

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Tanah Nasional (Undang-Undang Pokok agraria Nomor 05 Tahun 1960)

1. Pengertian Tanah dan Hukum Tanah

Istilah agraria berasal dari bahasa Yunani, Ager yang berarti ladang atau tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah.¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) memiliki dua jenis pengertian agraria, yaitu :

Pengertian Agraria secara luas dapat kita temukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, meliputi bumi, air dan ruang angkasa. Lebih lanjut, Bumi meliputi permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya, dan yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat (4) UUPA). Air meliputi perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat (5) UUPA). Ruang angkasa adalah ruang di atas bumi dan air (Pasal 1 ayat (6) UUPA). Pengertian Agraria secara sempit dapat kita temukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu tanah. Berangkat dari pengertian agraria menurut UUPA tersebut, maka pengertian hukum agraria juga dapat

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2005), hal. 5

dibagi menjadi hukum agraria dalam pengertian yang luas dan hukum agraria dalam pengertian yang sempit :

- a. Pengertian hukum agraria secara luas adalah sekelompok bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang meliputi : hukum tanah, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah (permukaan bumi), hukum air (hukum pengairan), yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas air, hukum pertambangan, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian, hukum kehutanan, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas hutan dan hasil hutan, hukum perikanan, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air, hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang.
- b. Pengertian hukum agraria secara sempit ialah bidang hukum yang mengatur mengenai hak-hak penguasaan atas tanah.²

Beberapa ahli hukum juga memberikan pendapatnya mengenai pengertian hukum agraria, seperti yang dikutip oleh Budi Harsono dalam bukunya yaitu sebagai berikut :

² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta : Prestasi Pustakarya, 2004), hal. 3

Subekti : “Hukum agraria adalah keseluruhan daripada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum tata negara maupun pula hukum tata usaha negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut”.

Sudargo Gautama : “Hukum agraria memberi lebih banyak keleluasaan untuk mencakup pula di dalamnya berbagai hal yang mempunyai hubungan pula dengan, tetapi tidak melulu mengenai tanah. Misalnya persoalan tentang jaminan tanah untuk hutang, seperti ikatan kredit (credietverband), atau ikatan panen (oogstverband), zekerheidsstelling, sewa-menyewa antar golongan, pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah dan barang tetap dan sebagainya, lebih mudah dicakupkan pada istilah pertama (hukum agraria) daripada istilah kedua (hukum tanah)”.

E. Utrecht : “Hukum agraria dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha negara yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu”.

Lemaire : “Hukum agraria yang mengandung bagian-bagian dari hukum privat di samping bagian-bagian dari hukum tata negara

dan administrasi negara, juga dibicarakan sebagai satu kelompok hukum yang bulat”.

S.J Fockema Andreae : “Keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai usaha dan tanah pertanian, tersebar dalam berbagai bidang hukum (hukum perdata, hukum pemerintahan) yang disajikan sebagai satu kesatuan untuk keperluan studi tertentu”.

Boedi Harsono : “Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem”.³

Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan itu bersifat fundamental karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya. Sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan berbagai perangkat Hukum Agraria. Ada yang bersumber pada Hukum Adat, yang berkonsepsi komunalistik religius. Ada yang bersumber

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria ...*, hal. 9

pada Hukum Barat yang individualistik-liberal dan dari berbagai bekas pemerintahan swapraja yang umumnya berkonsepsi feodal.

Dalam hukum perdata pada garis besarnya diadakan perbedaan antara hukum yang berlaku bagi golongan eropa dan timur asing pada satu pihak dan hukum yang berlaku bagi golongan pribumi pada pihak lain. Bagi golongan eropa dan timur asing Cina berlaku hukum perdata barat yang hampir semuanya merupakan hukum yang tertulis dan berpokok pada KUHPdt. Bagi golongan timur asing bukan Cina berlaku sebagian hukum perdata barat, yaitu hukum kekayaan dan hukum waris testamenter. Mengenai hukum pribadi, hukum waris tanpa wasiat bagi golongan ini masih berlaku hukum adatnya masing-masing. Bagi golongan pribumi berlaku hukum perdata adat. Ini berarti bahwa hubungan-hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa hukum di kalangan orang-orang dari golongan pribumi diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum adatnya masing-masing. Demikian juga di kalangan orang-orang dari golongan yang lain, hukum yang diterapkan adalah hukum yang berlaku bagi golongan masing-masing.⁴

2. Kedudukan Hukum Adat Dalam hukum Pertanahan Di Indonesia

Menurut Boedi Harsono dalam bukunya Hukum Agraria, menyebutkan ada dua tonggak sejarah, yaitu perundangan Agrarische Wet tahun 1870. Berlandaskan tonggak sejarah tersebut sejarah hukum agraria Indonesia dapat dibagi dalam periodisasi sebagai berikut :

⁴ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria...*, hal. 16

- a. Masa sebelum kemerdekaan tahun 1945
- b. Masa sebelum Agrarische Wet (1870)
- c. Masa setelah Agrarische Wet, tahun 1870 sampai Proklamasi kemerdekaan).
- d. Masa kemerdekaan
- e. Masa sebelum UUPA (Tahun 1945 sampai tahun 1960)
- f. Masa UUPA (Setelah terbitnya UU No. 5 Tahun 1960) tentang ketentuan dasar pokok-pokok agraria tanggal 24 September 1960.⁵

3. Sejarah Hukum Agraria Sebelum UUPA Nomor 05 Tahun 1960

Sejarah Hukum Agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka masih menggunakan hukum barat yaitu Agrarische Wet 1870 yang memberikan jaminan hukum kepada pengusaha swasta, dengan Hak Erpacht dan Agrarische Besluit yang melahirkan azas Domein Verklaring dimana semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak Eigendom nya adalah domein atau milik negara. Maka tanah-tanah diatur dengan hak-hak barat seperti tanah eigendom, tanah erfacht, tanah postal dan lain-lain. Sedang tanah-tanah yang dikenal dengan hak-hak Indonesia adalah tanah-tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok, tanah agrarich eigendom.

Sejarah Hukum agraria barat tersebut hanya mengatur sebatas perbuatan-perbuatan hukum yang dimungkin terhadap tanah-tanah

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria ...*, hal. 116

yang berasal dari hukum agraria barat. Sehingga tanah eigendom misalnya tidak dapat digadaikan menurut hukum agraria adat. Sejarah Hukum agraria saat itu belum sepenuhnya mengatur tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, meski ada beberapa tanah-tanah agrarisch eigendom milik kota Yogyakarta, Surakarta, dan tanah-tanah grant di Sumatra Timur.

Sejarah Hukum agraria adat mengatur tanah-tanah di Indonesia sepanjang tidak diadakan ketentuan khusus untuk hak-hak tertentu. Karena tidak semua tanah-tanah Indonesia adalah tanah-tanah yang mempunyai status sebagai hak-hak asli adat, tetapi ada juga yang berstatus buatan Belanda seperti tanah agrarisch eigendom. Hak tersebut ialah hak milik, yaitu hak Indonesia yang subjeknya terbatas pada orang-orang dari golongan Timur Asing, terutama Timur Asing Tionghwa.⁶

Sejarah hukum agraria lama tersebut dalam banyak hal, tidak merupakan alat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, bahkan merupakan penghambat pencapaiannya. Hal itu terutama disebabkan karena Sejarah Hukum agraria lama itu sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat didalam melaksanakan pembangunan nasional. Sejarah Hukum agrarian lama bersifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan hukum adat disamping

⁶ *Ibid.*, hal. 119

peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat. Bagi rakyat asli sejarah hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum seluruh rakyat Indonesia.

Dari sejarah hukum agraria yang telah dijelaskan diatas diketahui bahwa hukum agraria sebelum terbentuknya UUPA lebih menguntungkan bagi pemerintah hindia-belanda yang pada saat itu membuat pengundangan Agrarische wet (1870). Seperti yang diketahui bahwa Agrarische wet terbentuk atas adanya desakan para pengusaha swasta asing yang menanamkan modalnya di hindia belanda, sebab dengan adanya pasal 62 ayat 1,2, dan 3 (Regering Reglement) mereka sulit mendapatkan tanah yang luas dengan jangka waktu yang lama dan hak atas tanah yang kuat maka dari itu lahirlah Agrarische wet tahun 1870 tersebut.⁷

Lalu dualisme hukum yang dianut oleh sejarah hukum agraria lama mengakibatkan ketidakpastian bagi sejarah hukum agraria adat karena tanah-tanah barat didaftarkan, terdapat lembaga kadaster namun bagi tanah-tanah adat tidak didaftarkan sehingga tidak dapat dibuktikan sebagai tanah-tanah adat dan menjadi domein Negara (milik Negara), adanya asas domein verklaring tersebut berarti Negara bisa berbuat apa saja atas tanah. Untuk lebih jelasnya bisa juga melihat/memperhatikan diktum UUPA (UU No.5/1960) mengenai peraturan perundang-undangan yang dicabut, kita dapat mengetahui

⁷ *Ibid.*, hal. 120

sejarah hukum agraria mana saja yang pernah berlaku dinegara kita sebagai bahan analisis dan perbandingan.

Kesimpulannya bahwa sejarah hukum agraria barat bertitik tolak dari pengutamaan kepentingan pribadi sehingga pangkal dan pusat pengaturan terletak pada eigendom-recht (hak eigendom) yaitu pemilikan perorangan yang penuh dan mutlak, disamping domein verklaring (pernyataan domein) atas pemilikan tanah oleh Negara. Hukum adat tanahnya sebagai bagian terpenting dari hukum adat, bertitik tolak dari pemungutan kepentingan masyarakat (komunalistis) yang berakibat senantiasa memperimbangkan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan.

Perlu adanya usaha penyesuaian sejarah hukum agraria kolonial dengan keadaan dan keperluan sesudah lahirnya UUPA atau sesudah kemerdekaan yaitu yang pertama adalah menerapkan kebijaksanaan baru terhadap UU keagrariaan yang lama, melalui penafsiran baru yang sesuai dengan situasi kemerdekaan, UUD 1945, dan dasar Negara pancasila. Dalam tanah-tanah yang statusnya adalah sebagai domein Negara sebaiknya juga dipergunakan secara baik untuk dikelola dan demi kesejahteraan rakyat. Jadi asas domein verklaring tersebut bukanlah semata-mata Negara menguasai tetapi Negara hanya mengelola demi kesejahteraan rakyat.⁸

⁸ *Ibid.*, hal. 125

Pada masa penjajahan jepang, sejarah hukum agraria yang berlaku sebelum masa penjajahan Jepang masih tetap berlaku, karena masa penjajahan yang begitu singkat belum sempat terpikirkan untuk mengadakan perombakan terhadap hukum agraria. Tidak banyak yang dapat diuraikan tentang sejarah hukum agraria pada jaman Jepang, kecuali kekacauan dan keadaan yang tidak menentu terhadap penguasaan dan hak-hak atas tanah sebagaimana layaknya pada keadaan perang. Pemerintah jepang dalam melaksanakan kebijakan pertahanan dapat dikatakan hampir sama dengan kebijakan yang pemerintah hindia belanda. Penduduk jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam Osamu Serey nomor 2 tahun 1944, dan Osamu Serey yang terakhir nomor 4 dan 25 tahun 1944.⁹

B. Pendaftaran Tanah

Salah satu tujuan pokok diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Ada dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, yaitu : 1. Menyediakan perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas. 2. Menyelenggarakan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk melaksanakan

⁹ *Ibid.*, hal. 126

kebijakan pertanahan.¹⁰ Mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961). PP 10/1961 dipandang tidak mampu memberikan hasil yang memuaskan, sehingga perlu disempurnakan dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah).

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang

¹⁰ Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Cet. 2*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 2

tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹¹

Menurut A.P. Parlindungan, sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre, yang dalam bahasa Belanda disebut Kadaster. Cadastre adalah suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata Cadastre berasal dari bahasa Latin Capistrum, yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (Capitatio Terrens). Selain berfungsi untuk memberikan uraian dan identifikasi dari sebidang tanah, Cadastre juga berfungsi sebagai rekaman yang berkesinambungan dari suatu hak atas tanah.¹²

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah, dapat diuraikan beberapa unsur pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Adanya serangkaian kegiatan
- b. Dilakukan oleh Pemerintah
- c. Secara terus menerus, berkesinambungan
- d. Secara teratur
- e. Bidang tanah dan satuan rumah susun
- f. Pemberian surat tanda bukti hak

¹¹ *Ibid.*, hal. 12

¹² *Ibid.*, hal. 13

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.¹³

2. Asas Dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah menganut lima asas, yaitu :

- a. Sederhana, berarti ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah harus mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh pemegang hak atas tanah.
- b. Aman, berarti pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum.
- c. Terjangkau, yaitu pelayanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Mutakhir, artinya tersedia kelengkapan yang memadai dalam melaksanakan pendaftaran tanah dan pemeliharaan datanya. Data yang tersedia juga harus mutakhir, sehingga harus dilakukan pendaftaran dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.
- e. Terbuka, artinya setiap saat masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar.¹⁴

¹³ *Ibid.*, hal. 14

¹⁴ *Ibid.*, hal. 14-15

Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

- a. Asas Specialiteit, artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
- b. Asas Openbaarheid (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Tujuan dilakukannya pendaftaran tanah menurut Pasal 3 PP Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum tersebut dilakukan dengan cara memberikan sertifikat hak atas tanah kepada pemegang hak yang bersangkutan. Adapun jaminan kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah adalah kepastian mengenai status tanah yang

didaftar, kepastian mengenai subyek hak dan kepastian mengenai obyek hak.

- 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. Wujud dari pelaksanaan fungsi informasi ini adalah data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini dilakukan dengan pendaftaran setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pendaftaran apabila terjadi peralihan, pembebanan dan hapusnya hak tersebut.¹⁵

3. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), dimana tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu. Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, yang menjadi obyek pendaftaran tanah meliputi :

¹⁵ *Ibid.*, hal. 16-18

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan.
- c. Tanah wakaf.
- d. Hak milik atas satuan rumah susun.
- e. Hak tanggungan.
- f. Tanah negara¹⁶

4. Perbedaan Tanah Yang Belum Disertifikat Dengan Yang Sudah Disertifikat

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, sertifikat tanah yang sah di mata hukum adalah Sertifikat Hak Milik (SHM), Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB), dan Sertifikat Hak Satuan Rumah Susun (SHSRS). Namun ternyata, ada lagi jenis surat-surat yang kerap digunakan masyarakat Indonesia sebagai bukti penguasaan akan sebuah tanah. Bentuk penguasaan ini diakui oleh peraturan pertanahan Indonesia.

Bentuk kepemilikan tersebut adalah bukti kepemilikan yang ada sebelum disahkannya UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang mana meliputi : Girik, Petok D, Letter C, Surat Ijo, Rincik, Wigendom atau Eigendom Verbonding, Hak Ulayat, Opstaal, Gogolan, Gebruik, Erfpacht, Bruikleen. jenis-jenis kepemilikan tanah tersebut adalah surat yang masih digunakan di Indonesia. Surat tersebut menjadi bukti

¹⁶ *Ibid.*, hal. 19

kepemilikan sebelum tanah tersebut disertifikat oleh BPN. Hal ini terjadi karena kepemilikannya yang sudah lebih dulu sebelum adanya Undang-Undang Pokok Agraria disahkan. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dengan dasar bukti kepemilikan surat-surat tanah seperti tersebut diatas tidak cukup, tetapi juga harus dibuktikan dengan data fisik dan data yuridis lainnya serta penguasaan fisik tanah oleh yang bersangkutan secara berturut-turut atau terus-menerus selama 20 (dua) puluh tahun atau lebih. Dengan catatan bahwa penguasaan tersebut dilakukan atas dasar itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang memiliki hak atas tanah, diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya, serta penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Hal ini Yang perlu dipahami kenapa bukti-bukti surat tersebut perlu di sertifikatkan pada Badan Pertanahan Nasional karena satu tujuan diberlakukannya UUPA adalah untuk melakukan penyatuan dan penyederhanaan hukum agraria nasional. Untuk mewujudkan penyatuan dan penyederhanaan tersebut, dilakukan konversi hak atas tanah atas surat-surat tersebut.

5. Hak Atas Tanah Sebelum Dan Sesudah UUPA

Hak Atas Tanah Sebelum UUPA :

A. Hak eigendom (pasal 570 KUHP/BW) Hak Eigendom adalah hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat

terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. Adapula, Hak eigendom atas tanah ialah suatu hak yang terkuat dalam hukum Barat. Tidaklah sama hakikatnya hak milik atas tanah menurut konsepsi hukum (perdata) barat ini dengan hakikat hak milik atas tanah menurut konsepsi UUPA kita dewasa ini. Dengan hak eigendom atas tanah, pemilik (eigenaar) tanah yang bersangkutan mempunyai hak mutlak atas tanahnya. Hal ini dapat kita mengerti mengingat konsepsi hukum barat itu dilandasi oleh jiwa dan pandangan hidup yang lebih mengagungkan kepentingan perorangan daripada kepentingan umum maupun kebendaan daripada keahlakan.

B. Hak opstal (pasal 711 KUHP/BW) Hak opstal adalah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman diatas sebidang tanah orang lain. Adapun, Hak Opstal ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki segala sesuatu yang terdapat diatas tanah eigendom orang lain sepanjang sesuatu tersebut bukanlah kepunyaan eigenaar tanah yang bersangkutan. Segala sesuatu yang dapat dimiliki itu misalkan rumah atau bangunan, tanaman dan sebagainya. Di samping wewenang untuk dapat memiliki benda benda tersebut, hak postal juga memberikan kepada pemegangnya untuk :

- a) Memindahtangankan (benda yang menjadi) haknya itu kepada orang lain.
- b) Menjadikan benda tersebut sebagai jaminan hutangnya
- c) Mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak opstal itu belum habis menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama pemilik tanah.

C. Hak erfpacht (pasal 720 KUHP/BW) Hak erfpacht ialah hak untuk dapat mengusahakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil yang sebanyak banyaknya dari tanah tersebut. Di samping menggunakan tanah orang lain itu untuk dimanfaatkan hasilnya, pemegang hak erfpacht ini berwenang pula untuk memindah tangankan haknya itu kepada orang lain, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya pula kepada ahli warisnya sepanjang belumhabis masa berlakunya.

D. Hak Gebruik (pasal 818 KUHP/BW)

Hak gebruik ialah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain (gebruik =pakai). Hak gebruik ini memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapatmemakai tanah eigendom orang lain guna diusahakan dan diambil hasilnya bagi diri dankeluarganya saja. Di samping itu pemegang hak gebruik ini boleh pula tinggal di atas tanahtersebut selama jangka waktu berlaku haknya itu.

Hak Atas Tanah Sesudah UUPA :

Sebagaimana benda lain, hak atas tanah juga dapat dialihkan dari satu pihak ke pihak lain dengan cara-cara yang telah diatur oleh Negara untuk jual beli, tukar menukar, hibah, atau wasiat, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sebagai badan otoritas pertanahan. Dasar hukum peralihan hak atas tanah terdapat pada UUPA tahun 1960, pada:

- a) Pasal 20 ayat 2: Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
 - b) 2. Pasal 28 ayat 3: Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
 - c) 3. Pasal 35 ayat 3: Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan.
- a. Hak Milik

Peralihan Hak Milik telah diatur dalam pasal 20 ayat 2 UUPA, yaitu: Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut : 1. Beralih adalah berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum.

Beralihnya hak atas tanah yang bersertifikat tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota setempat dengan surat keterangan yang diperlukan yang dibuat pejabat berwenang, bukti-bukti, dan sertifikat tanah yang dimaksud

untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama pemegang hak dari pemilik asal kepada pemilik yang baru.

Dialihkan atau pemindahan hak adalah berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Berpindahnya hak ini harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat pembuat Akta Tanah, kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang di buat pejabat dari kantor lelang.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha Terjadi dengan penetapan pemerintah melalui permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional. Bila semua syarat-syarat telah dipenuhi oleh pemohon, maka BPN akan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Surat ini wajib didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota. Jangka waktu HGU ini adalah 35 tahun. Dan biasa diperpanjang pertama paling lama 25 tahun, lalu biasa diperbaharui lagi paling lama 35 tahun. Permohonan perpanjangan harus diajukan paling lambat 2 (dua) tahun sebelum masa berakhirnya HGU habis. Perpanjangan dapat disetujui bila :

1. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut.
2. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
3. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Hak Guna Usaha tersebut dapat beralih dengan cara pewarisan ataupun dialihkan dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan modal yang harus dibuktikan dengan kta PPAT khusus yang ditunjuk oleh Kepala BPN, sedang lelang harus dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat Kantor Lelang. Peralihan HGU ini wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertifikat dari pemegang HGU yang lama kepada pemegang HGU yang baru.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. HGB atas tanah Negara, terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh BPN untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan biasa diperpanjang paling lama 20 tahun, serta diperbaharui untuk waktu paling lama 30 tahun. Syarat yang harus dipenuhi untuk mendapat memperbaharui hak ini adalah:

- a) Tanah masih dipergunakan sesuai dengan baik sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.
- b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat.
- d) Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW).

Bila syarat-syarat tersebut tidak dapat dipenuhi, maka hak tersebut dapat beralih dan dialihkan kepada pihak-pihak lain dengan cara-cara yang ditentukan, yaitu: waris, jual beli, tukar menukar, hibah dan penyertaan modal. Bila itu terjadi, maka segera setelah peristiwa itu terjadi pihak yang baru mendaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota untuk dengan syarat-syarat terlampir untuk diadakan perubahan dalam Buku Tanah dengan nama pemilik yang baru.

d. Hak Pakai

Terjadinya Hak Pakai berdasarkan asal tanahnya adalah :

1. Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan BPN untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan dapat diperbarui selama 25 tahun dengan syarat: tanah masih dipergunakan dengan baik sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak, syarat-syarat pemberian hak terpenuhi dan pemegang hak masih memenuhi syarat.

a. Khusus Hak Pakai yang dipunyai Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Badan Keagamaan dan Sosial, Perwakilan Negara Asing, dan Perwakilan Badan Internasional diberikan jangka waktu yang tidak terbatas selama tanah masih dipergunakan sebagaimana mestinya.

b. Hak Pakai ini dapat beralih dengan cara waris, jual beli, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal dalam perusahaan dengan

syarat-syarat yang telah ditentukan dan dengan pembuatan akta dihadapan PPAT atau Berita Acara Lelang dari Kantor Lelang.

- c. Peralihan Hak Pakai atas Tanah Negara harus dilakukan dengan izin pejabat berwenang.
- d. Khusus Hak Pakai atas Tanah Negara yang tidak terbatas waktunya dan selama untuk keperluan dimaksud tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

2. Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik

- a. Jangka waktu untuk Hak Pakai ini paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Namun atas kesepakatan bersama dapat diperbarui dengan pemberian hak baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan kabupaten atau Kota untuk dicatat dalam Buku Tanah.
- b. Hak Pakai ini dapat dialihkan melalui waris, jual beli, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal perusahaan dengan syarat harus ada izin tertulis dari pemilik tanah yang bersangkutan.
- c. Tentang hak sewa untuk bangunan dan hak-hak lain yang tidak terdapat dalam UUPA, maka menurut pasal 50 ayat 2 diterangkan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan undang-undang.
- d. Namun sampai saat ini peraturan undang-undang yang dimaksud pasal 50 diatas belum pernah dibuat.

- e. Untuk pemindahan hak atas tanah, dalam PP No.10/1961 pasal 19 disebutkan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Negara. Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh menteri agrarian (sekarang Badan Pertanahan Nasional).
- e. Hak Sewa

Hak Sewa atas tanah, menurut UUPA adalah hak untuk mendirikan bangunan, jadi tidak untuk pertanian, peternakan, perikanan. Untuk maksud yang terakhir ini yang digunakan adalah perjanjian bagi hasil. Yang boleh memberikan hak sewa adalah pemilik hak atas tanah. Pemegang Hak Bangunan atas hak guna usaha tidak berwenang menyewakan haknya itu. Negara yang tidak mempunyai hak milik atas tanah juga tidak dapat menyewakan tanah. Karena menurut Effendi Perangin, sebutan hak sewa atas tanah Negara secara yuridis adalah tidak benar. Jangka waktu hak sewa tidak ditentukan dalam UUPA, sehingga para pihak (pemilik dan penyewa) bebas untuk menentukan jangka waktu persewaan.

C. Hukum Islam Yang Membahas Penggeseran Batas Tanah

Masalah Tanah terdapat hukum tersendiri untuk mengaturnya, bahkan negara pun mengaturnya dalam undang-undang dan hukum yang berlaku. Ketika melakukan jual beli tanah pun terkadang orang yang awam

memiliki pendamping tersendiri, agar tidak terjadi penipuan dan segala macam masalah setelahnya yang dapat merugikan salah satu pihak.

Masalah kepemilikan tanah jika kembali kepada filosofi kehidupan manusia, tentu hal ini semuanya adalah milik Allah SWT. Manusia bertugas merawatnya dan memberikannya kemakmuran. Tentu saja, adanya hak milik, sertifikat ataupun hak-hak penggunaan yang di atur dalam hukum kenegaraan bertujuan agar tanah fungsinya tidak terbengkalai, dapat dimanfaatkan, dan jelas pertanggungjawabannya. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh ayat berikut ini :

“Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS Al-Hadid : 2).

“Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).” (QS An-Nuur : 42

Namun, walaupun kepemilikan yang ada di muka bumi ini seluruhnya adalah milik Allah SWT, Allah SWT memberikan perintah kepada manusia agar melakukan perawatan dan menafkahinya secara seimbang agar manusia tidak lalai dalam menggunakannya.

“Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.” (QS Al-Hadid: 7)

Tentu dapat dipahami bahwa Allah sangat Pemurah, bahwa apa yang dimiliki Allah di muka bumi diberikan kepada manusia dan dapat

dioptimalkan oleh manusia. Walaupun begitu, tetap manusia memiliki kewajiban seperti zakat dan infaq atas tanah yang dimilikinya tersebut.

“Pada tanah yang diairi sungai dan hujan zakatnya sepersepuluh, pada tanah yang diairi dengan unta zakatnya setengah dari sepersepuluh.” (HR Ahmad, Muslim, dan Abu Dawud).

Dalam hal jual beli tanah, maka ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan. Hal-hal ini biasanya sering kali menjadi masalah ketika kita akan membeli tanah. Untuk itu, sebelum melakukan transaksi jual beli tanah, maka perlu adanya pertimbangan tersendiri untuk kejelasan tanah yang diperjual belikan. Dalam beberapa kaidah penjualbelian tanah didasarkan pada prinsip-prinsip kejelasan dan keseimbangan dalam transaksi antara penjual dan pembelinya. Terutama dalam hal kejelasan batas tanah.

Dalam pembelian tanah maka kejelasan batas harus menjadi hal yang utama. Hal ini untuk menjelaskan mana hak tanah yang nantinya akan menjadi milik kita dan bukan setelah pembelian. Jika tanah tidak jelas batasannya di kemudian hari biasanya akan terjadi konflik atau sengketa tanah karena proses klaim antara dua belah pihak lain. Tentu dalam hal ini harus diperjelas dulu antara penjual dan pembeli tanah.

Kasus yang terjadi sering kali terdapat penipuan atau pembohongan batas tanah yang akhirnya merugikan salah satu pihak di waktu yang akan datang. Hal ini dipengaruhi dengan berbagai macam sebab, salah satunya karena perbedaan ukuran standar baku tanah yang

digunakan dalam hukum tanah di Indonesia. Dalam hukum tanah Nasional yaitu yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau BPN yaitu menggunakan standar satuan meter persegi sedangkan untuk desa menggunakan standar satuan baku Ru. Dalam kasus ini perbedaan ukuran yang menyebabkan terjadinya penggeseran batas tanah.

Merubah batas tanah atau menggeser batas tanah sangat sering terjadi di tengah-tengah masyarakat kita, mulai dengan merubah batas tanah yang biasanya apabila di desa hanya menggunakan tongkat, pohon, batu, dan lain sebagainya menjadikan masyarakat dengan mudah merubah batas tanah yang dipakai sebagai pematang atau batas tanah dengan milik orang lain. Oleh karenanya akan menyebabkan penggeseran tanah milik orang lain yang ada disebelahnya yang merupakan sama sekali bukan haknya. Dalam Hukum Islam ada beberapa hadist yang meriwayatkan tentang hukum menggeser batas-batas tanah, yaitu :

Dalam hadits ini dari Abdullah bin Umar rodhiyallohu ‘anhuma, bersabda Rosululloh Sholallohu ‘alaihi wa salam :

مَنْ أَخَذَ مِنَ الْأَرْضِ شَيْئًا بغيرِ حَقِّهِ خُسِفَ بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِلَى سَبْعِ أَرْضِينَ

“Barangsiapa mengambil tanah (orang lain) meski sedikit dengan tanpa hak niscaya dia akan ditenggelamkan dengannya pada hari Kiamat sampai ke

(dasar) tujuh lapis bumi.” (H.R Imam Bukhari (5/103/2454), shahih Jami’ush Shaghir no. 240.¹⁷

Termasuk didalamnya, mengubah batas dan patok-patok tanah, sehingga tanahnya menjadi luas dengan mengurangi tanah milik tetangganya. Mereka itulah orang-orang yang dimaksud oleh Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wasallam dalam sabdanya :

لَعَنَ اللَّهُ مَنْ غَيَّرَ مَنَارَ مَنَارِ الْأَرْضِ

“Allah melaknat orang yang mengubah tanda-tanda (batasan) tanah”.
(Hadits Riwayat Muslim, Syarh An-Nawawi, 13/141).

Berdasarkan dalil-dalil diatas diketahui bahwasanya merubah batas-batas tanah tidak diperbolehkan, karena dapat merugikan orang lain dengan mengurangi luas tanah yang berada dikelilingnya.

D. Penelitian Terdahulu

1. Maria Brigitta Dea Amanda Afianti Putri, (2012), Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Fakultas Hukum, yang melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Pengukuran Tanah Hak Milik (Letter C) Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Di kecamatan Kalasan Kabupaten Sleman” telah mengkaji kasus batas-batas koordinat lahan untuk mengetahui bentuk, batas dan luas tanah mereka dalam mengukur surat. Hasilnya menunjukkan bahwa pelaksanaan survei hak milik (Letter C) di Kalasan menggunakan alat ukur dalam bentuk meter.

¹⁷ Sugeng Priyadi Abu Abuabdilbarr, *Merampas Tanah Dan Mengubah Tanda Batas Tanah* di akses di Abuabdilbarr.wordpress.com pada hari jumat tanggal 8 pukul 15:27 WIB

Perbedaan dari penelitian ini, penulis berfokus pada kepastian hukum terhadap sertifikat yang masih belum bersertifikat resmi yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. Lutfi Arifani (2015), Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Konversi Tanah Letter C Di Kabupaten Gunungkidul”. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan konversi tanah letter C di Kabupaten Gunungkidul serta kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan tersebut. Dalam penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan konversi tanah letter C di Kabupaten Gunungkidul dilakukan melalui PRONA dan secara sporadik.

Perbedaan dari penelitian ini, penulis berfokus pada kendala yang terjadi apabila konversi tanah Letter C disertifikatkan pada Badan Pertanahan Nasional melalui PRONA dan secara sporadik.

3. Ririnnisfu (2011), Universitas Muhammadiyah Malang, yang melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di Wilayah Kedung Malang” telah mengkaji kasus batas-batas koordinat lahan untuk mengetahui bentuk, batas dan luas tanah mereka dalam pembuatan jalan tol. Jadi dapat disimpulkan bahwa Akibat pembangunan jalan tol tersebut pemerintah harus mengganti rugi akibat merubah batas tanah. Perbedaan dari penelitian ini, penulis berfokus pada mencari solusi akibat yang

ditimbulkan oleh pemerintah apabila akan merubah bentuk, batas, dan luas tanah.

E. Kerangka Berpikir (Paradigma)

Tanah mempunyai ciri khusus yang bersegi dua, yakni sebagai benda dan sumberdaya alam. Seperti halnya air dan udara, yang merupakan sumber daya alam karena tidak dapat diciptakan oleh manusia. Tanah menjadi benda bila telah diusahakan oleh manusia, misalnya menjadi tanah pertanian atau dapat pula dikembangkan menjadi tanah perkotaan. Pengembangannya dilakukan oleh pemerintah melalui penyediaan prasarana yang akan meningkatkan nilai tanah dan disadari bahwa tanah adalah benda yang dimiliki oleh masyarakat karena diciptakan melalui investasi dan keputusan masyarakat melalui pemerintah.

Dalam implementasinya Badan Pertanahan Nasional tersebut melakukan penyesuaian ukuran sesuai apa yang dialami masing-masing pemilik tanah yang mana dalam penyederhanaan setiap ukuran disamaratakan untuk proses pensertifikatan. Hal tersebut yang dipengaruhi oleh dorongan-dorongan dari dalam diri pemilik tanah, untuk mendaftarkan tanahnya sebagai bentuk ketertiban administrasi tanah yang dimiliki.