

BAB VII

KETENTUAN POKOK PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

7.1 Pengertian, Tujuan, dan Peraturan yang Mengatur

Pendaftaran Hak Atas Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Hak atas Tanah

Pendaftaran tanah merupakan cikal bakal dari bukti adanya kepemilikan hak atas tanah, sehingga menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh pemegang hak atas tanah. Dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam bahasa Jerman disebut *kataster*, di Italia disebut *catastro*, di Perancis disebut *cadastre*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *kadastrale* atau *kadaster*.²⁷ Kadaster adalah suatu istilah teknis suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Sebenarnya kadaster ini mulanya berasal dari bahasa latin, *Capitastrum*, yang berarti register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*)²⁸.

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur, terus menerus untuk mengumpulkan, menghimpun dan menyajikan mengenai semua tanah atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah.

PP No. 24 tahun 1997 juga menentukan mengenai pengertian pendaftaran tanah, dimana dalam Pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa pendaftaran Tanah adalah

²⁷ Moh.Yamin Lubis, Abd.Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hal.17-18.

²⁸ Supriadi, 2016, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 152.

rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997). Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997, 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
- g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Adapun yang menjadi obyek pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 9 UU No. 24 Tahun 1997 antara lain:

- 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.

2. Tujuan Pendaftaran Hak atas Tanah

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 PP No 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah antara lain:

- 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. Untuk itu, kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya. [Pasal 4 ayat (1)]
- 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.

Menurut Yanis Maladi, tujuan pendaftaran tanah selain untuk keperluan lalu lintas social ekonomi juga untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bersifat *rechtskadaster*, kepastian hak seseorang, maupun untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan etiket baik.²⁹

3. Peraturan yang Mengatur Pendaftaran Hak atas Tanah

Pada dasarnya tiap hak atas tanah di Indonesia wajib untuk didaftarkan. Pendaftaran tanah sangat

²⁹ Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, h.107.

penting dilakukan guna mewujudkan kepastian hukum serta memberikan perlindungan hukum baik kepada Negara maupun kepada pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 19 UUPA telah diatur ketentuan terkait pendaftaran tanah, yakni:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- b. pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 - 1) pengukuran, perpetaan dan pendaftaran tanah
 - 2) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - 3) pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. 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.

Dalam UUPA juga ditentukan mengenai kewajiban bagi pemegang hak milik, pemegang hak guna usaha, dan pemegang hak guna bangunan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam beberapa pasal, antara lain:

- a. Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, mengatur kewajiban bagi pemilik atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya;
- b. Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, mengatur kewajiban bagi pemegang hak guna usaha untuk mendaftarkan tanahnya; serta
- c. Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2), mengatur kewajiban bagi pemegang hak guna bangunan untuk mendaftarkan tanahnya.

Guna melaksanakan ketentuan Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah, dibentuk Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah LNRI Tahun 1961 No-28-TLNRI No. 2171 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 59 TLNRI No 3696. Selain peraturan pemerintah, dibentuk juga Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah;
- b. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- c. Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 tentang Tata

Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;

- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

7.2 Kegiatan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi: pengukuran, perpetaan dan pendaftaran tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA tersebut, selanjutnya dalam PP No. 24 Tahun 1997 dijabarkan perihal pelaksanaan pendaftaran hak yang meliputi dua kegiatan, yakni kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997.

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP No 24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau PP Nomor 24 Tahun 1997. Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah Negara dan tanah bekas

hak milik adat.³⁰ Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik (Pasal 13 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 P No 24 tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang dilakukan di wilayah-wilayah yang telah ditunjuk oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.³¹ Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 ayat (3) PP No 24 Tahun 1997. Adapun yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.³² Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan

³⁰ Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi I), 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, h.136.

³¹ Sahnan, *Op. Cit.*, h. 113.

³² Pasal 1 angka 11 PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

pihak yang berkepentingan, yakni pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau luasnya.³³

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:³⁴

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik, dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. kegiataannya meliputi:

1) Pembuatan peta dasar pendaftaran

Kegiatan pendaftaran secara sistematis di suatu wilayah yang ditunjuk diawali dengan pembuatan peta dasar pendaftaran yang dimaksudkan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya secara pasti, karena dapat direkonstruksi setiap waktu di lapangan.

2) Penetapan batas bidang-bidang tanah

Mengenai penetapan dan pemasangan tanda-tanda batas bidang tanah diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 PP No 24 Tahun 1997 dan pengaturan lebih lanjut dan rinci diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 23 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997.

³³A.P.Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, h.91.

³⁴ Sahnun, *Loc. cit.*

- 3) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya maka dilakukan pengukuran dan selanjutnya dilakukan pemetaan dalam peta dasar pendaftaran. Pengukuran dan pemetaan diatur dalam Pasal 20 PP No. 24 Tahun 1997 serta diatur lebih lanjut dan rinci dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 45 Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997.

- 4) Pembuatan daftar tanah

Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran selanjutnya dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur dalam Pasal 146 sampai dengan Pasal 155 Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997.

- 5) Pembuatan surat ukur

Bidang-bidang tanah yang sudah diukur dan dipetakan dalam peta pendaftaran, selanjutnya dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadic yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan, dan pemeliharaan surat ukur diatur dalam Pasal 156 sampai dengan Pasal 161 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997.

b. Pembuktian hak dan pembukuannya

Kegiatan pembuktian hak dan pembukuan dapat meliputi:

1) Pembuktian hak baru;

Pembuktian hak baru diatur dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997. Ada beberapa macam pembuktian hak baru, yaitu:³⁵

- a) hak atas tanah baru dibuktikan dengan: (1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku jika pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan; (2) Asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak oleh penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.
- b) hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang;
- c) tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d) hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e) pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

³⁵ Urip Santoso, 2016, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta, Prenadamedia Group, Jakarta, h. 12-13

2) Pembuktian hak lama;

Pembuktian hak lama diatur dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997. Pembuktian hak lama dapat dibagi menjadi dua bagian:

- a) hak lama yang ada bukti tertulis
- b) hak lama yang tidak ada alat bukti tertulis

3) Pembukuan hak;

Pasal 29 PP No 24 Tahun 1997 menentukan bahwa hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah dan pencatatannya dalam surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.

4) Penerbitan sertipikat;

Hak-hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya diterbitkan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor pertanahan Kabupaten/Kota.

5) Penyajian data fisik dan data yuridis

Perihal penyajian data fisik dan data yuridis diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 PP No 24 Tahun 1997. Setiap orang yang berkepentingan memiliki

hak untuk mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, dan buku tanah.

6) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Perihal penyimpanan daftar umum dan dokumen diatur dalam Pasal 35 PP No 24 Tahun 1997.

dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor pertanahan kabupaten/kota yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah
(*Bijhouding* atau *maintenance*)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan jika data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar mengalami perubahan. Dalam hal ini, pemegang hak yang bersangkutan berkewajiban untuk melakukan pendaftaran ke kantor Pertanahan Kabupaten/kota setempat atas perubahan data fisik atau data yuridis yang terjadi untuk dicatat dalam buku tanah. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:

1) Pemindahan hak yang tidak melalui lelang

Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik atas Tanah Satuan Rumah Susun dapat dilakukan melalui jual beli, tukar menukar, hibah,

pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum dan pemindahan hak lainnya, terkecuali dilakukan dengan pemindahan hak dengan lelang, pendaftaran hanya dapat dilakukan jika dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang (Lihat Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997)

2) Pemindahan hak dengan lelang

Pemindahan hak dengan lelang hanya dapat dilakukan pendaftaran jika dapat dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang, baik dalam lelang eksekusi maupun sukarela.

3) Peralihan hak karena pewarisan

Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak meninggal dunia. Sejak saat itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada ahli waris dan untuk dapat terciptanya tertib administrasi pertanahan, sehingga data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.

4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi

Perihal peralihan hak karena penggabungan dan peleburan perseroan dan koperasi diatur dalam Pasal 43 dan Pasal 113 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

5) Pembebanan hak

Pemeliharaan data karena pembebanan hak tanggungan diatur dalam Pasal 44 PP No. 24 Tahun 1997 dan pengaturan lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 dan Pasal 121 sampai dengan Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak

Mengenai penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak diatur dalam Pasal 45 PP No. 24 tahun 1997.

b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:

- 1) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah
- 2) pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah
- 3) pembagian hak bersama
- 4) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun
- 5) peralihan dan hapusnya hak tanggungan
- 6) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan
- 7) perubahan nama

c. Perubahan data yuridis dapat berupa:

- 1) peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya
- 2) peralihan karena pewarisan

- 3) pembebanan hak tanggungan
 - 4) peralihan hak tanggungan
 - 5) hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan
 - 6) pembagian hak bersama
 - 7) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan
 - 8) perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama
 - 9) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah
- d. Perubahan data fisik dapat berupa:
- 1) pemecahan bidang tanah
 - 2) pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah
 - 3) penggabungan dua atau lebih bidang tanah

7.3 Sistem Pendaftaran Atas Tanah

Dalam pendaftaran tanah terdapat dua sistem, yakni sistem pendaftaran tanah dan sistem pengumpulan data atau sering disebut dengan sistem publikasi. Dalam sistem pendaftaran tanah yang menjadi pokok kajian antara lain apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta bentuk bukti haknya. Sistem pendaftaran tanah terdiri dari:

1. *Registration of deeds* (sistem pendaftaran akta atau perbuatan hukum) Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftarkan adalah akta-akta yang bersangkutan. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif, dimana ia tidak

melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Adapun kelemahan dari sistem pendaftaran akta antara lain lamanya untuk memperoleh data yuridis (dengan melakukan *title search*)

2. *Registration of titles* (sistem pendaftaran hak atau hubungan hukum)

Dalam sistem ini yang didaftarkan bukanlah aktanya, namun yang didaftarkan adalah hak-hak yang diciptakan dan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Hak tersebut didaftar dalam suatu daftar isian yang disebut register (buku tanah). Akta pemberian hak merupakan sumber data yuridis untuk mendaftar hak yang diberikan dalam buku tanah. Dalam proses pendaftaran tanah, pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan-perubahan haknya kemudian, oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Dalam beberapa literatur dikatakan bahwa istilah *registration of titles* adalah kata lain dari *Torrens System*.³⁶

Sedangkan sistem pengumpulan data (sistem publikasi) terdiri dari:

1. Sistem negatif (murni)

Menurut sistem negatif, Negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak merupakan pihak yang benar-benar berhak, karena

³⁶ Pendapat dari Greenville Barnes yang dikutip oleh Antje M, Ma'mun, dalam Adrian Sutedi, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah* (Selanjutnya disebut Adrian Sutedi II), Cipta Jaya, Jakarta, h. 63.

menurut sistem ini bukan pendaftaran tapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli.³⁷ Terkait dengan hal tersebut, maka dalam sistem pendaftaran negatif, memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat dan pemilik terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang yang sah menurut hukum. Dengan demikian, pendaftaran berarti pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hal ini berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu "peralihan haknya", dengan cara mendaftarkan akta/*deed* yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds*.³⁸ Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus iuris*.³⁹

Kelemahan dari sistem negatif ini adalah pemegang hak merasa enggan mendaftarkan haknya. Sedangkan kelebihanannya adalah adanya perlindungan pada pemegang hak sebenarnya dan adanya penyelidikan riwayat adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertifikatnya diterbitkan.

2. Sistem positif

Menurut sistem positif, sertifikat tanah berlaku sebagai tanda bukti hak yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dalam sistem positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan : *title by registration*

³⁷ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, hal.81.

³⁸ Adrian Sutedi I, *Op. cit.*, h. 122.

³⁹ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, h. 108.

(dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu "indefeasible title" (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan *the register is everything* (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya).⁴⁰ Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan dan kemauan pada diri setiap orang (pemegang hak atas tanah) untuk mendaftarkan haknya kepada instansi pemerintah. Kelemahan sistem positif adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak, sehingga menghapuskan hak orang lain yang lebih berhak.⁴¹

7.4 Asas-asas dalam Pendaftaran Atas Tanah

Pengaturan mengenai asas-asas pendaftaran tanah tertuang dalam UUPA dan juga PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam UUPA terdapat dua asas pendaftaran tanah, yakni:⁴²

a. *Asas Specialiteit*

Menurut asas *specialiteit*, pelaksanaan pendaftaran tanah didasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu, secara teknis terkait dengan masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah,

⁴⁰ Adrian Sutedi I, *Op. cit.*, h. 121.

⁴¹ Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, Laksbang Justitia, Surabaya, h.48

⁴² Sahnun, *Op. Cit*, h. 105.

yakni memberikan data-data fisik tentang hak atas tanah, seperti luas dan letak tanah.

b. Asas *Openbaarheid*/asas publisitas/asas keterbukaan

Menurut asas *openbaarheid* pendaftaran tanah memberikan data-data yuridis mengenai hak atas tanah, seperti siapa yang menjadi hak atas tanah, apa nama dari hak atas tanah yang diberikan.

Selain diatur dalam UUPA, asas-asas pendaftaran tanah juga diatur dalam PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan beberapa asas, antara lain asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka.

a. Asas Sederhana

Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas Aman

Asas aman dimaksudkan untuk memberikan petunjuk bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukannya, terutama golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka

penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan sebagai kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah, data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

e. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat bisa memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat.

BAB VIII

KETENTUAN-KETENTUAN POKOK *LANDREFORM*

8.1 Dasar untuk Penyelenggaraan *Landreform*

Tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, sehingga memerlukan perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh agar pemanfaatannya bisa dilakukan tanpa menimbulkan masalah. *Landreform* merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia guna memberikan kesejahteraan yang lebih merata kepada masyarakat dalam kaitannya dengan pemanfaatan tanah itu sendiri. Adapun yang menjadi dasar atau landasan dalam penyelenggaraan *landreform* di Indonesia antara lain:⁴³

1. Landasan Ideal : Pancasila
2. Landasan Konstitusional : Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
3. Landasan Operasional :
 - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17. Pasal 7 UUPA mengatur bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum. Pasal 10 UUPA pada pokoknya mengatur bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya wajib untuk mengusahakannya sendiri sendiri secara

⁴³ Arie S. Hutagalung, *et. al.*, 2012, *Hukum Pertanahan di Belanda dan di Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar, h.257.

aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pasal 17 UUPA pada pokoknya menentukan batas luas maksimum dan/ atau minimum tanah yang dimiliki dengan suatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum yang dilakukan dalam suatu perundang-undangan, serta pemberian ganti kerugian kepada pemilik atas tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum.

- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian bagi hasil. Dalam Undang-undang ini, diatur mengenai perjanjian pengusahaan tanah dengan cara bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukumnya yang layak bagi penggarap, dan menegaskan mengenai hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah.
- c. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam Peraturan Pemerintah ini, diatur mengenai asal tanah yang dapat dibagi dalam rangka pelaksanaan land reform dan pemberian ganti rugi kepada kepada bekas pemilik tanah yang terkena *landreform*.
- d. Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini telah mengubah beberapa ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

- e. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan *Absente*/ Guntai.

8.2 Pengertian dan Tujuan *Landreform*

1. Pengertian *Landreform*

Istilah *landreform* berasal dari kata “land” yang berarti tanah dan “reform” yang berarti perubahan, perombakan, atau penataan kembali. Jadi *landreform* berarti merombak kembali struktur hukum pertanahan lama dan membangun struktur pertanahan baru.⁴⁴

R. Suprpto menyatakan bahwa *landreform* adalah perombakan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri tanahnya, dengan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang membutuhkan.⁴⁵ Dalam buku Ari Sukanti Hutagalung dkk., disebutkan bahwa *landreform* adalah suatu asas yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Asas itu adalah bahwa “tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.⁴⁶

Dalam pengertiannya, *landreform* dapat dibagi dalam pengertian yang sempit dan luas. Budi Harsono menyatakan bahwa *landreform* dalam pengertian yang sempit adalah serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform* di Indonesia. Sedangkan dalam pengertian

⁴⁴*Ibid.*, h.255.

⁴⁵ Sahnun, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, h. 132.

⁴⁶ Arie S. Hutagalung, *Loc.*, *cit.*

luas, *landreform* disebut dengan *agrarian reform*. *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.⁴⁷

Bachsan Mustafa menyatakan bahwa *Landreform* berarti perubahan sistem pemilikan dan penguasaan tanah. Sistem Pemilikan dan penguasaan tanah yang lampau diubah dengan sistem tata pertanahan yang baru yang disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang sedang giat melaksanakan pembangunan ekonominya.⁴⁸

Pengertian *landreform* dalam UUPA, menurut Bachsan Mustafa, meliputi pengertian yang luas atau disebut *agrarian reform* yang mencakup tiga masalah pokok, yaitu:⁴⁹

- a. Melakukan perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya adalah untuk melarang *groot grond bezit*, pemilikan tanah melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Asas ini tercantum dalam Pasal 7,10, dan 17 UUPA.
- b. Melakukan perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut *landuse planning*, asas-asasnya tertuang dalam Pasal 14 dan 15 UUPA.

⁴⁷ Sahnan, *Loc. cit.*

⁴⁸ Bachsan Mustafa, 1985, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, h.26.

⁴⁹*Ibid.*, h.27.

- c. Melakukan penghapusan terhadap hukum agraria kolonial dan melakukan pembangunan Hukum Agraria Nasional.

2. Tujuan *Landreform*

Banyak sarjana yang memberikan pendapat mengenai tujuan dari *landreform*. Dari berbagai pendapat sarjana, semuanya bermuara kepada usaha untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.⁵⁰ Tujuan diadakannya *landreform* menurut R. Soeprapto adalah:⁵¹

- a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksi
- b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan dan pengusahaan di bidang keagrariaan.
- c. Meningkatkan produksi pertanian
- d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya
- e. Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja
- f. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin.

⁵⁰ Ari S. Hutagalung, *Op. Cit.*, h. 256.

⁵¹ R. Soeprapto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*, UI Press, Jakarta, h. 109.

Budi Harsono mengemukakan bahwa tujuan diadakan *landreform* di Indonesia adalah:⁵²

- a. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil adil pula, dengan merombak struktur pertanahan secara keseluruhan secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial.
- b. Melaksanakan prinsip tanah untuk bertani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek pemerasan.
- c. Memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat-bezit yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perorangan dan turun-temurun, tetapi yang berfungsi sosial.
- d. Mengakhiri sistem tuan tanah dan penghapusan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.
- e. Mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang insentif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

⁵² Sahnun, *Op. Cit.*, h. 134.

Dari berbagai pandangan mengenai tujuan *landreform* diatas, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan *landreform* ditujukan untuk meningkatkan kondisi social ekonomi rakyat pada umumnya, dan petani pada khususnya melalui pemerataan/pembagian tanah yang lebih adil dan peningkatan hasil-hasilnya.

8.3 Program *Landreform*

Landreform merupakan perombakan atau penataan ulang pemilikan dan penguasaan tanah untk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Program-program *landreform* meliputi:

1. larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian melampaui batas;
2. larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai;
3. redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah Negara lainnya;
4. pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
5. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian
6. penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Penjelasan mengenai program-program *landreform* akan diuraikan sebagai berikut.

1. Larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian melampaui batas

Pasal 7 UUPA menentukan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Mengingat ketersediaan tanah pertanian yang kian terbatas, khususnya di wilayah-wilayah perkotaan yang jumlah penduduknya padat, maka pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian perlu dilakukan untuk mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan orang tertentu saja.⁵³ Ketentuan tentang larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 17 UUPA yang pada pokoknya menentukan bahwa perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengenai luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh suatu keluarga atau badan hukum serta pengaturan tentang tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Pelaksanaan lebih lanjut mengenai ketentuan Pasal 17 UUPA adalah melalui Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang selanjutnya dikenal dengan UU Landreform Indonesia. UU No 56/Prp Tahun 1960 ini memuat 3 hal, yakni:

⁵³ Ari S. Hutagalung, *Op. Cit.*, h.258.

- a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
- b. penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil
- c. pengaturan tentang pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UU No 56 Prp Tahun 1960, telah ditentukan bahwa luas batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang diperbolehkan adalah:

Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya/Km	Klasifikasi kepadatan penduduk	Tanah sawah (hektar)	Sawah kering (hektar)
0 s.d. 50	1. tidak padat	15	20
51 s.d. 250	2. Padat		
251 s.d. 400	a. kurang padat	10	12
401 ke atas	b. cukup padat	7,5	9
	c. sangat padat	5	6

Penetapan luas maksimum ini memakai dasar unit keluarga (bukan tiap orang), dimana pengertian satu keluarga disini adalah terdiri dari ayah, ibu, dan 5 (lima) anak.⁵⁴

⁵⁴ R. Soeprapto, *Op. Cit.*, h.124.

2. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai

Berdasarkan Pasal 10 UUPA telah ditentukan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, dengan kata lain berdasarkan Pasal 10 UUPA maka pemilikan tanah pertanian di luar kecamatan atau secara *absentee* tidak diperbolehkan, dengan alasan:

- a. sebagai alat pengawasan/pengendalian agar tidak terjadi pemilikan tanah yang melanggar batas maksimal pemilikan atau penguasaan, dengan cara memiliki tanah-tanah pertanian di kecamatan/kabupaten yang berbeda.
- b. menghindari kesulitan-kesulitan komunikasi antara pemerintah setempat dengan para pemilik tanah dalam rangka peningkatan produksi dan pemeliharaan jaringan pengairan

Terdapat pengecualian bagi Program ini, yakni diperbolehkannya pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah secara *absentee*/guntai apabila:

- a. Letak tanah:

Apabila kecamatan dimana letak tanah tersebut berada berbatasan dengan kecamatan pemilik tanah bertempat tinggal, asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah tersebut secara efisien (Pasal 3 ayat (2) PP No 224 Tahun 1961)

- b. Subjek:

- 1) Berdasarkan Pasal 3 ayat (4) PP No 224 tahun 1961, yaitu bagi:

- a) mereka yang menjalankan tugas negara (Pegawai Negeri, pejabat-pejabat militer, serta yang dipersamakan dengan mereka).
 - b) mereka yang menunaikan kewajiban agama
 - c) mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima.
- 2) Berdasarkan pasal 2 ayat (1) PP No 4 Tahun 1977, yaitu:
- a) pensiunan pegawai negeri; dan
 - b) janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Bagi subjek yang dikecualikan diatas, dibatasi memiliki tanah secara *absentee* sampai batas 2/5 dari luas maksimum yang ditetapkan Pasal 2 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Pengecualian ini berlaku jika pegawai negeri itu sudah memiliki tanah pada 24 September 1961.⁵⁵

3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah Negara lainnya

Ketentuan tentang redistribusi tanah tertuang dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA dan Peraturan pelaksanaanya, yakni PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian diubah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian

⁵⁵ Ari S. Hutagalung *et.al.*, *Op. cit.*, h.261.

Tanah dan Pemberian ganti Kerugian. Kedua PP ini memuat ketentuan mengenai tanah-tanah yang akan dibagikan (diredistribusikan), pemberian ganti rugi kepada bekas pemilik, pembagian tanah dan syarat-syaratnya.

4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan

Gadai menurut hukum adat mengandung unsur eksploitasi atau pemerasan, karena hasil yang diterima pemegang gadai setiap tahunnya jauh lebih besar dibandingkan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima dari pemilik tanah itu. Untuk menghilangkan unsur eksploitasi/pemerasan dari gadai, maka perihal gadai tanah diatur dalam UU No 56 Prp Tahun 1960. Gadai tanah ini berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan tentang batas minimum. Jika tanah yang selebihnya dari batas maksimum itu milik orang yang bersangkutan, maka tanah tersebut dikuasai oleh Negara, jika tanah selebihnya dari batas maksimum itu tanah gadai, maka tanah itu harus dikembalikan kepada yang memiliki tanah. Pelaksanaan selanjutnya perihal gadai tanah pertanian ini diatur dalam PMPA Nomor 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai. Dalam Peraturan ini dinyatakan bahwa pengertian “gadai” dalam kenyataannya tidak hanya berupa uang, namun juga dapat berupa benda atau jasa yang dapat dinilai dengan uang.⁵⁶

⁵⁶Ibid., h. 265-266.

5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian

Perjanjian bagi hasil adalah salah satu hak atas tanah yang bersifat sementara yang diatur dalam Pasal 53 UUPA dikatakan sebagai hak atas tanah yang bersifat sementara karena perjanjian bagi hasil ini dalam waktu singkat akan dihapus karena mengandung sifat pemerasan.

Untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam hal bagi hasil, maka dibentuk UU No 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1964 tentang Perjanjian Bagi Hasil Perikanan dengan tujuan agar:

- a. pembagian hasil antara pemilik tanah dan penggarap dilakukan atas dasar yang adil;
- b. terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap dengan menegaskan hak dan kewajiban pemilik dan penggarap.

6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil

Perihal batas minimum pemilikan tanah pertanian ditentukan dalam Pasal 17 UUPA dan UU No 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pembatasan luas minimum penguasaan tanah pertanian adalah agar petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang layak untuk menghidupi dirinya sendiri dan keluarganya.

Berdasarkan Pasal 8 UU No 56 Prp Tahun 1960, penetapan batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar untuk tanah sawah. Namun jika melihat perkembangan saat ini, dapat dikatakan bahwa batas minimum dua hektar tersebut sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, sehingga batas minimum tersebut perlu untuk dikaji ulang disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan dan kondisi yang ada.

BAB IX

KETENTUAN POKOK TATA GUNA TANAH

9.1 Dasar Hukum Tata Guna Tanah

Penatagunaan tanah sebagai suatu kegiatan yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan mengatur tata guna tanah yang akan berdampak bagi masyarakat luas tentunya pelaksanaannya harus memiliki dasar yuridis. Secara konstitusional landasan pembentukan politik dan hukum agraria nasional dan termasuk di dalamnya dasar pelaksanaan penatagunaan tanah adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pasal tersebut menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar hukum agraria nasional. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, bahwa: “Atas dasar ketentuan 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 seluruh rakyat”. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut termuat azas hak menguasai negara sebagai salah satu azas dari hukum agraria nasional yang merupakan

dasar dan harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan peraturan pelaksanaannya.⁵⁷

Hak menguasai negara berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA bukan berarti negara sebagai pemilik melainkan negara diberikan wewenang sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk pada tingkatan yang tertinggi:⁵⁸

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Secara lebih spesifik dasar yuridis kewenangan negara untuk melakukan penatagunaan tanah adalah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA. Bahwa negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas bumi, air, dan ruang angkasa.⁵⁹

Demi mewujudkan cita-cita Bangsa dan Negara Indonesia di bidang agraria sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka UUPA sendiri sudah mengamanatkan perlunya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang

⁵⁷ Urip Santoso (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso I), 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, edisi I, cetakan ke-2, Prenada Media, Jakarta, hal. 57-59.

⁵⁸ Lihat Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵⁹ Urip Santoso (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso II), 2015, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, cetakan ke-5, Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 240.

angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.⁶⁰ Dengan adanya rencana (*planning*) berupa rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah tersebut maka diharapkan pemanfaatan tanah dapat dikendalikan dan teratur agar mampu membawa manfaat yang semaksimal mungkin bagi Negara dan rakyat Indonesia.

Rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut terkait dengan wewenang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA. Wewenang negara tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 14 UUPA yang mengatur mengenai rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Rencana umum tersebut digunakan untuk keperluan-keperluan sebagai berikut:⁶¹

1. Negara;
2. Peribadatan dan keperluan suci lainnya;
3. Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
4. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan;
5. Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

⁶⁰ Lihat Penjelasan Umum II angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶¹ Lihat Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Berdasarkan rencana umum tersebut kemudian Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing berupa rencana-rencana khusus (*regional planning*).⁶²

Ketentuan Pasal 14 UUPA tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa siapapun harus memelihara dan mencegah kerusakan pada tanah.⁶³ Hal ini terkait dengan kewenangan negara untuk melakukan penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA yang salah satunya adalah kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Salah satu perwujudan kewenangan tersebut adalah dengan adanya ancaman pidana bagi pelanggar kewajiban pemeliharaan tanah berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UUPA.

Berdasarkan Pasal 14 UUPA dapat disimpulkan tata guna tanah menurut UUPA adalah pembuatan rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, keagamaan, ekonomis, dan sosial untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembuatan rencana tersebut merupakan kewajiban pemerintah untuk dilaksanakan.

⁶² Lihat Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Penjelasan Umum II angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶³ Muchsin, H., dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 47.

Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang merupakan wujud pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR).⁶⁴ Bahwa Pasal 33 UUPR menegaskan perlunya ditetapkan neraca penatagunaan tanah, yang berisi neraca perubahan dan kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta data ketersediaan tanah dan penetapan prioritas penyediaannya.⁶⁵ Namun sebelum berlakunya UUPR yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR Lama). Dalam Pasal 16 ayat (2) UUPR Lama diatur bahwa ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan pasal tersebut pada tanggal 10 Mei 2004 kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (PP Penatagunaan Tanah).

Pembentukan peraturan pemerintah mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lainnya juga diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (5) UUPR⁶⁶. Namun peraturan pemerintah mengenai penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam tersebut belum terbentuk, sehingga hingga kini yang

⁶⁴Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, cetakan ke-2, Raja Grafindo Pesada, Jakarta, hal. 71.

⁶⁵Arie Sukanti Hutagalung, 2012, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar, hal. 283.

⁶⁶Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007: “Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah”.

dijadikan landasan adalah PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Karena PP Nomor 16 Tahun 2004 merupakan penjabaran atau tindak lanjut dari UUPR Lama maka ia berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPR.

9.2 Pengertian dan Tujuan Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah

Tanah sangat berkaitan dengan hajat hidup masyarakat, karena hampir semua kegiatannya dilaksanakan atau memanfaatkan suatu tempat yang disebut tanah. Pemanfaatan tanah tersebut tentunya harus ada pengaturannya agar pemanfaatannya bisa dilakukan secara maksimal dan berkelanjutan. Pengaturan atas pemanfaatan tanah mengacu berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, namun tidak ada yang memberikan definisi yang tegas mengenai apa yang disebut dengan tanah.

Pengertian tanah kemudian dapat disimpulkan dari pasal-pasal dalam peraturan yang terkait dengan tanah tersebut di atas. Pasal-pasal tersebut diantaranya:

- a. Pasal 1 ayat (4) UUPA, yang menyatakan, “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”.

- b. Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan, “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-orang lain serta badan-badan hukum”.
- c. Pasal 17 ayat (1) UUPA kemudian diamanatkan pengaturan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah oleh satu keluarga atau badan hukum.
- d. Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah disebutkan bahwa, “Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas”.

Dari pengaturan dalam pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah yang dapat dibebani hak atas tanah hanya terbatas pada permukaan bumi secara horizontal yang dapat diukur luasnya. Menurut A.M. Yunus Wahid, pengertian tanah lebih sempit dari pengertian ruang yang mencakup laut, udara dan tanah di dalam bumi, sehingga dapat diterima pandangan bahwa tata guna tanah atau penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata ruang.⁶⁷ Hal senada juga dikemukakan oleh Hasni yang menyatakan bahwa penatagunaan tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penataan ruang atau subsistem dari penataan ruang, dan bahwa saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang

⁶⁷ Yunus Wahid, A.M., 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 200-201.

paling dominan dalam proses penataan ruang.⁶⁸Ruang merupakan bagian dari pengertian agraria dalam arti luas yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam (BARAKA).⁶⁹ Yang dimaksud bumi adalah permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya dan yang berada di bawah permukaan air,⁷⁰ dan bagian permukaan bumi itulah yang disebut tanah.⁷¹

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) atau penatagunaan tanah berdasarkan ruang lingkup agraria dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA merupakan bagian dari tata guna agraria. Hal ini dikarenakan tanah sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu obyek hukum agraria nasional dan berdasarkan obyek hukum agraria nasional dan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah tata guna agraria (*agrarian use planning*).⁷² *Agrarian use planning* tersebut meliputi *land use planning* (tata guna tanah), *water use planning* (tata guna air), *air use planning* (tata guna udara) dan *resources use planning* (tata guna sumber daya alam).⁷³ Pengertian tata guna agraria dapat ditemukan pada Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UU 26/2007, yaitu “penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber

⁶⁸ Hasni, Op.Cit., hal. 36.

⁶⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷⁰ Lihat Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷¹ Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷² Urip Santoso II, Op.Cit., hal 245.

⁷³ Muchsin, H., dan Imam Koeswahyono, Op.Cit., hal. 47-48.

daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”. Jadi tata guna tanah atau penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata guna agraria.

Istilah tata guna tanah atau penatagunaan tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah (PP 16/2004) juga disamakan dengan pola pengelolaan tata guna tanah. Menurut Pasal 1 angka 1 PP 16/2004 penatagunaan tanah adalah; “sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.⁷⁴ Dapat disimpulkan bahwa penatagunaan tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang mengatur kembali persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah.⁷⁵

Penatagunaan tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 16 Tahun 2004 meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pengertian penguasaan tanah adalah hubungan hukum antar orang per-orang, kelompok orang atau badan hukum dengan tanah

⁷⁴ Bandingkan dengan Penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁷⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2009, et.al., *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, hal. 73.

sebagaimana dimaksud dalam UUPA.⁷⁶ Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.⁷⁷ Kemudian pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.⁷⁸

Penataan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut kemudian berwujud dalam konsolidasi pemanfaatan tanah. Secara yuridis pengertian konsolidasi tanah terdapat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Konsolidasi tanah menurut Pasal 1 Peraturan KBPN No. 4 Tahun 1991 adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Sehingga konsolidasi tanah merupakan suatu kebijaksanaan pemerintah dalam mengatur penguasaan tanah, menyesuaikan penggunaan tanah dengan rencana tata guna tanah dan juga bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan melibatkan partisipasi pemilik tanah dan atau penggarap.

Partisipasi aktif masyarakat dalam konsolidasi tanah sangat penting, karena dengan adanya kesadaran

⁷⁶Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁷⁷Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁷⁸Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

secara sukarela maka kegiatan ini dapat berjalan dengan baik dan meminimalisir permasalahan hukum yang biasanya muncul dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 1, Pasal 6 dan Pasal 8 Peraturan KBPN No. 4 Tahun 1991 berwujud kesepakatan pemegang hak atas tanah dan/atau penggarap tanah negara untuk melepaskan hak atas tanah dan penguasaan fisik atas tanah-tanah yang bersangkutan, untuk kemudian ditata menjadi bidang-bidang tanah yang teratur yang akan dikembalikan kepada mereka dan sebagian lain digunakan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas-fasilitas lain serta pembiayaan pelaksanaan konsolidasi.

Sasaran konsolidasi tanah berdasarkan pasal 2 Peraturan KBPN No. 4 Tahun 1991 adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan serta penggunaan tanah yang tertib dan teratur. Dengan tercapainya sasaran tersebut, maka manfaat yang dapat dicapai adalah:⁷⁹

- a. Kebutuhan akan adanya lingkungan pemukiman atau areal pertanian dapat terpenuhi;
- b. Membantu mempercepat laju pembangunan pemukiman atau pertanian;
- c. Pemerataan hasil-hasil pembangunan yang langsung dinikmati oleh pemilik tanah;
- d. Menghindari eksekusi yang sering timbul dalam hal penyediaan tanah secara konvensional;
- e. Konsolidasi tanah merupakan manifestasi prinsip gotong royong dan penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial hak atas tanah;
- f. Pemilik tanah menikmati secara langsung keuntungan akibat konsolidasi, baik kenaikan harga tanah atau karena terciptanya lingkungan yang teratur. Sehingga partisipasi berupa sumbangan tanah tetap

⁷⁹Hasni, Op.Cit., hal. 312-313.

- menguntungkan dibanding berkurangnya luas tanah karena konsolidasi;
- g. Bagi pemerintah, dapat merealisasikan rencana umum tata ruang kota atau tata ruang daerah, sekaligus menertibkan administrasi pemilikan tanah, sehingga menghemat biaya pembangunan dan kemungkinan peningkatan pemasukan keuangan melalui PBB;
 - h. Menempatkan rakyat sebagai subyek dalam pembangunan.

2. Tujuan Penatagunaan Tanah

Berdasarkan Pasal 3 PP No. 16 Tahun 2004

penatagunaan tanah mempunyai tujuan untuk:

- a. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Pasal 14 UUPA kewajiban untuk menyusun rencana tata guna tanah memang merupakan kewajiban pemerintah. Kemudian berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA negara juga berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan penatagunaan tanah. Lebih lanjut kewenangan pemerintah untuk membuat rencana penatagunaan tanah diatur dalam Pasal 33 UUPR.

Untuk mencapai tujuan penatagunaan tanah sebagaimana tersebut di atas, maka masyarakat sebagai pemilik tanah juga wajib untuk mematuhi rencana tersebut dan semua peraturan dan kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah terkait penatagunaan tanah. Partisipasi masyarakat diperlukan karena obyek penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 6 PP No. 16 Tahun 2004 tersebut adalah bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar, tanah negara, dan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mengacu pada salah satu dasar dari hukum agraria nasional pada Pasal 6 UUPA, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁸⁰ Dalam hal ini pemanfaatan tanah tidak boleh dipergunakan semata-mata demi kepentingan pemiliknya tetapi harus juga bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

9.3 Asas-asas Tata Guna Tanah

Asas yang mendasari pelaksanaan penatagunaan tanah pengaturannya terdapat dalam Pasal 2 PP No. 16 Tahun 2004, yaitu:

1. Asas keterpaduan, bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
2. Asas berdayaguna dan berhasilguna, bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3. Asas serasi, selaras dan seimbang, bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing

⁸⁰Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, Hal. 17.

pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.

4. Asas berkelanjutan, bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
5. Asas keterbukaan, bahwa bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
6. Asas persamaan, keadilan dan perlindungan hukum, bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Menurut H. Muchsin, dan Imam Koeswahyono ada tiga asas tata guna tanah, yaitu:⁸¹

- a. Prinsip penggunaan aneka (*Principle of Multiple Use*), agar diupayakan perencanaan harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu.
- b. Prinsip penggunaan maksimum (*Principle of Maximum Production*), bahwa perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.
- c. Prinsip penggunaan yang optimal (*Principle of Optimization Use*), bahwa perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kelestarian kemampuan lingkungan.

9.4 Kegiatan-kegiatan Tata Guna Tanah

Pelaksanaan tata guna tanah adalah untuk mewujudkan:

1. Tertib hukum di bidang pertanahan, hal ini didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya.

⁸¹Muchsin, H., dan Imam Koeswahyono, Op.Cit., hal. 50.

2. Tertib administrasi di bidang pertanahan, hal ini didasari pada ketentuan dalam pasal 19 UUPA tentang pendaftaran tanah.
3. Tertib penggunaan, hal ini didasari pada ketentuan dalam pasal 14 dan Pasal 15 UUPA.
4. Tertib pemeliharaan, hal ini didasari pada ketentuan dalam pasal 15 UUPA.

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, maka dilakukan kegiatan-kegiatan untuk melakukan penatagunaan tanah berdasarkan PP No. 16 Tahun 2004. Kegiatan penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 4 ayat (2) PP No. 16 Tahun 2004 dilaksanakan di kawasan lindung dan kawasan budi daya. Penatagunaan tanah tersebut kemudian dilaksanakan melalui kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 5 PP No. 16 Tahun 2004.

Kebijakan penatagunaan tanah dalam PP No. 16 Tahun 2004 meliputi kebijakan di bidang penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah bersangkutan. Kemudian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah disesuaikan melalui penyelenggaraan penatagunaan tanah.

Penyelenggaraan penatagunaan tanah di kabupaten/kota meliputi:⁸²

1. Penetapan rencana kegiatan penatagunaan tanah;
2. Pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah.

⁸²Urip Santoso II, Op.Cit., hal 266-267.

Dalam rangka menyelenggarakan penatagunaan tanah, berdasarkan Pasal 22 ayat (1) PP No. 16 Tahun 2004 dilaksanakan kegiatan yang meliputi:

1. pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:⁸³
 - a. pengumpulan dan pengolahan data penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung;
 - b. penyajian data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung; Data dan informasi bidang pertanahan ini sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah.⁸⁴
 - c. penyediaan dan pelayanan data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung.
2. penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan, yang meliputi:⁸⁵
 - a. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah;

⁸³Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁸⁴Pasal 23 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁸⁵Pasal 23 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

- c. penyajian dan penetapan prioritas ketersediaan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
- 3. penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, yang pelaksanaan melalui:⁸⁶
 - a. penataan kembali;
 - b. upaya kemitraan;
 - c. penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 25 PP No. 16 Tahun 2004 pemerintah melaksanakan pemantauan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengelolaan sistem informasi geografi penatagunaan tanah dalam rangka:

- 1. pembinaan penyelenggaraan penatagunaan tanah, yang meliputi:⁸⁷
 - a. pemberian pedoman;
 - b. pemberian bimbingan;
 - c. pemberian pelatihan; dan
 - d. pemberian arahan.
- 2. Pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah, yang meliputi:⁸⁸
 - a. pengawasan, yang dilakukan dengan cara:⁸⁹
 - 1) supervisi; dan
 - 2) laporan.

⁸⁶Pasal 23 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁸⁷Pasal 26 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁸⁸Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁸⁹Pasal 27 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

- b. penertiban yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Instrumen yang digunakan dalam melakukan pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah berdasarkan Pasal 28 PP No. 16 Tahun 2004 adalah dengan pemberian:⁹⁰

1. insentif, yang adalah pengaturan yang bertujuan memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang sesuai dengan tujuan penata-gunaan tanah diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang secara sukarela melakukan penyesuaian penggunaan tanah.
2. pengenaan disinsentif, yang adalah pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan tujuan penatagunaan tanah, misalnya antara lain dalam bentuk peninjauan kembali hak atas tanah, dan pengenaan pajak yang tinggi. Disinsentif dikenakan kepada pemegang hak atas tanah yang belum melaksanakan penyesuaian penggunaan tanahnya.

Khusus bagi masyarakat yang kurang mampu, berdasarkan Pasal 29 PP No. 16 Tahun 2004 Pemerintah akan melaksanakan penataan kembali terhadap pemegang hak atas tanah dari golongan ekonomi lemah. Penataan kembali berdasarkan Pasal 23 ayat (4) huruf a antara lain berupa konsolidasi tanah, relokasi, tukar menukar dan peremajaan kota.

⁹⁰Lihat Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Penjelasannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.P.Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung.
- Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi I), 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, Laksbang Justitia, Surabaya.
- Arie S. Hutagalung, et. al., 2012, *Hukum Pertanahan di Belanda dan di Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, 2008.
- Bachsan Mustafa, 1985, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung.
- Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta.
- Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, cetakan ke-2, Raja Grafindo Pesada, Jakarta.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers Jakarta, 2009.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2005, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak Tanggungan*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-3.
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, 2009, et.al., *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta.

- Moh.Yamin Lubis, Abd.Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung.
- Muchsin, H., dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma baru Untuk Reformasi Agraria), Citra Media Yogyakarta, 2007.
- Muhammad Yamin Lubis, Abdul Rahim Lubis, 2011 *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* Cetakan Ke-1 : Maret 2011 Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung.
- Nurhasan Ismail, Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis 2007.
- Antje M, Ma'mun, dalam Adrian Sutedi, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah* (Selanjutnya disebut Adrian Sutedi II), Cipta Jaya, Jakarta.
- R.Soepipto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*, UI Press, Jakarta.
- Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Santoso, Urip, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Goup, Jakarta, Cet. 1.
- Supriadi, 2016, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, edisi I, cetakan ke-2, Prenada Media, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2015, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, cetakan ke-5, Prenada media Group, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2016, *Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.

Yunus Wahid, A.M., 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.

Internet

Hak Milik, <http://www.jurnalhukum.com/hak-milik/>

Peraturan Perundang-Undangan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501) sebagaimana telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.