

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tanah dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan.⁵ Dalam hukum tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi yaitu sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan

⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.*, halaman 18.

dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.⁶

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Yang dimaksud hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria khususnya hak atas tanah primer.⁷

⁶Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Rafika, 2007), halaman 3.

⁷Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan 1 Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002), halaman 1.

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- b. Hak Guna Bangunan;
- c. Hak Pakai;
- d. Hak sewa;
- e. Hak membuka tanah;
- f. Hak memungut hasil hutan;
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
 1. Hak Gadai;
 2. Hak Usaha Bagi Hasil;

3. Hak Menumpang;
4. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.⁸

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

⁸*Loc.cit.*

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
- 2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

B. Hak Penguasaan Atas Tanah

2.1 Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki,

misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain.⁹

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat tersebut yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan.¹⁰ Secara yuridis "berbuat sesuatu" yang dimaksud tersebut dapat berisi kewenangan publik dan privat. Tegasnya, pengertian penguasaan yang dimaksud dalam Hak Penguasaan Atas Tanah berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang merupakan kewenangan perdata. Oleh karena itu Hak Penguasaan Atas Tanah lebih luas daripada hak atas tanah.

Jadi hak penguasaan atas tanah yaitu hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang dikuasainya. Wewenang tersebut berisi kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang harus diperhatikan oleh pemegang haknya.

⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2006), halaman 73.

¹⁰ Boedi Harsono, *Op.cit.*, halaman 262.

UUPA memuat ketentuan tentang penetapan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum Tanah Nasional kita, 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 disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik
4. Hak-hak perorangan atau 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 Indonesia
 - b. Wakaf
 - c. Hak Jaminan atas tanah atau disebut Hak Tanggungan

2.2 Hak Menguasai Negara

Hak menguasai dari 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 (1), (2) dan (3) UUPA yang memuat ketentuan sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) mewajibkan Pemerintah untuk menyusun suatu “rencana umum” yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam rencana-rencana regional dan daerah oleh pemerintah daerah. Kewenangan membuat rencana tersebut mendapat pengaturan umum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Penataan Ruang meliputi proses perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana Tata Ruang wilayah Nasional, wilayah Provinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Yang terakhir berupa Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Rinci Tata Ruang.¹¹

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang

¹¹*Ibid*, halaman 270.

belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau Tanah Negara.

Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional. Hak-hak Penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung ataupun tidak langsung bersumber padanya. Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain.

2.3 Hak Pengelolaan

Hak ini untuk pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau “*Beheer*” yang ada pada Departemen-departemen dan Daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut.¹²

Adanya Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional kita tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam Penjelasan Umum, bahwa: Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian

¹²*Ibid*, halaman 276.

(yang dimaksud adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukannya atau keperluannya misalnya dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dengan pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan Atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).

Isi dan sifat Hak Pengelolaan lebih mengarah kepada kewenangan yang bersifat publik seperti hak menguasai dari Negara. Tujuan utama dari pemberian Hak Pengelolaan adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak – pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara. Sehubungan dengan itulah maka Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan pada hakekatnya bukan hak atas tanah melainkan merupakan “gempilan” Hak Menguasai dari Negara.¹³

Hak pengelolaan ini dapat diberikan kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah yang dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga. Bentuk dari hak pengelolaan berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5

¹³*Ibid*, halaman 277.

Tahun 1960 Penjelasan Umum II angka (2), menyatakan bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang dikuasai negara kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing Pasal 2 ayat (4)).¹⁴

Jadi mengenai hak pengelolaan atas tanah negara bahwa apabila tanah yang dikuasai oleh instansi dengan hak penguasaan dipergunakan sendiri untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, maka dikonversi menjadi Hak Pakai sebagaimana dimaksudkan dalam UUPA yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Akan tetapi apabila selain dipergunakan untuk kepentingan instansi, dimaksud juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan

¹⁴*Ibid*, halaman 276

Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya, hak pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk :

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 tahun.
4. Menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.

Tata cara permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan serta pendaftarannya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 yaitu Permohonan untuk memperoleh hak pengelolaan diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat yang bersangkutan rangkap 6 dengan dilampiri :¹⁵

1. Akta tentang pendirian badan hukumnya, bila perusahaan tersebut merupakan badan hukum
2. Izin lokasi/penunjukan pencadangan tanah dari pejabat yang berwenang
3. Keterangan tentang status tanahnya
4. Keterangan pendaftaran tanah, bila tanahnya sudah bersertifikat

¹⁵ Ali Achmad Chomzah, *Op.cit.*, halaman 57.

5. Girik/petuk/ketikir atau riwayat tanah yang dibuat oleh kantor Ipeda setempat, bila tanah adalah milik adat.
6. Keterangan tentang penguasaan tanah (Jual/Beli), pembebasan, tukar menukar dll/disertai dengan bukti-bukti cara perolehan/penguasaan tanahnya.
7. Gambar situasi (Peta Keliling).

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum kepada para pemegang haknya. Hal ini seperti yang tertuang dalam Pasal 19 UUPA :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pada tanggal 8 Juli 1997 ditetapkan dan diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Pengertian Pendaftaran Tanah dijelaskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 :

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

Menurut Boedi Harsono menyatakan pendaftaran tanah adalah : Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.¹⁶

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia.¹⁷ Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum

¹⁶Boedi Harsono, *Op.cit.*, halaman 72.

¹⁷*Ibid*, halaman 74.

didaftar menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran untuk pertama kali yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis tersebut mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah yang dilakukan untuk keperluan pendaftarannya, disebut kegiatan adjudikasi.¹⁸

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*“initial registration”*) dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan secara sporadis. Pendaftaran 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 atau kelurahan. Umumnya prakarsa datang dari Pemerintah. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal, yang dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan.¹⁹

¹⁸*Ibid*, halaman 75.

¹⁹*Ibid*, halaman 76.

3.2 Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi :

- 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 Negara.

Obyek pendaftaran tanah didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.²⁰

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya di atas tanah negara tidak diterbitkan sertipikat.²¹ Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dirumuskan,

²⁰*Ibid*, halaman 477.

²¹Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), halaman 30.

bahwa tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

3.3 Tujuan Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap mempertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagai yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas Pemerintah, yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu “rehtskadaster” atau “legal cadastre”).²²

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- 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 ber-sangkutan,
- 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;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

²² Boedi Harsono, *Op.cit.*, halaman 471.

3.4 Kekuatan Pembuktian Sertifikat

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA untuk hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan, yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sedang buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.²³

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.²⁴

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.²⁵

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA sertifikat adalah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, maka hal ini diulang lagi penegasannya dalam Pasal 39, namun dengan satu klausula bahwa hal ini berlaku selama belum berhasil dibuktikan, sebaliknya yang oleh sementara pihak dinilai dapat melemahkan kedudukan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.

Akan tetapi dengan adanya Pasal 40 yaitu dengan adanya tenggang

²³*Ibid*, halaman 472.

²⁴*Loc.cit.*

²⁵*Loc.cit.*

waktu 5 tahun untuk mengajukan gugatan maka kepastian itu justru lebih terjamin.²⁶

Selain Pasal 19 UUPA juga terdapat Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA tentang pendaftaran tanah. Di dalam ketiga pasal tersebut, diwajibkan kepada orang yang mempunyai kepentingan untuk mendaftarkan haknya sesuai dengan ketentuan-ketentuan pasal 19 UUPA yang dimaksud.

Maka dapat dikatakan bahwa pendaftaran Pasal 19 adalah perintah dari UUPA kepada pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan pendaftaran yang dimaksud menurut Pasal 23, 32 dan 38 UUPA adalah pendaftaran yang ditujukan kepada orang yang berkepentingan agar terdapat kepastian hukum.²⁷

Pemberian surat tanda bukti atau sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu, sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat bagi pemiliknya, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Maka data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam buku sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam

²⁶ Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah – Tentang Hak Milik, Hak Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), halaman 37.

²⁷ Ap. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1991), halaman 133.

buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Namun, apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata dari masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan.²⁸

D. Grondkaart

Secara historis penguasaan tanah yang dikuasai oleh PT. Kereta Api Indonesia saat ini berasal dari hak-hak sebelumnya dengan salah satu alas hak atau sejenis bukti hak yang berbentuk *Grondkaart*. Pembuatan *grondkaart* dilakukan menurut teknik geodesi oleh Landmester (petugas pengukuran kadaster) meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan dan diuraikan dalam *grondkaart* itu sendiri. Untuk memenuhi legalitas, sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka setiap *grondkaart* disahkan oleh Kepala Kantor Kadaster dan Residen setempat. *Grondkaart* merupakan hasil akhir yang tidak perlu ditindaklanjuti dengan surat keputusan pemberian hak oleh pemerintah.

Grondkaart menguraikan dan menjelaskan secara konkrit batas-batas tanah yang sudah diserahkan kepada SS berdasarkan ordonansi yang dimuat dalam *Staatsblad* masing-masing. Tanah-tanah yang diuraikan dalam *grondkaart* tersebut statusnya adalah tanah negara, namun kualitasnya sudah menjadi tanah negara aset SS, sehingga terhadap tanah

²⁸Urip Santoso, *Op.cit.*, halaman 502.

tersebut berlaku peraturan perundang-undangan perbendaharaan negara (*komtabel*).²⁹

Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda tanah-tanah Perusahaan Kereta Api baik yang berada di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera telah mendapatkan pengakuan secara yuridis, tanah-tanah tersebut di-*bestemming*-kan (diserahkan penguasaannya) kepada Perusahaan Kereta Api Negara lalu dimuat dalam *Staatsblad* masing-masing, sehingga tanah-tanah tersebut menjadi hak penguasaan (*Beheer*) Perusahaan Kereta Api Negara (*Staats Spoorwegen* disingkat SS).

Grondkaart yang dimiliki perusahaan kereta api negara (SS) berfungsi sebagai petunjuk untuk menjelaskan bahwa tanah yang diuraikan dalam *grondkaart* merupakan kekayaan negara aset SS, sehingga tidak dapat diberikan kepada pihak lain sebelum mendapat ijin dari Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan Pembina Umum Kekayaan Negara. Jadi, *grondkaart* bagi SS fungsinya sama dengan surat tanda bukti hak perorangan atau badan hukum swasta.³⁰

Setelah Indonesia Merdeka, Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan peraturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara yang pada pokoknya berisi tentang penyerahan tanah aset perusahaan kereta api eks milik Pemerintah Belanda hak penguasaannya (*Beheer*) diserahkan kepada Djawatan Kereta

²⁹PT. Kereta Api (Persero), *Tanah Kereta Api Suatu Tinjauan Historis, Hukum Agraria/Pertanahan dan Hukum Perbendaharaan Negara*, (Semarang: Seksi Hukum PT. Kereta Api (Persero), 2000), halaman 27.

³⁰ *Ibid*, halaman 30.

Api (DKA). Maka semua aset SS yang diuraikan dalam *grondkaart* otomatis menjadi aset DKA, selanjutnya menjadi aset Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA), Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka), dan sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero) (PT. KAI).

Aset perusahaan kereta api swasta (*Verenigde Spoorwegbedrijf* disingkat VS) berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda sudah dinasionalisasi dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 dan 41 Tahun 1959 sudah menjadi aset DKA sekarang PT. Kereta Api Indonesia (Persero).³¹

Bahwa Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya memberi penjelasan bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh Instansi Pemerintah dengan hak penguasaan (*Beheer*), sejak berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 dikonversi menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Peraturan tersebut adalah sejalan dan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 bahwa tanah-tanah *grondkaart* yang menjadi hak penguasaan (*Beheer*) Djawatan Kereta Api sejak berlakunya UUPA sudah dikonversi menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas nama PT.KAI. Sesuai

³¹<http://aset-tanah-kereta-api.blogspot.co.id>

peraturan tersebut tanah-tanah yang diuraikan dalam *Grondkaart* sejak berlakunya UUPA masih berada dalam hak penguasaan (*Beheer*) PT.KAI.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, tanah asset PT Kereta Api (Persero) baik yang sudah bersertifikat (dengan atas nama PT Kereta Api) maupun yang belum, tidak boleh dilepaskan kepada pihak ketiga, jika tidak ada izin dari Menteri Keuangan terlebih dahulu. Walaupun tanah asset PT Kereta Api (Persero) belum bersertifikat atau masih berstatus tanah Negara, namun tidak boleh diberikan dengan suatu hak atas tanah tersebut kepada pihak ketiga, jika tidak ada izin dari Menteri Keuangan.

Sehubungan dengan hal tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 mengatur mengenai yang dimaksud dengan:

1. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Penjelasan gambaran umum mengenai ruang lingkup menyebutkan bahwa Ruang lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada pengertian Barang Milik Negara/ Daerah berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pengaturan mengenai lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dibatasi pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat berwujud, namun sepanjang belum diatur lain, Peraturan Pemerintah ini juga melingkupi Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat tak berwujud sebagai kelompok Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Lingkup pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.

Untuk mengembalikan maksud awal dari pengadaan Barang Milik Negara, maka Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang perlu secara proaktif melakukan langkah-langkah penataan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan, dan dalam pelaksanaannya dapat mendelegasikan sebagian dari kewenangan yang dimiliki tersebut.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian berasal dari kata “Metode” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan sesuatu dan “Logos” yang artinya ilmu atau pengetahuan. Jadi metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara saksama untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan “Penelitian” adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai penyusunan laporannya.³² Dapat dikatakan bahwa Metodologi Penelitian adalah ilmu yang mempelajari cara-cara melakukan pengamatan dengan pemikiran yang tepat secara terpadu melalui tahapan-tahapan yang disusun secara ilmiah untuk mencari, menyusun serta menganalisis dan menyimpulkan data-data, sehingga dapat dipergunakan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran sesuatu pengetahuan berdasarkan bimbingan Tuhan.³³

Penelitian hukum mempunyai peran yang sangat penting di dalam kerangka pengembangan ilmu hukum dan mengungkapkan faktor penyebab timbulnya masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum. Dari hasil penelitian dapat diketahui faktor penyebab dan bagaimana pemecahan dari masalah yang diteliti tersebut. Soerjono Soekanto memberikan pengertian penelitian hukum sebagai kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu

³²Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), halaman 1.

³³*Ibid*, halaman 2.

atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu juga mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atau permasalahan yang timbul di dalam gejala hukum tersebut.³⁴

Cara untuk dapat membuktikan tentang kebenaran ilmiah dari penelitian yang dilaksanakan, maka perlu dikumpulkan fakta dan data yang menyangkut permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan metode dan teknik penelitian ilmiah. Tanpa adanya teknik penelitian dan metode, maka hasil penelitian itu akan diragukan kebenarannya.³⁵ Dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

A. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Metode pendekatan yuridis empiris yaitu suatu cara prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.³⁶

Pendekatan yuridis dalam penelitian ini ditinjau dari sudut ilmu hukum dan peraturan-peraturan tertulis lainnya sebagai data sekunder yang berhubungan dengan penguasaan tanah oleh PT. Kereta Api Indonesia berdasarkan *grondkaart* di Kebonharjo Kota Semarang. Sedangkan pendekatan empiris ditinjau dari hubungan dan pengaruh hukum sebagai

³⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Metode Penelitian*, (Jakarta: UI Press, 1986), halaman 43.

³⁵Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid 1*, (Yogyakarta : Fakultas Psikologi UGM, 1993), halaman 4.

³⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), halaman 7.

alat untuk mengatur masyarakat dengan melakukan penelitian langsung terhadap subyek penelitian sebagai data primer tempat memperoleh data sebagai sumber pertama.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.³⁷

Spesifikasi penelitian ini digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan yang dihadapi, dikaitkan dengan teori hukum dan peraturan hukum yang ada dan berlaku secara menyeluruh dan sistematis, kemudian dilakukan pemecahan masalah yang didukung oleh data-data yang diperoleh.

Sehubungan dengan uraian diatas, pada penelitian deskriptif ini bertujuan untuk menggambarkan tentang obyek penelitian yakni memberikan gambaran secara rinci mengenai kekuatan hukum *grondkaart* milik PT. Kereta Api Indonesia atas penguasaan tanah di Kebonharjo Kota Semarang. Istilah analitis berarti mengelompokkan, membandingkan, menghubungkan dan memberikan makna aspek-aspek dalam upaya mengetahui kekuatan hukum *grondkaart* milik PT. Kereta Api Indonesia atas penguasaan tanah di Kebonharjo Kota Semarang dari segi teori maupun dari segi praktek.

³⁷*Loc.cit.*

C. Metode Penentuan Sampel

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang diteliti. Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.³⁸ Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Kebonharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang yang menempati tanah aset PT. Kereta Api Indonesia dan sampel dalam penelitian ini adalah pihak perwakilan masyarakat Kebonharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang yang nantinya akan dijadikan responden.

Untuk kelengkapan data yang diperoleh dan sebagai bahan analisis data, maka juga dilakukan wawancara kepada para pihak yang berkompeten, maka terpilihlah sebagai narasumber yaitu *Executive Vice President* (EVP) PT. Kereta Api Indonesia Daerah Operasi IV Semarang dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang.

³⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), halaman 44.

D. Metode Pengumpulan Data

Data-data yang digunakan bagi penulisan hukum ini akan diperoleh melalui :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan, baik dengan wawancara atau studi lapangan secara langsung dalam penelitian ini.³⁹ Data lapangan itu diperoleh dari para responden. Responden, yaitu orang atau kelompok masyarakat yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Responden merupakan orang atau masyarakat yang terkait secara langsung dengan masalah. Informan adalah orang atau individu yang memberikan informasi data yang dibutuhkan oleh peneliti sebatas yang diketahuinya dan peneliti tidak dapat mengarahkan jawaban sesuai dengan yang diinginkan.⁴⁰

Penelitian hukum ini data primer diperoleh dengan mengadakan wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya secara langsung kepada responden yaitu perwakilan warga masyarakat Kebonharjo Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang yang terkait dengan penguasaan tanah tersebut dan juga narasumber, yaitu *Executive Vice President* (EVP) PT. Kereta Api Indonesia Daerah

³⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), halaman 156.

⁴⁰*Loc.cit.*

Operasi IV Semarang selaku pihak yang menguasai tanah berdasarkan *grondkaart* serta Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku pihak yang mengeluarkan sertifikat tanah.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum.⁴¹ Data sekunder merupakan data yang tingkatannya kedua, bukan yang utama.⁴²

Data sekunder mempelajari mengenai literatur karangan para ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Data-data yang diperoleh tersebut selanjutnya menjadi landasan teori dalam melakukan analisis data serta pembahasan masalah. Data sekunder ini diperlukan untuk lebih melengkapi data primer yang diperoleh melalui penelitian di lapangan.

E. Metode Analisis Data

Setelah semua data yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini terkumpul, maka dilakukan analisis data. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Data

⁴¹*Ibid*, halaman 157.

⁴²*Loc.cit*.

yang telah terkumpul dianalisis untuk mendapat kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas.

Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Sifat analisis deskriptif maksudnya adalah bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.⁴³

⁴³Soerjono Soekanto dan Siti Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), halaman 183.