

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Hak Atas Tanah.

1. Pengertian Pendaftaran Tanah Menurut Para Ahli.
 - a. Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastré* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capistratum*” yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastré* adalah *Record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan.¹
 - b. Menurut Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftara tanah dalam bahasa Latin disebut “*Capistratum*”, di Jerman dan di Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastré*”, di Belanda dan juga Indonesia dengan istilah “*kadastrale*” atau “*kadastré*”. Maksud dari *Capistratum* atau *Kadasteri* segi bahasa adalah suatu *register* atau *Capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *Record* (Rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak

¹ A.P. Parlindungan-II, Op.Cit., h. 18-19.

suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang moderen bisa terjadi atas peta yang ukuranya besar dan daftar-daftar yang berkaitan.²

- c. Pengertian Pendaftaran Tanah Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, bersinambungan, dan Teratatur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 merupakan peyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.³

2. Tujuan Pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Yaitu:
 - a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak

² Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Op.cit., h. 18-19

³ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Op.Cit.h.138.

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

Tujuan memeberikan jaminan kepastian hokum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh pasal 19 UUPA.

Maka memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang ha katas tanah yang dijamin oleh undang-undang.⁴

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

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 saatuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Untuk melaksanakan fungsi Informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

⁴ Boedi Harsono – I, Op. Cit., h. 475.

Dengan pendaftaran tanah, pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tangungan.⁵

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Program pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib pemeliharaan Tanah Kelestarian Lingkungan Hidup.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukandengna menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster*.

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

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

3. Manfaat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.

a. Manfaat bagi pemegang Hak.

⁵ Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., Hukum Agraria Kajian Komprehensif (Jakarta, Kencana, 2012), h. 293-294

- 1) Memberikan rasa aman.
 - 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
 - 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - 4) Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan di bebani hak tanggungan.
 - 6) Penetapan pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Manfaat bagi pemerintah.
- 1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
 - 2) Dapat memperlancar kegiatan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - 3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
- c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur.

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

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Pasal 19 ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat,

keperluan lalu lintas social – ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.⁶

B. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

1. Pengertian Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA.⁷

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Penguasaan dalam arti yuridis tersebut dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Namun ada juga penguasaan yang walaupun dihaki secara fisik tetapi kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.⁸

⁶ Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (jakartaa, kencana, 2012), h. 294-296

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undanga Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 1997), h. 238

⁸ Boedi Harsono, *Ibid*, h. 22

Dalam Hukum Tanah juga dikenal istilah penguasaan yuridis dalam arti tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Seperti seorang kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang punya tanah.⁹

Pengertian dari kata “penguasaan” dan “menguasai” diatas dipakai dalam aspek perdata. Sedangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA pengertian dari kata “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.¹⁰

Dalam pengertian hak menguasai dari negara di dalam kepustakaan ditemui istilah *power* yang diterjemahkan sebagai kekuasaan, dan *authority* diterjemahkan sebagai wewenang. Demikian pula dijumpai kata paksaan yang merujuk pada kekuatan fisik. Ketiga istilah ini saling berkaitan satu sama lain.¹¹

Terdapat beberapa tokoh yang memberikan pendapat terkait pengertian hak menguasai dari negara, yaitu:

- a. Abdoel Gani, kekuasaan, kekuatan, dan wewenang juga merupakan kekuasaan yang memiliki hubungan dengan politik. Karena politik mempunyai hubungan dengan hukum sehingga pelaksanaan kekuasaan, kekuatan, dan wewenang merupakan salah satu wujud dari sanksi hukum.

Abdoel Gani mengemukakan bahwa menurut teori hukum tentang

⁹ Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

¹⁰ Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

¹¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), h. 39

negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum, karena validitasnya ditentukan oleh hukum.¹²

- b. Miriam Budihardjo yang sejalan dengan pendapat Abdoel Gani mengemukakan bahwa ciri-ciri khas negara adalah kekuasaannya memiliki wewenang. Maka kekuasaan negara dapat disebut juga otoritas atau wewenang. Maksud dari otoritas dan wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, tetapi juga berhak untuk menguasai.¹³

Pengertian hak menguasai dari negara atas tanah dapat diambil kesimpulan, yaitu:

- 1) Istilah hak menguasai dari negara atas tanah merupakan sebutan yang diberikan oleh UUPA;
- 2) Pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dalam UUD NRI Tahun 1945 dipakai dalam aspek publik;
- 3) Kekuasaan negara merupakan kekuasaan hukum;
- 4) Kekuasaan negara merupakan kekuasaan otoritas dan wewenang, kekuasaan yang dilembagakan.

2. Dasar Hukum Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

Pemikiran tentang penguasaan tanah oleh negara berangkat dari pemahaman atas ketentuan alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut pemerintah memiliki tanggungjawab sekaligus tugas utama untuk melindungi segenap

¹² Abdoel Gani (dalam Winahyu Erwiningsih), *Ibid*, h. 40

¹³ Miriam Budihardjo (dalam Winahyu Erwiningsih), *Loc. Cit.*

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Di dalam pembukaan tersebut terdapat kata-kata “tumpah darah” memiliki makna “tanah air”. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah air di Indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.¹⁴

Semua hal di atas tersebut ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam mewujudkan hal tersebut negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di bumi, air dan kekayaan alam dipergunakan untuk kesejahteraan bangsa Indonesia yang penjabarannya dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.¹⁵

Hak Menguasai dari Negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Sedangkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kandungan makna dalam pasal tersebut di atas memiliki dua garis besar yaitu: Pertama, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Sedangkan makna yang Kedua adalah bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-

¹⁴ Winahyu Erwiningsih, *Ibid*, h. 81

¹⁵ Winahyu Erwiningsih, *Ibid*, h. 82

besar kemakmuran rakyat. Sehingga hak menguasai dari negara merupakan suatu konsep yang mendasar pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sedangkan bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi pusat yang dalam hal menguasai negara dipegang oleh negara.¹⁶

Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara melalui pemerintah bermuara pada satu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggungjawab negara sebagai bentuk konsekuensi dari hak menguasai dari negara atas tanah yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hal ini juga merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besar kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁷

Sehingga usaha untuk mencapai tujuan tersebut negara diberi hak yaitu hak menguasai dari negara. Hak menguasai negara tersebut adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA.¹⁸

Dalam hal ini UUPA sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, mempertimbangkan bahwa negara tidak seharusnya bertindak sebagai pemilik tanah, hanya terbatas sebagai pihak yang menguasai tanah saja. Hak menguasai negara atas tanah memperoleh

¹⁶ Winahyu Erwiningsih, *Ibid*, h. 82

¹⁷ Winahyu Erwiningsih, *Loc. Cit.*

¹⁸ Winahyu Erwiningsih, *Ibid*, h. 83

legitimasi dikarenakan status negara sebagai pencerminan dari organisasi kekuasaan bangsa yang mengemban tugas yang sama berupa hak dan kewajiban yang berasal dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.

Isi dan Tujuan hak menguasai dari negara dalam Pasal 2 UUPA menyatakan:

a. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA yaitu bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

b. Hak menguasai dari negara termaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ini memberi wewenang untuk:

1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

Termasuk dalam wewenang ini adalah :

a) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan;

b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);

c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
 - b) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
 - b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.
- c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada Pasal 2 ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar

kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur.

- d. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dalam UUPA diatur dan ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah, yaitu :

- 1) Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
- 2) Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebutkan dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
- 4) Hak-hak perorangan/ individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas:
 - a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53;
 - b) Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49;

c) Hak jaminan atas tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39 dan Pasal 51.¹⁹

3. Asas-asas Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

Penjelmaan asas-asas hak menguasai negara atas tanah terdapat dalam Pasal 1 UUPA yaitu:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- c. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam Pasal 1 ayat (2) ini adalah hubungan yang bersifat abadi.²⁰

Dari ketentuan-ketentuan asas ini, tampak bahwa bangsa Indonesia sebagai pemegang hak terhadap bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia, karena secara keseluruhan kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau tersebut, melainkan menjadi hak seluruh bangsa Indonesia.²¹

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa : “Soal Agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah

¹⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 22-23

²⁰ Winahyu Erwiningsih, *Op. Cit.*, h. 40-41

²¹ Winahyu Erwiningsih, *Loc. Cit.*

Pusat”. Asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan Bangsa serta wilayah Nasional Indonesia. Maka dari itu tugas kewenangan bidang agraria/pertanahan tidak boleh di-otonom-kan kepada daerah dan harus tetap ada pada pemerintah pusat. Meskipun demikian pelimpahan pelaksanaan sebagian wewenang tersebut dapat diberikan kepada daerah yang dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.²²

²² Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha ilmu, 2013),h. 148