

PENGUASAAN, PEMILIKAN DAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

(Hubungan antara Hukum, Badan Hukum dengan Tanah)

Oleh:
Tondo Subagijo*

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

Apabila berbicara tentang Pendaftaran Tanah, di Indonesia terdapat bermacam-macam status tanah yang belum terdaftar menurut UUPA antara lain tanah bekas hak adat, Tanah Negara bekas hak berat dan Tanah Negara bebas. Untuk memperoleh status hak atas tanah dari tanah bekas hak adat dan hak-hak lain menjadi hak menurut UUPA diperlukan alas hak yang berbeda-beda dan dengan prosedur yang berbeda pula.

1. Pendahuluan

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menegaskan bahwa, bumi air termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut sebagai dasar pengaturan hukum Agraria Nasional yang akhirnya melahirkan Undang-Undang No. 5 Tah 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok Agraria (UUPA) dengan memperluas cakupan penguasaan Negara menjadi atas Bumi, air dan ruang angkasa. Dalam pasal 2 UUPA ditegaskan bahwa penguasaan atas negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pengertian hak menguasai dari Negara tersebut adalah:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan

pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Apabila kita cermati, wewenang negara untuk mengatur 3(tiga) hal tersebut akan melahirkan keharmonisan hubungan hukum antara orang dengan tanah, orang dengan badan hukum yang akhirnya melahirkan hak dan kewajiban yang tertata dalam lalu lintas hukum. Hubungan hukum antara orang dan Badan hukum dengan tanah, dapat berupa hubungan penguasaan atau hubungan pemilikan. Hubungan

* Tondo Subagijo adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Sidoarjo

penguasaan bisa terjadi hubungan antara orang/Badan hukum dengan tanah tanpa dilindungi dengan sesuatu hak seperti diatur dalam pasal 16 UUPA. Hubungan penguasaan yang tidak dilandasi dengan suatu hak bisa hanya berupa hubungan fisik saja. Sedang kepemilikan adalah hubungan antara orang/Badan hukum yang dilandasi dengan sesuatu hak menurut pasal 16 UUPA.

Hubungan penguasaan ada yang dilandasi dengan alas hak misalnya kuasa, sewa menyewa, izin penggunaan dan ada yang tidak dilandasi dengan alas hak atau dalam istilahnya dikenal dengan penguasaan tanpa izin yang berhak tau kuasanya (dalam istilah populer sering dikatakan pendudukan tanah secara liar).

Dengan demikian bisa terjadi seseorang /Badan hukum:

1. Memiliki tanah dengan hak, juga sekaligus menguasai/memanfaatkannya.
2. Memiliki tanah tetapi tidak menguasai/memanfaatkan secara fisik.
3. Menguasai/memanfaatkan tanah tanpa hak, dengan izin yang berhak (ada hubungan hukum).
4. Menguasai/memanfaatkan tanah tanpa izin.

Pengaturan terhadap hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi yang didasari hak akan melahirkan adanya macam-macam hak atas tanah (permukaan bumi) yang dapat dipunyai oleh orang per orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak atas tanah tersebut dimaksudkan memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas menurut Undang-undang dan pengaturan hukum yang lain. Sedangkan hak-hak atas tanah menurut

menurut pasal 16 UUPA adalah meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang dan Hak yang bersifat sementara.

Hak-hak atas tanah dapat diperoleh/lahir karena :

1. Pemberian Hak
2. Untuk pertama kali atas Tanah Negara.
3. Perpanjangan hak.
4. Pembaharuan hak.
5. Konversi dari hak milik adat.
6. Peralihan hak: Jual Beli, Hibah, Waris, Tukar Menukar.

Untuk melindungi hak atas tanah tersebut dan agar memperoleh kepastian hukum maka Pasal 19 UUPA menentukan perlunya diselenggarakan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

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

Apabila berbicara tentang Pendaftaran Tanah, di Indonesia terdapat bermacam-macam status tanah yang belum terdaftar menurut UUPA antara lain tanah bekas hak adat, Tanah Negara bekas hak berat dan Tanah Negara bebas. Untuk memperoleh status hak atas tanah dari tanah bekas hak adat dan hak-hak lain menjadi hak menurut UUPA diperlukan alas hak yang berbeda-beda dan dengan prosedur yang berbeda pula.

Pada tulisan ini akan dikupas tentang Tata Cara Pendaftaran Hak Atas Tanah bekas hak adat saja mengingat tanah bekas hak adat mendominasi status tanah di Indonesia.

2. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah berdasarkan pasal 19 UUPA telah dilaksanakan sejak tahun 1961 dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Akan tetapi hasil yang dicapai kurang mengembirakan antara lain karena Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tidak menuntaskan antara pendataan, pengukuran dan pendaftaran serta selain berazaskan negatif juga pasif, kurang pro aktif. Pemerintah lebih banyak menunggu permohonan pendaftaran dari masyarakat (kurang pro aktif).

Oleh karena itu maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 3 Tahun 1997, bahwa Pendaftaran Tanah di Indonesia dapat ditempuh melalui 2 (dua) cara yaitu Pendaftaran Tanah secara Sistematis dan Pendaftaran Tanah secara Sporadik.

a. Pendaftaran Tanah secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek Pendaftaran Tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan.

b. Pendaftaran Tanah secara sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah dalam wilayah

atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau massal.

Melalui kedua cara tersebut di atas semua tanah-tanah di Indonesia dapat didaftar untuk memperoleh status hak menurut UUPA, termasuk tanah bekas hak adat.

3. Tatacara Pendaftaran Tanah Bekas Hak Adat Secara Sistematis

Cara ini lebih dikenal dengan Ajudikasi yaitu suatu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran Tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan Pendaftarannya. Sistem Ajudikasi ini di Indonesia dibiayai dengan anggaran Pusat atau Daerah atau secara Swadaya oleh masyarakat dengan persetujuan Menteri.

Pendaftaran Tanah secara Sistematis melalui Pola Ajudikasi mempunyai spesifikasi khusus di mana sertifikat hak tanahnya tidak ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan, melainkan ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi. Kewenangan penandatanganan Sertifikat oleh Ketua Panitia Ajudikasi ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 pasal 53, ayat 1 huruf e, yaitu atas nama Kepala Kantor Pertanahan menandatangani Buku Tanah dan Sertifikat serta mengesahkan Peta Pendaftaran.

Dalam menjalankan tugasnya Tim Ajudikasi mempunyai struktur organisasi yang disebut dengan Susunan Panitia Ajudikasi. Susunan Panitia Ajudikasi terdiri dari:

1. Seorang Ketua Panitia merangkap anggota, yang dijabat oleh Pegawai BPN yang mempunyai kemampuan pengetahuan dibidang Pendaftaran Tanah dan atau hak-hak atas tanah, yang tertinggi

- pangkatnya diantara para anggota panitia.
2. Seorang Wakil Ketua I merangkap anggota, yang dijabat oleh Pegawai BPN yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di Bidang Pendaftaran Tanah.
 3. Seorang Wakil Ketua II merangkap anggota, yang dijabat oleh Pegawai BPN yang mempunyai kemampuan dan pengetahuan di bidang Hak-Hak Atas Tanah.
 4. Kepala Desa/Kepala Kelurahan yang bersangkutan atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya sebagai anggota. Selain itu masih ditambah lagi Satgas Pengukuran dan Pemetaan serta Satgas Yuridis dan Satgas Administrasi.

Oleh karena Pendaftaran Tanah secara Sistematis kegiatannya serentak dan menyeluruh dalam arti Desa demi Desa, maka prioritas Desa yang telah ditunjuk oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sebagai lokasi Ajudikasi didaftar secara keseluruhan. Dalam pelaksanaan di lapangan BPN bersifat pro aktif artinya melalui Satuan Tugas (Satgas) Yuridis yang merupakan unsur Tim Ajudikasi mendatangi dari rumah ke rumah dan mencatat apa saja dokumen yang dimiliki oleh pemilik tanah baik tanah-tanah yang belum bersertifikat maupun tanah yang telah bersertifikat. Tujuan mendata tanah yang telah bersertifikat tersebut adalah untuk menghindari adanya overlapping (pertampalan/tumpang tindih) sertifikat. Sedangkan bagi tanah yang belum bersertifikat didata pada Daftar Penyelidikan Riwayat Tanah atau dalam istilah populemnya Daftar Isian (D.I) 201. Dalam Daftar Isian inilah semua peristiwa hukum yang terjadi pada setiap perubahan pemilik tanah (Subyek hak) dicatat secara teliti dan bila ada dilampirkan juga bukti-bukti tertulis yang dipunyai.

Berdasarkan data-data tersebutlah kemudian disimpulkan apakah diijinkan

atau tidak permohonan pendaftaran atas tanah itu. Selama ini rata-rata obyektanah yang terdapat dilokasi Ajudikasi semua diijinkan kecuali apabila tanah tersebut pada saat pendaftaran berlangsung masih dalam sengketa pengadilan maupun sebelum sampai tingkat Pengadilan atau pemiliknya tidak mau ikut Proyek Ajudikasi.

Setelah seluruh bidang tanah didaftar, selanjutnya diadakan pengukuran tiap-tiap bidang tanah dengan menggunakan tingkat ketelitian tertentu. Pelaksanaan pengukuran ini BPN dapat menggunakan tenaga Surveyor dari luar yang tergabung dalam rekanan tertentu yang telah mempunyai reputasi termasuk dalam Daftar Rekanan Mampu (DRM).

Dari hasil ukur yang berupa Peta bidang tanah yang dipadukan dengan pemilik tanah (Subyek hak) berdasarkan hasil penelitian lapangan dibuatkan pengumuman selama 30 (tiga puluh) hari. Kekuatan hukum terhadap status hak ini sangat tergantung kepada efektif dan tidaknya proses pengumuman berlangsung. Untuk itu faktor penyuluhan merupakan modal dasar bagi keberhasilan Pendaftaran Tanah secara Sistematis.

Apabila seluruh rangkaian kegiatan tersebut selama 30 (tiga puluh) hari tidak ada para pihak yang keberatan, maka tanahnya didaftar dan diterbitkan Sertifikat hak atas tanah langsung atas nama pemegang hak terakhir.

4. Tata Cara Pendaftaran Tanah Bekas Hak Adat Secara Sporadik

Tata cara ini merupakan cara yang selama ini lazim dilakukan di Kantor Pertahanan Kabupaten/Kotamadya selama ini yang bersifat rutin, artinya penanganan BPN bersifat pasif, yaitu BPN menunggu para pihak yang akan mendaftarkan kepemilikan tanahnya.

Untuk keperluan pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari Konversi hak-hak lama menjadi hak (milik) menurut UUPA dapat dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa

bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh Kepala Kantor Pertahanan baik mengenai pemegang hak, jenis hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

1. Namun apabila tidak lagi tersedia secara lengkap alat pembuktian sebagai-manan tersebut di atas, pendaftaran hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon dengan syarat: (1) Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya, (2) Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman yaitu 60 (enam puluh) hari tidak disanggah oleh masyarakat hukum adat atau Desa/Kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lain.

Pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama harus disertai dengan dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan yaitu berupa, Petuk Pajak Bumi/Landronte, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya UUPA. Apabila bukti kepemilikan sebidang tanah tidak lengkap atau tidak ada, pembuktian kepemilikan atas bidang tanah itu dapat dilakukan bukti lain yang dilengkapi dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun hirizontal yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah-tanah tersebut. Selanjutnya dalam hal bukti-bukti mengenai tanah tersebut di atas tidak ada, maka permohonan pendaftaran dari pemohon yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak lain yang telah menguasainya sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahuluan ya tersebut berjumlah 20 (dua puluh) tahun atau lebih.
2. Penguasaantanah tersebut telah dilakukan dengan itikad baik.
3. Selama penguasaan tersebut tidak pernah ada yang mengganggu gugat oleh karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau Desa/Kelurahan yang bersangkutan.
4. Tanah dimaksud tidak dalam sengketa.
5. Apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan/pemohon bersedia dituntut dimuka Hakim baik secara pidana maupun perdata.
6. Keterangan Kepala Desa/Lurah dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai Ketua Adat setempat dan atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dantidak mempunyai hubungan Keluarga sampai derajat kedua baik vertikal maupun horisontal.

Setelah persyaratan pendaftaran hak atas tanah tersebut dipenuhi dan didaftarkan di Kantor Pertahanan, proses selanjutnya adalah penelitian berkas. Apabila berkas dinyatakan lengkap maka prosesnya melalui Konvensi, namun apabila berkas dinyatakan tidak lengkap diproses melalui pengakuan hak dan berkas tersebut diteruskan kepada Panitia A. Panitia ini bertugas untuk mengadakan penelitian tentang kebenaran obyek dan subyek hak dilapangan. Proses Pemeriksaan Panitia tersebut dapat dilaksanakan secara paralel dengan pengukuran bidang tanahnya. Kedua jenis

kegiatan tersebut merupakan prasyarat untuk dapat diumumkan selama tenggang waktu 60 (enam puluh) hari. Apabila dalam jangka pengumuman tersebut tidak ada sanggahan/kerabatan dari pihak lain maka Sertifikat dapat diterbitkan.

5. Manfaat Pendaftaran Tanah

- a. Sistematis: biaya murah, penanganan tepat waktu karena dilaksanakan secara serentak maka waktu ditetapkan 1 tahun, kecil kemungkinannya terjadi penerbitan Sertifikat ganda karena pelaksanaannya satu Desa lengkap dan setiap bidang tanah diberi Nomor Induk Bidang (NIB), tingkat ketelitian pengukuran lebih tinggi karena pelaksanaannya secara serentak dan murah didukung dengan peralatan Komputer, penetapan batas lebih mudah dan cepat serta efektif karena Tim Ajudikasi berkantor dilokasi pelaksanaan dan sistem birokrasi lebih pendek.
- b. Sporadik: Tidak terikat waktu karena bersifat rutin, pelaksanaan pengukuran masih dapat menggunakan cara manual, penetapan batas kadang menemui kesulitan karena pemilik tanah yang berbatasan sulit dijumpai.

Sesuai dengan ketentuan pasal 32 (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa setelah 5 (lima) tahun diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut.

Kendala :

- c. Sistematis: Apabila harus selalu didukung dana proyek Negara

banyak menanggung subsidi, tenaga yang digunakan adalah rekrutmen dari Kantor Pertanahan sehingga bagi Kantor yang tergolong sibuk mengakibatkan pelayanan rutin agak terganggu dan masih langkanya Lembaga Surveyor di bidang pengukuran.

- d. Sporadik: Biaya lebih mahal, pelayanan Kantor Pertanahan bersifat pasif akibat tujuan Pemerintah untuk menuju Catur Tertib Pertanahan tidak segera terealisasi karena pendaftaran hak atas tanah hanya tergantung kesadaran masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut maka ditempuh jalan dengan Ajudikasi swadaya dan pelayanan yang bersifat massal.

6. Penutup

Demikian beberapa hal kecil yang dapat disampaikan khususnya dalam masalah penguasaan, pemilikan dan tata cara pendaftaran hak atas tanah. Mudah-mudahan tulisan ini dapat merupakan sumbangsih pemikiran dari Lembaga Birokrasi dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo kepada Lembaga Pendidikan di Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.