

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

##### 1 Pengertian Hak Atas Tanah

Merupakan wewenang yang diberikan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah tersebut. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa hak atas tanah meliputi penggunaan tanah tersebut, serta bagian bumi, air, dan ruang di atasnya, sejauh diperlukan untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan tanah tersebut, dalam batas-batas yang ditentukan oleh Undang-Undang ini dan peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi.<sup>10</sup>

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, hak atas tanah adalah wewenang yang diberikan kepada individu atau entitas hukum untuk memiliki dan menguasai permukaan bumi. Pasal 4 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah dapat dimiliki secara individu atau bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum lainnya, berdasarkan hak menguasai Negara. Hanya permukaan bumi yang dapat dimiliki oleh seseorang, dengan memperhatikan prinsip-prinsip tata ruang dan kelestarian lingkungan hidup yang sesuai dengan pembangunan berkelanjutan. Meskipun hak atas tanah merupakan hak yang paling lengkap dibandingkan dengan hak-hak lainnya, tetap ada

---

<sup>10</sup> Urip Santoso. 2010. Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Kencana Prenadamedia. Jakarta. hlm. 82.

batasan, terutama terkait penemuan artefak bersejarah atau barang berharga lainnya yang berada di bawah permukaan bumi. Hak mempergunakan tanah, seperti eksploitasi dan penelitian, diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran nasional, yang mencakup tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa (Pasal 4 ayat (2) UUPA)..<sup>11</sup>

Negara memiliki kontrol atas tanah dan harus memanfaatkannya untuk kesejahteraan rakyat, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan sumber daya alamnya harus dikuasai dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Penjelasan lebih lanjut tentang pengaturan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960, yang menegaskan bahwa negara memiliki kendali tertinggi atas bumi, air, dan ruang angkasa, serta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Wewenang ini memberikan pemerintah beberapa kewajiban, termasuk mengatur penggunaan dan pemeliharaan tanah, serta menetapkan aturan hukum terkait dengan hak atas tanah dan interaksi hukum yang terjadi di dalamnya.

Berdasarkan isi Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960, dapat disimpulkan bahwa wewenang negara dalam menguasai tanah tidak hanya mencakup kepemilikan fisik, tetapi juga mencakup

---

<sup>11</sup> Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya, Legality Yogyakarta.

pengaturan penggunaan, persediaan, pemeliharaan tanah, serta mengatur aspek hukum dan perbuatan hukum yang terkait dengan tanah.

Negara, sebagai entitas pemerintahan, memiliki tanggung jawab untuk membuat peraturan yang mengatur penggunaan, peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya alam seperti bumi, air, dan ruang angkasa. Selain itu, negara juga memiliki kewenangan untuk menentukan dan mengatur hak-hak yang timbul dari penguasaannya atas sumber daya alam tersebut serta mengatur hubungan antara individu atau entitas hukum dengan sumber daya alam tersebut.

## **2. Macam – Macam Hak Atas Tanah**

Kewajiban yang dapat dipenuhi dari pemegang hak atas tanah adalah sebagai berikut.

- a. Tanah yang dikuasainya itu tidak ditelantarkan.
- b. Tanah yang dikuasainya harus selalu memiliki peran sosial.
- c. Tanah yang dikuasai atau digunakan tidak boleh mengganggu kepentingan umum. 3

### a) Hak atas tanah yang bersifat primer

"Hak primer atas tanah, merujuk pada hak yang berasal dari tanah negara, mencakup hak milik, hak pengusahaan, hak bangunan pada tanah negara, dan hak pakai atas tanah negara.

### b) "Hak atas tanah yang bersifat sekunder

"Hak atas tanah yang bersifat sekunder, merujuk pada hak yang berasal dari individu atau pihak lain, mencakup hak

guna bangunan atas tanah pihak lain, hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian."

Adapun Macam – Macam Hak Atas Tanah adalah sebagai berikut :

a. Hak Milik

Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan bahwa hak milik merupakan hak yang kuat dan penuh, diturunkan secara turun-temurun, yang dimiliki seseorang atas tanah dengan mempertimbangkan fungsi sosialnya, yang dapat dialihkan kepada pihak lain. Turun-temurun menandakan bahwa hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup, dan ketika pemiliknya meninggal, hak tersebut dapat diwariskan kepada ahli warisnya, asalkan memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat mengindikasikan bahwa hak milik atas tanah memiliki kekuatan yang lebih besar daripada hak atas tanah lainnya, tidak memiliki batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan, dan stabil. Terpenuhi menyiratkan bahwa hak milik atas tanah memberikan wewenang paling luas bagi pemiliknya, dapat menjadi dasar bagi hak atas tanah lainnya, tidak tergantung pada hak atas tanah

lainnya, dan memberikan kebebasan penggunaan tanah yang lebih besar daripada hak atas tanah lainnya.

b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, hak guna usaha adalah hak untuk mengelola tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dengan batas waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 29, yaitu paling lama dua puluh lima tahun atau tiga puluh lima tahun, yang dapat diperpanjang lagi dengan dua puluh lima tahun jika diperlukan, untuk kegiatan pertanian, perikanan, atau peternakan. Kemudian, kewenangan hak guna usaha juga meliputi perusahaan perkebunan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1966 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (PP Nomor 40 Tahun 1966). Luas tanah yang dapat dialokasikan untuk hak guna usaha bagi individu minimal lima hektar dan maksimalnya akan ditetapkan oleh Kepala BPN sesuai dengan Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 bersamaan dengan Pasal 5 PP Nomor 40 Tahun 1966.

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 UU Nomor 5 Tahun 1960, hak guna bangunan adalah wewenang untuk membangun dan memiliki bangunan di atas tanah yang tidak dimilikinya sendiri, dengan

durasi maksimum tiga puluh tahun, yang bisa diperpanjang hingga dua puluh tahun jika diperlukan. Dasar hukum untuk hak tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1966, mencakup tanah negara, tanah dengan hak pengelolaan, atau tanah dengan hak milik.

d. Hak Guna Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, hak guna usaha adalah hak untuk memanfaatkan dan/atau memperoleh hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau orang lain, yang memberikan kewenangan dan kewajiban yang diatur dalam keputusan pemberi hak oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian pengelolaan tanah, asalkan tidak melanggar semangat dan ketentuan yang tercantum dalam UU Nomor 5 Tahun 1960.

e. Hak Sewa

Dalam Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan bahwa individu atau badan hukum memiliki hak sewa atas tanah jika mereka berwenang untuk menggunakan tanah yang dimiliki oleh orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar sejumlah uang kepada pemiliknya sebagai biaya sewa. "Hak atas tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain adalah hak milik, dan tanah yang disewakan oleh pemilik tanah kepada pihak lain (pemegang hak sewa untuk bangunan) adalah tanah yang belum dibangun."

f. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Menurut Pasal 46 UU Nomor 5 Tahun 1960, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

g. Hak Lain-Lain

Hak-hak yang termasuk dalam kategori tersebut, yang akan diatur lebih lanjut oleh undang-undang, serta hak-hak yang bersifat sementara, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1960. Seseorang yang berhak memiliki hak atas tanah adalah mereka yang memiliki hubungan yang komprehensif dengan tanah, dengan kata lain, yang memiliki hak atas tanah secara menyeluruh dan luas (termasuk segala jenis hak) adalah Warga Negara Indonesia, tanpa memandang jenis kelamin, untuk keuntungan dan kesejahteraan mereka sendiri serta keluarganya.

### 3 Terjadinya Hak Atas Tanah

Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam konteks hukum karena memengaruhi keberadaan dan jalannya hubungan serta aktivitas hukum, baik dari perspektif individu maupun dampaknya bagi orang lain. Untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan terkait

tanah di masyarakat, penting untuk memiliki regulasi, pengawasan, dan penggunaan tanah, yang dalam istilah hukum dikenal sebagai hukum tanah.

Menurut Pasal 33 (1) UUD 1945, disebutkan bahwa "bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara pada tingkat tertinggi." Negara, sebagai entitas kekuasaan yang mewakili seluruh rakyat, memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola penggunaan serta distribusi bumi, air, dan ruang angkasa. Hak kepemilikan yang dimiliki oleh negara, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, memberikan kewenangan kepada negara untuk: mengatur dan mengelola alokasi, pemanfaatan, dan regulasi hukum terkait tanah, air, dan ruang angkasa; menentukan dan mengelola hubungan hukum antara individu dan aspek hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. "Hak" pada dasarnya adalah kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada individu terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menciptakan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek-obyek). Jadi, ketika seseorang memperoleh hak atas tanah, mereka secara efektif memegang kontrol atas tanah tersebut, yang juga diikuti dengan kewajiban yang ditetapkan oleh hukum. Perolehan hak atas tanah pada dasarnya dapat dibagi menjadi:

- a. Perolehan secara originair, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (okupasi);

- b. Perolehan secara derivatif, adalah perolehan k arena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual-beli, tukar-menukar dan lain sebagainya.

Hak atas tanah, yang berasal dari hak menguasai tanah oleh negara, dapat diberikan kepada individu, baik itu warga negara Indonesia maupun asing, kelompok individu secara kolektif, dan entitas hukum, termasuk badan hukum swasta dan publik. Wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dapat dibagi menjadi dua kategori:

- a. Wewenang Umum

Pemegang hak atas tanah memiliki kewenangan umum untuk memanfaatkan tanahnya, termasuk sumber daya alam yang terdapat di atas dan di bawahnya, sejauh diperlukan untuk keperluan yang langsung terkait dengan penggunaan tanah tersebut, sesuai dengan ketentuan UUPA dan peraturan hukum lainnya.

- b. Wewenang Khusus

Wewenang khusus dari pemegang hak atas tanah adalah kemampuannya untuk menggunakan tanah sesuai dengan jenis hak atas tanah yang dimilikinya. Contohnya, pemegang hak atas tanah Hak Milik dapat memanfaatkannya untuk kegiatan pertanian atau pembangunan bangunan, sementara pemegang hak

HGB dapat menggunakan tanahnya untuk pembangunan bangunan, dan pemegang hak HGU dapat memanfaatkannya untuk kegiatan pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan..

## **B. Tinjauan Umum Pembebasan Hak Atas Tanah**

### **1 Aspek Yuridis Pembebasan Hak Atas Tanah**

#### **a. Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Untuk melakukan pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah demi pembangunan yang dilakukan pemerintah harus berlandaskan dengan fungsi sosial, yang dilakukan dengan beberapa cara. Hukum Tanah Nasional menyediakan cara untuk memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut:

- 1) Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak;
- 2) Apabila tanah hak, apakah pemegang haknya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut;
- 3) Apabila pemegang hak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat”

“Pelepasan hak tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Cara memperoleh tanah dengan pelepasan hak atas

tanah ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah”.

Pelepasan hak atas tanah yang dilakukan untuk pembangunan harus diiringi dengan kompensasi yang adil dan memadai, mengingat pentingnya peran tanah bagi pemegang hak dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak properti yang sah. Saat berlangsungnya musyawarah antara pemegang hak tanah dan pemerintah setelah pemberian kompensasi yang memadai, keseimbangan dan kesetaraan antara kedua belah pihak harus dijaga. Dalam konteks ini, pemerintah perlu memperhatikan beberapa aspek, termasuk:

- 1) “Kesebandingan adalah ukuran antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Layak adalah keadaan yang dimana selain sebanding dengan ganti kerugian juga layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hal yang telah hilang.
- 3) Perhitungan Cermat, yang dimaksud dengan perhitungan cermat adalah penggunaan waktu nilai dan derajat”.

Menurut UU No. 2 Tahun 2012, khususnya dalam pasal 1 angka 2, pengadaan tanah dijelaskan sebagai upaya menyediakan tanah dengan memberikan kompensasi yang wajar dan adil kepada pihak yang berhak. Pasal 1 angka 10 juga menegaskan konsep ganti rugi sebagai penggantian yang wajar dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Oleh karena itu, dapat disimpulkan

bahwa undang-undang baru tentang pengadaan tanah memberikan potensi untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum.

#### **b. Aspek Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah pada dasarnya merupakan suatu usaha menyediakan tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Beberapa pengaturan yang berhubungan dengan aspek kepentingan umum dalam pengadaan tanah yaitu:

1) “Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1990, dalam Pasal 14 ayat 1 dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2), dan (3), pasal 9 ayat (2), pasal 10 ayat (1) dan (2), pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”:

2) Di samping UUPA, regulasi yang mengatur aspek kepentingan umum adalah "Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan demi Kepentingan Umum". Kepentingan umum mencakup kepentingan nasional dan negara serta kepentingan bersama masyarakat, yang

dipertimbangkan dari segi sosial, politik, psikologis, dan keamanan nasional, dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan nasional dan aspek keberlanjutan wilayah. Dalam konteks ini, Prakarsa Presiden Nomor 36 Tahun 2005 bersamaan dengan Nomor 65 Tahun 2006 menguraikan prinsip-prinsip Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, yaitu:

- a) Terjaminnya hak-hak masyarakat atas tanah.
- b) Terhindarnya masyarakat dari proses spekulasi tanah.
- c) Terjaminnya perolehan tanah untuk kepentingan umum”.

## **2 Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan**

Pembebasan tanah untuk pembangunan adalah proses di mana pemerintah atau pengembang memperoleh tanah dari pemiliknya untuk kepentingan proyek konstruksi atau pembangunan lainnya. Proses ini melibatkan beberapa tahap, termasuk identifikasi lokasi, penilaian nilai tanah, negosiasi dengan pemilik tanah, dan jika diperlukan, penerapan hukum untuk memperoleh tanah.

Dalam penulisan Tugas Akhir ini, hak yang dibahas adalah Hak Milik, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Pasal ini menyatakan bahwa Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dimiliki seseorang atas tanah, dengan mempertimbangkan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial dari setiap hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 6 UUPA, terdapat tiga aspek dalam hak

milik: pertama, hak turun temurun, yang berarti hak milik tidak hanya berlaku selama hidup pemiliknya, tetapi dapat diwariskan kepada ahli warisnya. Kedua, hak terkuat, yang mengindikasikan bahwa hak milik tidak memiliki batas waktu penggunaan dan merupakan hak yang paling kuat karena didaftarkan, dan pemiliknya diberikan bukti hak berupa sertifikat tanah. Ketiga, hak terpenuh, yang berarti hak milik tersebut tidak terbatas dalam penggunaannya, namun dibatasi oleh kepentingan masyarakat dan pihak lain, serta memberikan wewenang yang luas dan paling komprehensif dalam peruntukannya dibandingkan dengan hak-hak lainnya.

Hak milik turun-temurun mengindikasikan bahwa hak tersebut dapat diwarisi oleh ahli waris pemilik tanah. Ini berbeda dengan hak-hak seperti hak guna bangunan dan hak guna usaha yang memiliki batas waktu tertentu. Hak milik tidak hanya berlaku selama hidup pemiliknya, melainkan akan dilanjutkan oleh ahli waris setelah pemiliknya meninggal dunia. Selain itu, tanah yang menjadi objek hak milik tetap tidak berubah, artinya status kepemilikan tanah tersebut tidak berubah-ubah, tetap konsisten.<sup>12</sup>

Terpenuhi maksudnya hak milik menyiratkan bahwa hak tersebut memberikan kewenangan yang paling luas kepada pemiliknya jika dibandingkan dengan hak-hak lainnya. Hak milik dapat menjadi dasar bagi hak-hak lainnya. Ini berarti seorang pemilik tanah dapat memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak yang lebih rendah

---

<sup>12</sup> Adrian sutedi, peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya, sinar grafika, Jakarta, 2006, hal 61.

daripada hak milik. Dengan peruntukannya yang tidak terbatas kecuali ada pembatasan dari pihak yang berwenang. Oleh karena itu, wewenang seorang pemilik tanah tidak terbatas, pemilik tanah bebas memanfaatkan tanahnya sesuai keinginan.<sup>13</sup>

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: “Tanah, air, dan sumber daya alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan ini, UUPA dibuat untuk memberikan kejelasan hukum terkait dengan kepemilikan tanah yang dipegang oleh masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah, yang diatur dengan jelas dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan” , Ketentuan tersebut merupakan keharusan dan kewajiban bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan gerakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Bagi pemegang hak atas tanah berkewajiban mendaftarkan haknya tersebut yang diatur dalam Pasal 23 UUPA (Hak milik), Pasal 32 UUPA (Hak Guna Usaha), Pasal 38 (Hak Guna Bangunan). Tujuannya menjamin kepastian hukum atas

---

<sup>13</sup> Effendi Perangin, Hukum Agraria Di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, Hal 237-238.

penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah yang sering dikenal dengan *recht-kadaster*<sup>14</sup>

Menurut ketentuan Pasal 23 UUPA, setiap peralihan hak milik atas tanah harus didaftarkan. Peralihan hak milik dapat terjadi melalui berbagai cara seperti jual beli, warisan, hibah, dan pertukaran, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah dapat dialihkan kepada pihak lain.

Sertifikat tanah memiliki peran yang sangat penting sebagai bukti yang kuat yang memberikan perlindungan dan menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah. Pendaftaran hak atas tanah karena pewarisan merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang diterimanya melalui warisan.

Seiring perkembangannya, ketentuan mengenai pendaftaran hak karena pewarisan dianggap tidak cukup lengkap. Hal ini disebabkan karena ketentuan tersebut tidak mengatur apakah tanah yang diwariskan telah terdaftar atau belum terdaftar di kantor pertanahan setempat. Selain itu, tidak ada ketentuan tambahan yang mengatur jika pendaftaran tersebut tidak dilakukan dalam waktu 6 bulan.

### **C. Pengandaan Sertifikat Tanah Ditinjau Dari Hukum Perdata Dan Hukum Pertanahan**

---

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, 2005, h. 471-472.

Kepastian hukum tentang hak-hak atas tanah memiliki signifikansi yang besar, sebagaimana diatur dalam UUPA, yang mencakup dua aspek penting: kepastian mengenai objek hak atas tanah dan kepastian mengenai subjek hak atas tanah. Objek hak atas tanah terjamin dengan koordinat georeferensi yang tercantum dalam peta pendaftaran tanah, sementara subjek hak atas tanah diidentifikasi melalui nama pemegang hak atas tanah yang terdaftar dalam buku pendaftaran tanah di lembaga pertanahan. Dokumen yang menggabungkan informasi ini dikenal sebagai Sertifikat Tanah.

Menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat merupakan bukti yang kuat atas hak yang berlaku sebagai alat pembuktian, tetapi ayat (2) dari pasal tersebut menyatakan bahwa jika sertifikat yang dikeluarkan atas suatu bidang tanah atas nama individu atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, pihak lain yang mengklaim hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut hak tersebut jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak memberikan keberatan tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang relevan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan terkait kepemilikan tanah atau penerbitan sertifikat. Ada beberapa faktor yang bisa menyebabkan terjadinya sertifikat ganda, termasuk:

- 1 Sertifikat dimaksud tidak dipetakan di dalam peta pendaftaran tanah, atau peta situasi dari daerah tersebut, serta belum adanya peta tunggal.

- 2 Istilah peta tunggal tidak terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah merupakan istilah yang sering digunakan pada teknis pengukuran.
- 3 Peta tunggal adalah peta yang terdiri dari peta fotogrametri, peta kerja, peta garis, peta pendaftaran tanah yang digabung menjadi satu.

Kantor Pertanahan bersangkutan seharusnya memastikan siapa pemilik tanah, letak, batas, patok tanah, tersebut dengan memanggil para pemilik tanah serta para pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah si pemohon sehingga tidak terjadi kecurangan maupun kelebihan atau kekurangan yang mengakibatkan kerugian bagi pihak-pihak tersebut. Pengukuran dan penelitian tersebut adalah jenis data yang diperlukan untuk kepastian suatu bidang tanah, yang terdiri atas:

- 1 Data Fisik (fisik tanah), mengenai tanahnya, yaitu letak/lokasi,
- 2 Data Yuridis (yuridis tanah), mengenai haknya;

Oleh karena itu, penting untuk merujuk pada status tanah, subjek, dan hak-hak terkait. Pengumpulan data fisik dan yuridis, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan langkah penting dalam proses penerbitan sertifikat. Prosedur ini diterapkan untuk menjamin kepastian hukum dalam hal kepemilikan dan penguasaan tanah, termasuk kepastian letak dan batas setiap bidang tanah, sehingga dapat mencegah terjadinya tumpang tindih yang dapat menghasilkan sertifikat ganda.

Dalam beberapa kejadian, terdapat insiden di Kantor Pertanahan di berbagai kota/kabupaten di mana sertifikat Hak Milik diterbitkan secara tidak cermat kepada pemohon yang diajukan oleh pemilik tanah, yang mungkin merupakan salah satu dari beberapa pemegang hak bersama atas hak atas bidang tanah yang disertifikasi. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 huruf d dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan. Dengan keberadaan fungsi yang jelas ini, diharapkan terlaksananya pendaftaran tanah yang efektif dan teratur untuk menjaga ketertiban administrasi pertanahan. Administrasi pertanahan yang dijalankan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional mengikuti prinsip catur tertib. Sasaran utama dari catur tertib pertanahan adalah untuk mencapai tujuan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR 1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, yang menekankan pentingnya penataan pemilikan, penggunaan, dan penguasaan tanah secara adil bagi masyarakat serta upaya meningkatkan kualitas lingkungan dan sumber daya alam yang dimiliki.

Dengan adanya kemunculan sertifikat ganda, perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap kedudukan sertifikat ganda tersebut. Sebagai contoh, dalam kasus sertifikat ganda di Kabupaten Paser yang telah diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kabupaten Paser, keputusan yang diambil menegaskan bahwa tidak ada pembatalan atau

pencabutan, sehingga kedudukan sertifikat ganda tersebut tetap berada pada status quo. Penulis berpendapat bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Paser tidak cukup teliti sehingga perlu dipertimbangkan kembali keabsahan sertifikat Hak Milik 1361 tertanggal 8 April 2004 tersebut, karena tidaklah mungkin kedua sertifikat tersebut berlaku secara bersamaan. Dalam sertifikat ganda tersebut terdapat cacat hukum yang perlu ditinjau kembali.

Dalam konteks ini, prinsip yang ditekankan adalah untuk membedakan dari praktik umum di mana terjadi penerbitan sertifikat ganda atas satu bidang tanah yang menghasilkan 2 (dua) sertifikat. Dalam kasus yurisprudensi mengenai sertifikat ganda, sering kali dijelaskan bahwa sertifikat yang diterbitkan lebih awal dianggap sah, sedangkan yang dikeluarkan kemudian tidak memiliki keabsahan hukum.

Pada dasarnya, meskipun secara hukum kedudukan sertifikat adalah kuat, kehadiran sertifikat tambahan untuk tanah yang sama melemahkan validitasnya. Sertifikat ganda untuk satu bidang tanah tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sah menurut hukum, sehingga kasus sertifikat ganda ini tidak sepenuhnya memberikan perlindungan hukum yang diperlukan kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Jika terdapat sertifikat ganda tanpa perintah pengadilan atau pembatalan, status tanah tetap dalam keadaan status quo. Namun, buku

tanah akan mencatat konflik dan isu-isu yang bersangkutan sebagai catatan.

### **1. Akibat Hukum Terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah**

Tanah merupakan kebutuhan esensial dalam kehidupan manusia. Semua aktivitas manusia dilakukan di atas tanah, menjadikannya sangat penting dalam kehidupan sehari-hari. Di Indonesia, yang merupakan negara agraris, tanah memiliki peran yang signifikan dalam berbagai aspek kehidupan, melibatkan sebagian besar populasi. Selain itu, tanah sering kali dianggap memiliki nilai simbolis yang tinggi dalam masyarakat, mencerminkan status sosial individu atau kelompok. Namun, sementara permintaan akan tanah terus meningkat, ketersediaannya tetap terbatas, menciptakan tantangan dalam memenuhi kebutuhan yang terus berkembang.

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Metode Penyelesaian Konflik Pertanaha**

Setiap tahun, jumlah kasus pertanahan yang akhirnya masuk ke Mahkamah Agung (MA) terus meningkat, mencerminkan eskalasi konflik tanah yang terakumulasi. Mayoritas kasus ini berasal dari dua lingkungan peradilan utama, yaitu peradilan Umum dan peradilan tata usaha negara (PTUN).

## **1 Tinjauan Umum Tentang Metode Penyelesaian Konflik**

### **a. Non Litigasi**

Penyelesaian Konflik pertanahan melalui non-litigasi berarti penyelesaian Konflik di luar pengadilan atau penyelesaian di luar badan peradilan. Secara yuridis, penyelesaian Konflik pertanahan melalui jalur non-litigasi secara khusus dilakukan dengan menempuh jalur sebagai berikut:

- 1) BPN Sebagai Mediator Konflik Pertanahan (Penyelesaian Konflik Tanah Oleh BPN melalui Mediasi)

Dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 mengenai Penyelesaian Kasus Pertanahan, mediasi diadopsi sebagai alat penyelesaian konflik pertanahan oleh BPN. Pasal 4 dari peraturan tersebut membedakan dasar penyelesaian berdasarkan asal laporan, yang dapat berasal dari "Inisiatif Kementerian" atau "Pengaduan Masyarakat". Ketika permasalahan tanah memenuhi kriteria tertentu, seperti menjadi sorotan masyarakat, melibatkan banyak pihak, memiliki nilai signifikan dalam berbagai aspek, atau diminta oleh instansi berwenang atau penegak hukum, Kementerian (BPN) akan mengambil inisiatif untuk menyelesaikannya.

Dua mekanisme pelaporan tersebut dibedakan dalam tahap administrasi dan pencatatan penanganan aduan yang diterima, tetapi setelah proses registrasi, tidak ada perbedaan yang signifikan.

Selanjutnya, setelah aduan atau temuan tercatat, dilakukan analisis mendalam untuk menentukan apakah kasus pertanahan tersebut masuk dalam kewenangan BPN atau tidak (sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) dan (2)). Analisis ini diperlukan karena terdapat pembagian kewenangan penanganan konflik antara BPN dan instansi lain..

Dalam situasi di mana Konflik dan Konflik berada dalam wewenang Kementerian atau BPN, pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani Konflik, Konflik, dan Perkara harus melaporkan hasil pengumpulan data dan analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan. Namun, jika Konflik dan Konflik tidak masuk dalam wewenang BPN dan menjadi tanggung jawab instansi lain, pejabat yang sama harus memberikan penjelasan tertulis kepada pengadu. Penyelesaian Konflik dan Konflik kemudian menjadi tanggung jawab pihak pengadu, tetapi BPN memiliki kemampuan untuk memfasilitasi mediasi guna penyelesaiannya.

Penyelesaian Konflik-Konflik di luar wewenang BPN dapat mengadopsi mediasi sebagai metode, selama semua pihak bersedia berpartisipasi, dengan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat demi kepentingan bersama. Pasal 37 ayat (2) menegaskan bahwa jika salah satu pihak menolak mediasi, penyelesaiannya akan diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku..

Pasal 39 ayat (3) dan (4) menegaskan bahwa jika ada pihak yang absen dalam mediasi, pelaksanaannya dapat ditunda hingga semua pihak yang berselisih hadir. Jika setelah tiga kali undangan yang patut,

pihak yang berselisih tidak hadir, mediasi dinyatakan batal, dan pihak-pihak tersebut diizinkan menyelesaikan konflik sesuai dengan hukum yang berlaku. Pasal 38 ayat (1) dan (2) menetapkan bahwa mediasi berlangsung maksimal 30 hari, dengan mediator yang dipilih dari BPN Pusat, Kantor Wilayah BPN, atau Kantor Pertanahan sesuai dengan Pasal 39 ayat (1) huruf c. Jika mediasi mencapai kesepakatan, dibuat Perjanjian Perdamaian yang didaftarkan di Pengadilan Negeri setempat sesuai dengan Pasal 41 ayat (1) dan (2), sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Kepala Kantor Pertanahan bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan terkait penyelesaian sengketa, sesuai dengan Pasal 23 ayat (5), yang mengatur bahwa pejabat atau Tim Penyelesaian Sengketa wajib melaporkan hasil penyelesaian kasus pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri. Setelah menerima laporan tersebut, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri akan menyelesaikan sengketa dengan mengeluarkan Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah, Keputusan Pembatalan Sertifikat, Keputusan Perubahan Data pada Sertifikat, Surat Ukur, Buku Tanah, dan/atau Daftar Umum lainnya, atau Surat Pemberitahuan yang menyatakan tidak adanya kesalahan administrasi, sesuai dengan Pasal 24 ayat (1).

## **2 Metode Penyelesaian Konflik Pertanahan**

Konflik tanah telah menjadi permasalahan yang berlangsung sejak era orde lama, orde baru, hingga masa reformasi dan saat ini.

Masalah ini, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, senantiasa hadir dalam kehidupan masyarakat, menjadi persoalan kronis yang berlangsung dalam kurun waktu yang panjang, bahkan puluhan tahun, serta tersebar di berbagai wilayah. Konflik pertanahan merupakan masalah kompleks dan multidimensi yang telah menjadi bagian integral dari sejarah kebudayaan manusia, terutama sejak masa agraris di mana tanah menjadi faktor produksi penting. Konflik pertanahan dapat dijelaskan dari dua perspektif, yaitu menurut ahli hukum dan menurut peraturan perundang-undangan. Menurut Rusmadi Murad, konflik hak atas tanah merupakan timbulnya perbedaan pendapat mengenai status, prioritas, dan kepemilikan tanah, yang biasanya disampaikan melalui pengaduan oleh pihak yang bersengketa dengan harapan dapat diselesaikan secara administratif sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999, konflik pertanahan mencakup perbedaan pendapat mengenai keabsahan hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak, serta penerbitan bukti hak antara pihak yang berkepentingan atau dengan instansi terkait. Penyelesaian konflik pertanahan dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu melalui litigasi dan non-litigasi.