikan AUPB sebagai tendensi-tendensi (kecenderungan) etik, yang menjadi dasar hukum Tata Usaha Negara, baik yang tertulis, maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan dan dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik, sedangkan untuk sebagian besar bukti (jelas atau nyata) langsung mendesak. Hal ini dikemukakan Wirda dalam

---

<sup>80</sup> Faried Ali, Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 124.

<sup>81</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

salah satu paparannya di hadapan perhimpunan Tata Usaha Negara di Belanda Tahun 1952.<sup>82</sup>

Hal berbeda disampaikan F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny yang mendefinisikan AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN dalam melakukan tindakan hukum yang dinilai kemudian oleh hakim TUN.<sup>83</sup> Definisi tersebut hampir sama dengan yang dikemukakan Olden Bidara, yang memberikan definisi tentang AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN dalam melakukan tindakan hukum. Asas yang demikian oleh Indroharto disebut sebagai asas-asas hukum umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan.<sup>84</sup>

Secara umum, di Belanda, AUPB menurut seorang ahli hukum bernama L.P. Suetens,<sup>85</sup> diartikan sebagai prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip AUPB ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis.<sup>86</sup>

Dari rumusan pengertian para pakar tentang AUPB tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

<sup>82</sup> Ateng Syarifudin, "Kepala Daerah", Cet. Pertama, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, hlm. 53.

<sup>83</sup> F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny, dalam buku: Bolt, 1994, Perijinan Yang Melawan Hukum Di dalam Buku Kumpulan Hasil Terjemahan Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta, hlm. 38.

<sup>84</sup> Paulus Effendi Lotulung, Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 80.

<sup>85</sup> Kamain Man, 2006, The hearing obligation as a general principle of good administration, *Jurassic Falconis*, vol. 42, 2005-2006, No. 3, p. 331-376, M. VAN HOECKE, "The general principles of law as a source of law", in M. VAN HOECKE (ed.), *General Principles*, Antwerp, Kluwer Law School, 1991, 4-5; L.P. SUETENS, *oc.*, no. 6, 17, 18 and 22.

<sup>86</sup> L.P. SUETENS het formuleert, zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur in wezen bindende publiekrechtelijke rechtsregels die door de rechter uit de geldende positieve rechtsorde worden afgeleid. Zij vormen een bijzondere categorie van de algemene rechtsbeginselen en worden beschouwd als een formele rechtsbron in het bestuursrecht, hoewel het meestal gaat om ongeschreven recht.

- a. AUPB merupakan norma hukum (tertulis) dan atau norma etik (tidak tertulis) yang khusus berlaku di lingkungan administrasi negara;
- b. AUPB merupakan asas yang penting karena menjadi pedoman bagi Pejabat TUN dalam menjalankan kewenangannya;
- c. AUPB sebagai prinsip-prinsip penting yang wajib diikuti oleh hakim, berfungsi sebagai alat uji bagi Hakim Administrasi untuk sah atau tidaknya KTUN;
- d. AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- e. AUPB yang bersifat tidak tertulis berlaku mengikat manakala dijadikan dasar bagi Hakim TUN dalam memutus perkara;
- f. AUPB salah satu fungsinya adalah sebagai arahan atau patokan bagi pelaksanaan wewenang administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas manakah yang harus diperhatikan oleh suatu Pejabat TUN dalam bertindak;
- g. AUPB sebagai alat uji bagi Hakim di Peradilan TUN untuk menilai sah atau tidaknya suatu KTUN.

#### H. Penelitian Yang Relevan

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini antara lain :

1. Penelitian Andi Muttaqin dengan Judul : Tinjauan Yuridis Penguasaan Warga Atas Tanah Bekas *Recht Van Opstal (Rvo)* Dengan Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (Studi Kasus Tanah Bekas *Recht Van Opstal(Rvo)* Nomor 222 Di Kelurahan Bumi, Kecamatan Laweyan, Kota Surakarta)

Pokok Permasalahan: Bagaimanakah status hukum tanah bekas *Recht van Opstal (RvO)* Nomor 222 di Kelurahan Bumi, Kecamatan Laweyan, KotaSurakarta dengan berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah,dan tindak lanjut yang harus dilakukan oleh warga dalamrangka memperoleh Hak Milik atas tanah bekas *Recht van Opstal (RvO)* Nomor 222 di Kelurahan Bumi, Kecamatan Laweyan, KotaSurakarta

*commit to user*



2. Penelitian Sri Handayani dengan Judul : Pendaftaran Hak Atas Tanah untuk Pertama Kali dan Pendaftaran Peralihan yang Berasal dari Letter C, Girik dan Petuk D di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta  
 Pokok Permasalahan: Bagaimana Proses Pendaftaran Hak atas Tanah untuk pertama kali dan Pendaftaran Peralihan yang berasal dari Letter C, Girik dan Petuk D di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menciptakan Kepastian Hukum, dan mengetahui hambatan Proses Pendaftaran Hak atas Tanah untuk pertama kali dan Pendaftaran Peralihan yang berasal dari Letter C, Girik dan Petuk D di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta serta bagaimana Solusinya.

3. Penelitian Umi Noor Jannah dengan Judul : Sistem Pendaftaran Tanah Negatif Bertendensi Positif dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali

Pokok Permasalahan: Bagaimana proses penerbitan sertifikat dengan sistem negatif yang bertendensi positif di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, dan mengetahui kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir pendaftaran tanah yang menggunakan sistem negative bertendensi positif di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

4. Penelitian Diefa Fadhlih dengan Judul : Perolehan hak atas tanah yang berasal dari surat izin perumahan terhadap bangunan yang berdiri diatas tanah bekas hak egidom yang ditinggalkan oleh pemegang hak

Pokok Permasalahan: Bagai mana wewenang pemerintah untuk menerbitkan surat izin perumahan terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah hak egidom yang ditinggalkan pemiliknya, dan apakah pemegang surat izin perumahan mempunyai prioritas mendapatkan hak milik.

Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan, bahwa penelitian membahas tentang riwayat *commit to user* penguasaan tanah bekas *Recht van*

*Opstal(RvO)* di atas tanah Stikes Baptis Kediri di Kota Kediri, Stikes Baptis Kediri dalam hal memperoleh bekas tanah *Recht van Opstal (RvO)* tersebut serta proses penerbitan sertipikat bekas tanah *Recht van Opstal (RvO)* di atas tanah Stikes Baptis Kediri di Kota Kediri.

