

7. ASPEK ADMINISTRASI DALAM PENDAFTARAN TANAH

Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA, terdapat tugas-tugas pendaftaran tanah yang merupakan tugas administratif dan tugas teknis. Tugas administratif menyangkut pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah, pendaftaran peralihan dan pemberian surat tanda bukti hak. Sedangkan tugas teknis terdiri dari pengukuran dan pemetaan.

Menurut ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang terkait segi administratif disebutkan sebagai data yuridis, sedangkan segi teknisnya disebutkan sebagai data fisik. Data yuridis maksudnya ada keterangan mengenai status hukum bidang tanah yang didaftar, pemegang hak dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Bila dinyatakan sebagai status hukum bidang tanah yang terdaftar, berarti terdapat bukti yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya. Adanya bukti hubungan hukum tersebut kemudian diformalkan (*bukan dilegalisasi*) melalui kegiatan pendaftaran tanah.

Disebutkan memformalkan bukan melegalisasi karena kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional belum pada posisi pemberian jaminan kebenaran materil dari pemilikan tanah seseorang, tetapi hanya sampai pada membenaran atau pengukuhan dari bukti formal yang disampaikan oleh pihak yang mengajukan permohonan hak atas bukti-bukti tertulis yang diterbitkan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk itu yang diajukan oleh pemohon sebagai bukti adanya penguasaan atau alas hak atau hubungan hukum antara orang yang bersangkutan dengan tanahnya.

Pengujian atas kebenaran materil dari setiap bukti tertulis yang disampaikan oleh pemohon hak atas tanah saat ini belum diambil alih oleh Badan Pertanahan Nasional RI dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah, tetapi hal itu masih tetap menjadi kewenangan lembaga peradilan untuk meneliti, memeriksa dan menguji kebenaran materilnya. Hal ini diperkuat dengan argumentasi bahwa pendaftaran tanah menurut sistem Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 masih memakai sistem publikasi negatif.

Kegiatan pendaftaran tanah yang memformalkan pemilikan tanah baik berdasarkan bukti-bukti pemilikan maupun penguasaan atas tanah selain menyangkut aspek yuridis dan aspek teknis, juga pelaksanaan pendaftaran tanah terkait dengan tugas-tugas keadministrasian. Dengan kata lain dalam kegiatan pendaftaran tanah terdapat tugas-tugas penata-usahaan, seperti dalam hal penetapan hak atas tanah dan pendaftaran peralihan hak tanah. Bahkan dapat dikatakan bahwa kegiatan yang menyangkut aspek yuridis atau pengumpulan data yuridis sampai kepada penerbitan buku tanah, sertipikat dan daftar umum lainnya serta pencatatan perubahan di kemudian hari hampir seluruhnya menyangkut tugas-tugas administrasi.

Dalam proses peng-administrasi-an kegiatan pendaftaran tanah tersebut, secara konkrit ditandai dengan adanya daftar-daftar isian yang diberikan kode-kode tertentu untuk mencatat setiap kegiatan dari pendaftaran tanah tersebut. Daftar isian tersebut adalah daftar yang disediakan di kantor Pertanahan dalam rangka kegiatan penata-usahaan pendaftaran tanah, yang daftarnya disediakan dalam buku tersendiri. Daftar isian diatur dalam Pasal 140 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.¹

¹ Daftar Isian (DI) yang dianggap penting untuk diketahui, antara lain :

1. Daftar isian untuk permohonan hak atas tanah dicatat/dimasukkan dalam DI. 301
2. Daftar untuk permohonan pengukuran bidang tanah dicatat/dimasukkan dalam DI.302
3. Daftar isian untuk permohonan membayar biaya yang diperlukan dicatat/dimasukkan dalam DI. 305
4. Daftar isian untuk bukti penerimaan/kuitansi untuk pemohon dicatat/dimasukkan dalam DI. 306

Kegiatan administrasi dalam pendaftaran tanah setelah tanah terdaftar dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebut juga pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yakni :

1. Kegiatan sebelum penerbitan sertipikat tanah (penetapan hak atas tanah)
2. Kegiatan setelah penerbitan sertipikat (perubahan data yuridis)
3. Kegiatan setelah penerbitan sertipikat (perubahan data fisik)

Dalam hal ini dapat diuraikan bahwa kegiatan yang bersifat administratif sebelum penerbitan sertipikat tanah yang berupa penetapan hak atas tanah, meliputi:

- 1) Konversi hak atas tanah .
- 2) Pengakuan dan penegasan hak atas tanah
- 3) Pemberian Hak Atas Tanah
- 4) Penolakan hak atas tanah
- 5) Redistribusi Tanah dan Konsolidasi tanah.
- 6) Perwakafan Tanah

Sedangkan kegiatan yang bersifat administratif setelah penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan karena terjadinya perubahan data yuridis (subyek hak, jenis hak dan jangka waktu hak atas tanahnya), terdiri dari :

- 1) Peralihan Hak Atas Tanah dan
- 2) Pemindahan Hak Atas Tanah
- 3) Perpanjangan Jangka Waktu Hak Atas Tanah,
- 4) Pembaharuan Hak Atas Tanah,
- 5) Perubahan Hak Atas Tanah,
- 6) Pembatalan hak atas tanah.
- 7) Pencabutan Hak atas tanah
- 8) Pembebanan Hak atas Tanah
- 9) Perubahan Data Karena Putusan dan Penetapan Pengadilan
- 10) Perubahan Data karena Perubahan Nama
- 11) Hapusnya Hak atas Tanah
- 12) Penggantian Sertipikat

Sementara kegiatan yang bersifat administratif setelah penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan karena terjadinya perubahan data fisik atau obyek hak atas tanahnya, terdiri dari :

- 1) Pemecahan Bidang Tanah
- 2) Pemisahan Bidang Tanah
- 3) Penggabungan Bidang Tanah

Berikut ini akan dijelaskan secara teknis pengaturan dari kegiatan administrasi dalam hal pendaftaran tanah tersebut sebagai berikut :

A. KEGIATAN SEBELUM PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH (PENETAPAN HAK ATAS TANAH)

Kegiatan pendaftaran tanah sebelum penerbitan sertipikat tanah berupa penetapan hak atas tanah dalam rangka kegiatan administrasi pendaftaran tanah tersebut dapat diperinci lagi sebagai berikut :

1. Konversi Hak Atas Tanah (Pembuktian Hak Lama)

Konversi hak atas tanah dikenal sebagai istilah yang diciptakan oleh UUPA yakni dalam Bagian Kedua mengenai Ketentuan-Ketentuan Konversi. Sungguhpun

5. Daftar isian untuk penyelesaian pekerjaan pendaftaran tanah dicatat/dimasukkan dalam DI. 208.

6. Daftar isian untuk penyerahan hasil pekerjaan pendaftaran tanah dicatat/dimasukkan dalam DI. 301-A

UUPA sendiri tidak memberikan definisi tentang konversi ini. Menurut AP. Parlindungan, pengertian konversi hak atas tanah adalah bagaimana pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA,² yakni kegiatan menyesuaikan (bukan memperbaharui) hak-hak lama menjadi hak-hak baru yang dikenal dalam UUPA, baik hak itu bersifat publik maupun hak privat yang dimiliki oleh orang seorang dan atau badan hukum privat atau publik. Kemudian dalam sistem pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, pelaksanaan konversi tersebut masuk dalam bagian pembuktian hak dan pembukuannya, dalam hal ini tentunya pembuktian hak lama.

Latar belakang pemberlakuan konversi ini didasarkan pada pemikiran bahwa Hukum Agraria di Indonesia didasarkan pada Hukum Adat, hal itu diartikan bahwa Hukum Agraria harus sesuai dengan kesadaran hukum dari rakyat banyak yang hidup dan berkembang dinamis sesuai dengan tuntutan zaman. Hukum Adat yang dimaksudkan dalam hal ini sesuai dengan Penjelasan Umum angka III ayat (1) UUPA adalah hukum asli dari rakyat Indonesia yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, atau sebagaimana diartikan oleh AP Parlindungan adalah hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang telah dihilangkan sifat-sifatnya yang khusus daerah dan diberi sifat nasional serta yang di sana sini mengandung unsur agama,³ atau seperti dikatakan oleh Boedi Harsono adalah Hukum Adat yang *disaneer*,⁴ dan oleh Sudargo Gautama disebut sebagai Hukum Adat yang *diretool*.⁵

Dijadikannya Hukum Adat sebagai dasar dari Hukum Agraria Indonesia dapat juga merupakan pengakuan dan penghormatan terhadap hukum asli dari rakyat Indonesia yang di dalamnya terdapat hak-hak tradisional rakyat atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat.

Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional rakyat atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat tersebut secara gamblang diatur dalam Pasal 18-B Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan-II tahun 2000) yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Begitu juga pada Pasal 28-I angka (3) UUD 1945 menegaskan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Kemudian Piagam Hak Asasi Manusia yang menjadi lampiran TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 41 jo. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa identitas budaya masyarakat tradisional, *termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman*.

Dengan demikian jelas bahwa konstitusi Negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur dengan tegas adanya suatu pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah yang tunduk

² AP. Parlindungan, *Konversi Hak Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), halaman 1

³ AP. Parlindungan, *Pengembangan Hak Ulayat Dalam Hukum Pertanahan*, (Jakarta : Proyek BPHN, 1997), halaman 17

⁴ Hukum adat yang *disaneer* adalah norma-norma hukum adat yang akan mengalami pemurnian dari unsur-unsur yang tidak asli (Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Djambatan, 1994), halaman 158.

⁵ Sudargo Gautama (Gouw Giok Siong), *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Alumni, 1973

pada Hukum Adat dan hak-hak tradisional masyarakat adat tersebut merupakan bagian dari hak-hak dasar rakyat.⁶

Ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat, telah memperkokoh landasan pengakuan yang telah terlebih dahulu diatur dalam UUPA yang menyebutkan Hukum Adat sebagai dasar Hukum Agraria Indonesia.

Tentang ketentuan-ketentuan hukum yang ada baik dalam konstitusi maupun dalam Hukum Agraria, tampaknya persoalan pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas tanah tidak menjadi masalah, khusus terhadap Hak Milik Adat (bersifat perdata) dapat diproses haknya melalui prosedur yang ditentukan untuk itu dan tidak ada perbedaan pendapat tentang pelaksanaannya. Akan tetapi terhadap hak-hak adat atas tanah yang bersifat hak bersama (komunal) terutama yang sering disebut hak ulayat atau hak-hak yang serupa itu belum ada kesamaan sikap dan kesamaan pandang mengenai keberadaan dan juga perlakuan konkrit untuk pengakuan dan pelaksanaannya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, mensyaratkan adanya tiga kriteria tentang ada tidaknya hak ulayat, yaitu adanya subyek (masyarakat hukum adat) obyek (tanah ulayat) dan tatanan Hukum Adat,⁷ namun kenyataan di lapangan, ada beberapa daerah yang berhasil melaksanakannya seperti di Provinsi Sumatera Barat dan ada daerah yang tidak berhasil sampai saat ini kendati secara konsepsional masih ditemukan hak-hak yang bersifat komunal tersebut.

Khusus untuk Provinsi Sumatera Utara, kendati masih ada dijumpai tanah adat dan hak ulayat, seperti di Kabupaten Karo dikenal tanah milik bersama dari suatu marga yang dinamakan tanah *kesain*, di Kabupaten Tapanuli Selatan dikenal dengan istilah *torluk* atau *tanah sepanjang banua sadesa*, di Kabupaten Dairi disebut dengan nama *tanah marga* dan di Kabupaten Tapanuli Utara dikenal dengan sebutan *tanah marga* dan *tanah partuanaan atau parhutaan*.⁸ Akan tetapi kenyataan yang ada di lapangan setelah disesuaikan dengan ketentuan yang ada, maka hingga saat ini pengakuan dari hak-hak yang bersifat komunal tersebut tidaklah dapat diimplementasikan atau dilaksanakan sebagaimana yang dikandung dalam Pasal 3

⁶ Hak-hak dasar rakyat merupakan kondisi dasar yang harus ada dan tersedia dalam kehidupan, baik yang sifatnya individual maupun kolektif. Hak-hak dasar rakyat lahir oleh karena proses kesejahteraan dan proses perjalanan bangsa selama ini yang mewujud dalam banyak hal, seperti sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, rasa aman, rasa nyaman, kebebasan, keadilan dan dalam berbagai bentuk lainnya. (Pengarahan Joyo Winoto, Kepala Badan Pertanahan Nasional pada pembukaan Simposium Nasional tentang Secondary Mortgage Facility (SMF) di Denpasar-Bali, Desember 2005 sebagaimana dimuat Majalah Renvoy, No. 32 Th.III/Januari 2006, halaman 12) Hak-hak dasar rakyat tersebut telah ada dalam naskah UUD 1945, namun secara lebih terinci telah dimuat dalam amandemen/perubahan-II tahun 2000 terutama yang dimuat pada Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia dari Pasal 28-A sampai dengan 28-J

⁷ Pasal 2 PMNA/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Berdasarkan ketentuan tersebut hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila : a) terdapat subyek atau kelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya, sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya; b) terdapat obyek atau tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

⁸ Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, *Pelaksanaan, Permasalahan dan Pemecahan Masalah Tanah Adat (Komunal) di Propinsi Sumatera Utara*, Makalah, tanggal 30 Agustus 1996, halaman 15-20

UUPA.⁹ Apalagi kepemilikannya sering sudah dikuasai oleh seseorang dan manfaatnya juga sudah dinikmati oleh seseorang atau kelompok tertentu, bukan milik bersama yang dinikmati secara bersama dalam satu kawasan.

Khusus terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah tersebut yang secara konsepsional tetap diakui dan dihormati keberadaannya, maka untuk terciptanya unifikasi (kesatuan) hukum sekaligus memasukkan unsur-unsur hukum modern dalam hak-hak tradisional tersebut, maka hak-hak adat atas tanah tersebut diharuskan untuk disesuaikan dengan hak-hak atas tanah yang ada dalam UUPA. Penyesuaian hak-hak lama yang bersifat tradisional atau kedaerahan ke dalam hak-hak atas tanah yang bersifat unifikasi yang telah diatur dalam UUPA dikenal dengan istilah "*konversi*".

Konversi juga diperlakukan terhadap tanah-tanah bekas Hak Barat, seperti Hak Eigendom kepunyaan Warga Negara Indonesia dikonversi menjadi Hak Milik, sedangkan menurut Pasal 55 UUPA, hak-hak asing (pemegang haknya adalah warga negara asing kendati hak tanahnya mungkin saja bekas Hak Barat dan juga bekas Hak Adat) seperti Hak Eigendom, hak-hak yang mirip dengan Hak Milik, Hak Opstal dan Hak Erfpacht untuk perumahan, maka hak-hak tersebut dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan, sementara Hak Erfpacht, Hak Concessie dan Hak Sewa (untuk perkebunan besar) dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, yang jangka waktunya masing-masing paling lama 20 tahun sejak adanya Undang-undang Pokok Agraria tersebut.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979, ketentuan konversi bagi hak-hak asing tersebut telah berakhir tanggal 24 September 1980, berarti telah diberikan jangka waktu konversinya selama 20 tahun sejak diundangkannya UUPA tanggal 24 September 1960. Selanjutnya atas tanah hak-hak asing yang tidak dikonversi sampai dengan batas jangka waktu tersebut, maka status tanahnya dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Pemberlakuan konversi terhadap Hak-hak Barat dengan pemberian batas jangka waktu yang relatif lama yaitu sampai dengan 20 tahun sejak pemberlakuan UUPA, dimaksudkan untuk mengakhiri sisa-sisa Hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, dengan tetap berprinsip keadilan, yaitu memperhatikan kepentingan-kepentingan penduduk/penggarap, penguasa dan bekas pemegang hak, sehingga kepentingan masyarakat yang lebih luas tetap harus diutamakan

Dengan pemberlakuan ketentuan konversi tersebut, berarti sudah merupakan pengakuan dan penegasan terhadap hak-hak lama, juga merupakan penyederhanaan

⁹ Pasal 5 dan 6 dinyatakan bahwa penentuan masih adanya hak ulayat dan aturan-aturan yang melingkupinya diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan, setelah terlebih dahulu dilakukan penelitian dengan mengikutsertakan pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat dan instansi yang mengelola sumber daya alam serta dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Sebagai tindak lanjut dari PMNA/Kapala BPN Nomor 5 Tahun 1999, maka Gubernur Sumatera Utara melalui Surat Nomor 189/III/58 Tanggal 9 Agustus 1999 dan Nomor 189/161 Tanggal 17 Januari 2000 telah diminta kepada Bupati/Walikota se-Sumatera Utara untuk membentuk Tim Penyelesaian Masalah Hak Ulayat. Hingga saat ini, Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara belum menetapkan ada tidaknya hak ulayat di wilayah masing-masing yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hanya Pemerintah Kota Binjai telah menyatakan bahwa hak ulayat di wilayahnya tidak dijumpai lagi, sedangkan di Kabupaten Deli Serdang telah dilaksanakan Seminar pada tanggal 2 Februari 2002 namun hasilnya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, *Kedudukan Hak Ulayat dan hak Guna Usaha PTPN-II di Sumatera Utara dan Upaya Penyelesaiannya*, Makalah, disampaikan pada Dialog Publik "Menguak Tabir Tanah Ulayat Deli (Empat Suku)" di Novotel Soechi, Jalan Cirebon No. 76-A Medan, 10 Agustus 2002).

hukum dan upaya untuk menciptakan kepastian hukum. Penyederhanaan hukum tampak pada penyesuaian semua hak atas tanah yang ada di seluruh Indonesia yang selama ini bersifat pluralisme (ada yang tunduk pada Hukum Barat, Hukum Adat dan Hukum Agama) dengan hanya memberikan ruang kepada suatu aturan yang menyebutkan hanya ada suatu sistem hak-hak atas tanah yang tunduk pada UUPA. Sedang kepastian hukum dapat dilihat dari pelaksanaan konversi tersebut yang merupakan bagian dari kegiatan pendaftaran tanah, sedang kegiatan pendaftaran tersebut bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum.¹⁰

Sebagaimana diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi bahwa terhadap Hak-hak Adat yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Milik yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA,¹¹ seperti hak *agrarische eigendom*, *milik*, *yasan*, *aderbeni*, *hak atas drue desa*, *pesini*, *grand-sultan*, hak gogolan dan lain-lain yang merupakan hak-hak adat sejak berlakunya UUPA diakui menjadi Hak Milik (Pasal II dan VIII Ketentuan Konversi UUPA). Artinya si pemegang hak ini diwajibkan mengajukan konversinya agar haknya disesuaikan menjadi hak yang disebutkan sebagai hak sebagaimana dalam pasal 16 UUPA.

Dalam hal ini konversi dari tanah-tanah Hak Adat tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk.26/DDA/1970 yang menegaskan bahwatidak ada ketentuan pembatasan jangka waktu konversinya, hingga saat ini masih tetap diakui dan dihargai serta dapat diproses konversinya.

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, pelaksanaan konversi hak atas tanah tersebut disebutkan dengan istilah pembuktian hak lama. Pasal 24 ayat (1) diatur bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dalam penjelasan pasal ini yang kemudian dipertegas dalam Pasal 60 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 diuraikan bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa:

¹⁰ Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan undang-undang.

¹¹ Pasal 20 (1) UUPA mengatur bahwa Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (fungsi sosial atas tanah). Menurut penjelasan pasal tersebut, pemberian sifat terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang "ter" (artinya : paling) kuat dan terpenuh. Sedang pengertian Hak Milik adalah hak turun-temurun, berarti hak itu dapat diwariskan berturut-turut ataupun diturunkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajatnya ataupun hak itu menjadi tiada atau harus dimohon haknya kembali ketika terjadi perpindahan hak (AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria* (Bandung : Mandar Maju, 1998), halaman 137.

- a. Grosse Akta Hak Eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonantie* (Staatsblad. 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa Hak Eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi Hak Milik; atau
- b. Grosse Akta Hak Eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonantie* (Staatsblad. 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. Surat tanda bukti Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- d. Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
- e. Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
- f. Akta Pemindahan Hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
- g. Akta Pemindahan Hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- h. Akta Ikrar Wakaf / Surat Ikrar Wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau
- i. Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- j. Surat Penunjukan atau pembelian kavling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
- k. Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
- l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
- m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian pemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis. Saksi yang dimaksudkan di sini adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah tersebut.

Proses konversi ini yakni dalam rangka pembukuannya, menurut Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 masih harus dilakukan pengukuran kadastral yang hasilnya dituangkan dalam peta bidang dan Pasal 25 dilanjutkan dengan kegiatan berupa penilaian kebenaran alat bukti tersebut dengan melakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan dan hasil penelitian dimaksud dituangkan dalam suatu daftar isian. Kemudian pada Pasal 26 diatur bahwa daftar isian beserta peta bidang tanahnya diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari

dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman ditempelkan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa / Kelurahan letak tanah dalam pendaftaran tanah secara sporadik serta di tempat lain yang dianggap perlu. Khusus dalam hal pendaftaran tanah secara sporadik individual, pengumuman dapat dilakukan melalui media massa.

Pasal 27 diatur bahwa jika dalam jangka waktu pengumuman ada yang mengajukan keberatan, maka diupayakan agar secepatnya diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat membawa hasil, dibuatkan berita acara penyelesaiannya, sedang jika usaha penyelesaian secara musyawarah tidak dapat dilakukan atau tidak membawa hasil, diberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan ke Pengadilan.

Selanjutnya dalam Pasal 28 diatur bahwa jika jangka waktu pengumuman tidak ada yang mengajukan keberatan, maka data yuridis dan data fisik yang diumumkan tersebut disahkan dengan suatu berita acara.

Pengesahan Berita Acara inilah yang merupakan keputusan dari Pejabat Tata Usaha Negara atau disebut sebagai penetapan hak atas tanahnya dari hak-hak atas tanah yang lama kepada hak-hak atas tanah yang baru sesuai dengan sistem UUPA yang dalam hal ini dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berita acara pengesahan dimaksud menjadi dasar untuk: pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah; pengakuan hak atas tanah dan pemberian hak atas tanah.

Dalam praktek selama ini yakni sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, proses konversi hak atas tanah baik yang berasal dari Hak-hak Barat maupun Hak-hak Adat atau yang serupa dengan itu, dapat langsung dilakukan konversinya sepanjang pemohonnya masih tetap sebagai pemegang hak atas tanah dalam bukti-bukti lama tersebut atau belum beralih ke atas nama orang lain, serta ada peta/surat ukurnya, maka pembukuannya cukup dilakukan dengan memberi tanda cap / stempel pada alat bukti tersebut dengan menuliskan jenis hak dan nomor hak yang dikonversi.

Sedang menurut AP Parlindungan, banyak instansi Agraria/Pertanahan di Daerah yang melakukan konversi secara langsung jika tanah tetap adanya, artinya tanah masih tetap dikuasai secara fisik oleh yang bersangkutan dan ada surat-suratnya serta masih terdaftar atas nama orang yang pertama dan berasal dari Hak Adat sebelum berlakunya UUPA.¹²

2. Pengakuan Hak dan Penegasan Hak

Pengakuan dan penegasan hak tersebut merupakan bagian dari kegiatan konversi hak atas tanah atau pembuktian hak lama, namun hanya untuk bekas Hak Milik Adat, sedangkan untuk bekas Hak-hak Barat setelah tanggal 24 September 1980 (sesuai Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979), tidak dapat lagi dilaksanakan konversi atasnya, kendati masih ditemukan adanya bukti-bukti lama dan hanya dapat dilakukan melalui pemberian hak atas tanah. Pihak yang menguasai tanah tersebut

¹² AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1993), halaman 218.

diharuskan mengajukan permohonan baru ke Kantor Pertanahan untuk memproses haknya kembali.

Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 diatur bahwa dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Dalam penjelasan ayat ini disebutkan bahwa ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1), baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Terhadap hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.

Pembukuan hak terhadap tanah-tanah yang tidak lengkap alat buktinya tersebut harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut;
- b. Kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
- c. Hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d. Telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26;
- e. Telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas;

Akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Proses selanjutnya dari pengakuan hak tersebut adalah dilakukan dengan pengukuran, penelitian data yuridis dan pengumuman sebagaimana diberlakukan terhadap proses konversi di atas.

Khusus terhadap penegasan hak, jika dicermati bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tidak menyebutkan tentang adanya penegasan hak tersebut sebagai bagian dari konversi hak atas tanah. Namun dalam praktek selama ini, terdapat kegiatan penegasan hak atas tanah dalam hal :

- a. Terdapat bukti-bukti hak lama namun hak lama tersebut dipegang oleh orang lain atau bukan lagi atas nama orang yang tercantum dalam surat-surat tersebut, dalam hal ini sudah beralih kepada orang lain.

- b. Terdapat bukti-bukti hak lama, namun ada kekurangan dari segi riwayat penguasaan tanahnya.

Terhadap proses penegasan hak atas tanah ini, selain harus dilakukan pengukuran, juga dilakukan penelitian data yuridis dan data fisik oleh Panitia A (bukan lagi oleh Kepala Kantor Pertanahan) dan diterbitkan surat keputusan penegasan haknya.

Dalam hal ini tegas ada keputusan dari Pejabat Tata Usaha Negara berupa penegasan hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yakni memutuskan penegasan hak atas tanah yang lama menjadi hak atas tanah yang baru sesuai dengan sistem UUPA

Dalam praktek selama ini yakni sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, menurut AP Parlindungan, banyak instansi Agraria/Pertanahan di daerah yang melakukan konversi melalui lembaga pengakuan/penegasan hak oleh karena tidak jelas bukti-bukti haknya ataupun telah berkali-kali dialihtangankan kepada orang lain, ataupun bukti-bukti induknya ada di tangan orang lain, ataupun tidak ada bukti-bukti haknya, tetapi diketahui bahwa hak tanah itu adalah Hak Milik Adat dan dikuasai secara terus-menerus.¹³

Khusus dalam prakteknya di daerah Provinsi Sumatera Utara, selama ini karena banyak alat-alat bukti hak secara tertulis yang tidak ditemukan lagi, walaupun ada hanya berupa surat-surat segel yang dibuat di bawah tangan yang menerangkan telah terjadi pemindah-tanganan hak-hak atas tanah adat tersebut, maka banyak Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang memprosesnya melalui pemberian hak atas tanah Negara, padahal kenyataan di tengah-tengah masyarakat masih mengakui adanya status tanah adat menurut Hukum Adat setempat. Menghilangkan status tanah adat tersebut tentunya merupakan pelanggaran atas undang-undang yang dengan sengaja mengingkari realitas ada dan diakuinya tanah-tanah yang berdasarkan Hukum Adat.

Berdasarkan realitas sosial dan kultural tersebutlah, Elfachri Budiman ketika menjabat sebagai Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara telah menegaskan bahwa tanah-tanah adat berdasarkan Hukum Adat tersebut masih diakui keberadaannya dengan pertimbangan melihat pada kenyataan yang ada di masyarakat yang disesuaikan dengan riwayat pemilikan tanah warga masyarakat, khususnya di daerah Tapanuli yang pada umumnya perolehan tanah didasarkan pada ketentuan Hukum Adat setempat yakni didahului oleh pembukaan hutan dan pendirian kampung/desa oleh Raja atau keturunannya jauh sebelum masa kemerdekaan, kemudian pemilikan tanah di kampung/desa yang ada tersebut didasarkan atas pemberian Raja / Pemangku Adat kepada warganya atau dapat juga melalui pembukaan hutan dengan seizin Raja/Pemangku Adat sesuai dengan prosedur Hukum Adat setempat.

Apabila tanah tersebut dikuasai dan diusahai secara terus-menerus akan menjadi tanah milik adat yang dapat dimiliki secara turun temurun dan dapat dialihkan, dengan catatan sekalipun tanah milik adat tersebut dialihkan, status tanahnya tetap menjadi tanah milik adat, karena pengalihan dimaksud tetap didasarkan kepada ketentuan Hukum Adat setempat, maka dapat ditentukan sepanjang telah dimiliki oleh warga masyarakat secara individual statusnya adalah tanah milik adat dan *dapat diproses melalui konversi atau pengakuan/penegasan hak*, kecuali terhadap tanah milik adat yang telah dilepaskan/ditanggalkan haknya dan juga terhadap tanah

¹³ Ibid., halaman. 218.

yang dilepaskan dari kawasan hutan, maka dapat diproses melalui pemberian hak atas tanah Negara.¹⁴

3. Pemberian Hak Atas Tanah (Pembuktian Hak Baru)

Sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2), Pasal 31 dan Pasal 37 UUPA disebutkan bahwa terjadinya hak atas tanah salah satunya adalah melalui penetapan Pemerintah. Penetapan Pemerintah tersebut selain dilakukan terhadap obyek tanah yang bukti haknya merupakan hak-hak lama (baik bekas hak Barat maupun bekas Hak Adat) juga yang lebih tegas dilakukan terhadap obyek tanah yang statusnya berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Isi dari penetapan Pemerintah tersebut adalah pemberian atau penetapan hak atas tanah kepada subyek hak baik perseorangan maupun badan hukum dengan obyek suatu bidang tanah tertentu .

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pemberian hak atas tanah termasuk dalam kategori pembuktian hak baru. Pembuktian hak baru tersebut didahului dengan suatu penetapan pemberian hak atas tanah dari pejabat yang berwenang memberikan hak tersebut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Obyek tanah yang dapat diperlakukan dengan proses pemberian hak dimaksud umumnya adalah atas tanah yang berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara

Akan tetapi ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 proses pembuktian hak baru dalam rangka pendaftaran haknya juga dapat dilakukan atas :

- a.. Pemberian Hak Pengelolaan yang dibuktikan dengan penetapan haknya oleh pejabat yang berwenang.
- b. pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang didasarkan pada akta PPAT
- c. Penetapan tanah wakaf yang dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf
- d. Pemberian Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang dibuktikan dengan akta pemisahan
- e. Pemberian Hak Tanggungan yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999 jo Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.

Dalam proses penetapan Pemerintah yang wujudnya pemberian/penetapan hak atas tanah tersebut, ada yang diberikan haknya secara langsung semata-mata atas kebaikan Pemerintah tanpa terlebih dahulu didasarkan adanya bukti penguasaan atas tanahnya, misalnya pemberian hak dalam rangka program redistribusi tanah obyek landreform, dalam hal ini guna pendaftaran haknya maka hak atas tanah tersebut dibuktikan dengan penetapan pemberian haknya yang dalam prosesnya cukup melalui usulan dari Kepala Desa/Lurah tentang petani penggarap yang berhak menerima redistribusi tanah tersebut.

¹⁴ Sesuai surat Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Sumatera Utara yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Mandailing-Natal Nomor 500-2432 tanggal 21 Agustus 2007.

Selain itu ada juga penetapan hak yang terlebih dahulu harus dibuktikan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya yang merupakan bukti penguasaan atas tanahnya (hak keperdataan), baik yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang maupun pernyataan yang dibuat sendiri oleh orang yang menguasai tanah tersebut apabila sejak awal dialah yang pertama mengerjakan tanah tersebut.

a. Alas hak

Seseorang dapat dikatakan mempunyai hak atas tanah atau mendapatkan penetapan hak atas tanah maka harus dapat dibuktikan terlebih dahulu adanya dasar penguasaan seseorang dalam menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah, yang tidak ditentang oleh pihak manapun dan dapat diterima menjadi bukti awal untuk pengajuan hak kepemilikannya.

Dalam hal adanya persyaratan bahwa pemberian/penetapan hak atas tanah harus dibuktikan terlebih dahulu dengan adanya dasar penguasaan yang menunjukkan adanya hubungan hukum dengan tanah tersebut. Setelah ada dasar penguasaan dimaksud maka selanjutnya dapat saja diformalkan hak tersebut dengan penetapan Pemerintah. Apabila hubungan hukum tersebut ditunjukkan dengan bukti-bukti tertulis yang pernah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang pada daerah yang sudah bersentuhan dengan administrasi dan yurisdiksi hukum pertanahan seperti pada masyarakat di daerah Swapraja / Kotapraja maupun bukti-bukti tidak tertulis pada daerah-daerah yang realitas sosial budayanya tunduk pada ketentuan Hukum Adat setempat dan status tanahnya masih ditemukan Hak Ulayat dan Hak Milik Adat, dalam hal ini dilakukan pendaftaran tanahnya dengan proses konversi dan pengakuan/penegasan hak.

Namun untuk daerah-daerah yang tidak pernah dilakukan administrasi pertanahan dan juga pada daerah-daerah yang status hukum tanahnya tidak diakui lagi sebagai tanah adat atau dapat dikatakan status tanah di daerah tersebut merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, maka kegiatan administrasi dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan dengan cara penetapan Pemerintah melalui pemberian/penetapan hak.

Sekalipun di daerah tersebut belum bersentuhan dengan kegiatan administrasi pertanahan di masa lalu sehingga tidak ditemukan bukti-bukti hak lama sebagaimana yang ditentukan secara limitatif dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan Pasal 60 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, namun dalam penetapan/pemberian hak atas tanah Negara tersebut, bukti penguasaan atas tanah tetap mendapatkan tempat dalam rangka memformalkan haknya, sebab penguasaan atas tanah (hak keperdataan) merupakan hal penting dalam mengatur lalu lintas hukum di bidang pertanahan.

Penguasaan tersebut dapat juga sebagai permulaan adanya hak, bahkan ada yang menyebut penguasaan tanah sudah merupakan suatu "hak". Kata "penguasaan" menunjukkan adanya suatu hubungan hukum antara tanah dengan yang mempunyainya.¹⁵ Artinya ada sesuatu hal yang mengikat antara orang dengan tanah tersebut, ikatan tersebut ditunjukkan dengan suatu tanda/bukti bahwa tanah tersebut telah dikuasainya. Tanda/bukti tersebut bisa berbentuk penguasaan fisik maupun bisa berbentuk pemilikan surat-surat tertulis (bukti yuridis).

¹⁵ Badan Pertanahan Nasional, *Hak Hak Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta, 2002), halaman 18

Bukti penguasaan tanah dalam bentuk pemilikan surat-surat tertulis tersebut dapat saja dalam bentuk keputusan dari pejabat di masa lalu yang berwenang memberikan hak penguasaan kepada subyek hak untuk menguasai tanah dimaksud dan dapat juga dalam bentuk akta otentik yang diterbitkan oleh pejabat umum yang menunjukkan tanah tersebut diperolehnya akibat adanya perbuatan hukum berupa perjanjian pemindahan/peralihan hak. Bila dikatakan perolehan hak atas tanah, maka tersirat adanya perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hak atas obyek tanahnya.¹⁶

Menurut Boedi Harsono, hubungan penguasaan dapat dipergunakan dalam arti yuridis maupun fisik.¹⁷ Penguasaan dalam arti yuridis maksudnya hubungan tersebut ditunjukkan dengan adanya penguasaan tanahnya secara hukum. Apabila telah ada bukti penguasaan tanahnya secara hukum (biasanya dalam bentuk surat-surat tertulis), maka hubungan tanah dengan obyek tanahnya sendiri telah dilandasi dengan suatu hak. Sedangkan penguasaan tanah dalam arti fisik menunjukkan adanya hubungan langsung antara tanah dengan yang empunya tanah tersebut, misalnya didiami dengan mendirikan rumah tinggal atau ditanami dengan tanaman produktif untuk tanah pertanian.

Penguasaan tanah dapat merupakan permulaan adanya atau diberikannya hak atas tanah, dengan perkataan lain penguasaan tanah secara fisik merupakan salah satu faktor utama dalam rangka pemberian hak atas tanahnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat dijelaskan bahwa sekalipun tidak ada alat bukti penguasaan secara yuridis, namun apabila dalam kenyataan bidang tanah tersebut telah dikuasai secara fisik, maka dapat dilegitimasi/diformalkan haknya melalui penetapan/pemberian haknya kepada yang bersangkutan.

Terhadap penguasaan tanah yang dibuktikan dengan alat bukti secara tertulis dapat disebut juga alas hak. *Alas hak* diartikan sebagai bukti penguasaan atas tanah secara yuridis dapat berupa alat-alat bukti yang menetapkan atau menerangkan adanya hubungan hukum antara tanah dengan yang mempunyai tanah, dapat juga berupa riwayat pemilikan tanah yang pernah diterbitkan oleh pejabat Pemerintah sebelumnya maupun bukti pengakuan dari pejabat yang berwenang. Alas hak secara yuridis ini biasanya dituangkan dalam bentuk tertulis dengan suatu surat keputusan, surat keterangan, surat pernyataan, surat pengakuan, akta otentik maupun surat di bawah tangan dan lain-lain.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, alas hak tersebut diberi istilah data yuridis, yakni keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya, dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Secara perdata, dengan adanya hubungan yang mempunyai tanah dengan tanahnya yang dibuktikan dengan penguasaan fisik secara nyata di lapangan atau ada alas hak berupa data yuridis berarti telah dilandasi dengan suatu hak

¹⁶ Bandingkan pengertian perolehan tanah hak atas tanah sebagaimana yang dikembangkan oleh Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Tanah dan atau Bangunan yakni perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan, seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, wasiat, hibah wasiat, pewarisan dan lain-lain, yang pemindahan haknya dilakukan dengan pembuatan akta menurut cara yang diatur undang-undang.

¹⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1994), halaman 19

keperdataan, tanah tersebut sudah berada dalam penguasaannya atau telah menjadi miliknya.

Penguasaan atas tanah secara yuridis selalu mengandung kewenangan yang diberikan hukum untuk menguasai fisik tanahnya. Oleh karena itu penguasaan yuridis memberikan alas hak terhadap adanya hubungan hukum mengenai tanah yang bersangkutan. Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Negara agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Proses alas hak menjadi hak atas tanah yang diformalkan melalui penetapan Pemerintah disebut pendaftaran tanah yang produknya adalah sertipikat tanah. Oleh karena itu alas hak sebenarnya sudah merupakan suatu legitimasi awal atau pengakuan atas penguasaan tanah oleh subyek hak yang bersangkutan, namun idealnya agar penguasaan suatu bidang tanah juga mendapat legitimasi dari Negara, maka harus diformalkan yang dilandasi dengan suatu hak atas tanah yang ditetapkan oleh Negara / Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

AP. Parlindungan menyatakan bahwa alas hak atau dasar penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA dapat diterbitkan haknya karena penetapan Pemerintah atau ketentuan peraturan perundang-undangan, maupun karena suatu perjanjian khusus yang diadakan untuk menimbulkan suatu hak atas tanah di atas hak tanah lain (misalnya Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik) dan juga karena ketentuan konversi hak, sedangkan ketentuan pendakuan maupun karena kadaluarsa memperoleh suatu hak dengan lembaga *uitwijzingsprocedure* sebagaimana diatur dalam pasal 548 KUH Perdata tidak dikenal dalam UUPA, sungguhpun pewarisan merupakan juga salah satu alas hak.¹⁸

Dinyatakan juga bahwa dasar penguasaan atau alas hak untuk tanah menurut UUPA adalah bersifat *derivative*, artinya berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan dari hak-hak yang ada sebelumnya, seperti Hak-hak Adat atas tanah dan hak-hak yang berasal dari Hak-hak Barat,¹⁹

Jadi secara normatif bukti penguasaan atau pemilikan atas suatu bidang tanah yang diterbitkan oleh Pemerintah sebelumnya (dasar penguasaan/alas hak lama) masih tetap diakui sebagai dasar penguasaan atas tanah karena diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku pada masa itu.

Hak-hak Adat maupun Hak-hak Barat yang dijadikan sebagai alas hak tersebut ada yang sudah didaftar pada zaman Hindia Belanda dan ada yang belum didaftar. Pendaftaran hak atas tanah pada waktu itu hanya pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada KUH Perdata (BW), sungguhpun ada juga orang-orang pribumi yang mempunyai hak atas tanah yang berstatus Hak-hak Barat selain golongan Eropa dan Golongan Timur Asing termasuk golongan China setelah menyatakan dirinya tunduk pada Hukum Eropa .

Untuk Golongan Bumi Putera umumnya tidak ada suatu hukum pendaftaran tanah yang bersifat *uniform*, sungguhpun ada secara sporadis ditemukan beberapa pendaftaran yang sederhana dan belum sempurna seperti Grant Sultan Deli, Grant lama, Grant Kejuran, pendaftaran tanah yang terdapat di kepulauan Lingga-Riau,

¹⁸ AP. Parlindungan, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, (Bandung, Mandar Maju, 1993), halaman 69-70.

¹⁹ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1993), halaman 3

di daerah Yogyakarta dan Surakarta dan di lain-lain daerah yang sudah berkembang dan menirukan sistem pendaftaran kadaster. Sebaliknya juga dikenal pendaftaran tanah pajak, seperti pipil, girik, petuk, ketitir, letter C yang dilakukan oleh Kantor Pajak di Pulau Jawa.²⁰

Di Daerah Sumatera Utara juga dikenal semacam pendaftaran tanah untuk kepentingan perpajakan yang ditemukan di daerah Kabupaten Deli Serdang yang dikenal dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diterbitkan oleh Bupati Deli Serdang dalam rangka pemungutan pajak tanah atas obyek tanah yang digarap oleh penduduk setempat di sekitar daerah perkebunan, kemudian pemiliknya menjadikan SKT tersebut sebagai alas hak atas tanah.

Selain itu ditemukan juga alas hak atas tanah berupa surat-surat yang dibuat oleh para Notaris atau yang dibuat oleh Camat dengan berbagai ragam bentuk untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga masyarakat. Penerbitan bukti-bukti penguasaan tanah tersebut ada yang dibuat di atas tanah yang belum dikonversi maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian tanah dimaksud diduduki oleh rakyat baik dengan sengaja ataupun diatur oleh Kepala Desa dan disahkan oleh para Camat, seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk kategori hak-hak adat.²¹ Surat-surat tersebutlah yang dijadikan sebagai alas hak dalam mengajukan permohonan pendaftaran tanahnya.

Bukti kepemilikan hak-hak atas tanah yang dapat diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 dapat dikategorikan sebagai alas hak, sungguhpun sebagaimana diuraikan di atas bahwa terhadap alas hak dimaksud dapat diproses pendaftaran tanahnya melalui konversi atau pengakuan/penegasan hak atas tanah

Surat-surat yang dikategorikan sebagai alas hak atau data yuridis atas tanah pada dasarnya merupakan keterangan tertulis mengenai perolehan tanah oleh seseorang, misalnya saja dengan berupa pelepasan hak bekas pemegang hak, pernyataan tidak keberatan dari bekas pemegang hak tentunya setelah ada ganti rugi. Syarat ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang bunyinya "sebelum mengajukan permohonan hak atas tanah, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku."²²

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) angka 2 Peraturan tersebut ditentukan bahwa keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik adalah : a) dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah milik adat dan surat bukti perolehan tanah lainnya; b) letak, batas-batas dan luasnya; dan c) jenis usaha (pertanian, perikanan atau peternakan).

Dalam hal ini yang termasuk kategori alas hak adalah data yuridisnya yaitu dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah milik adat dan surat bukti perolehan tanah lainnya.

²⁰ Ibid., halaman 76.

²¹ Ibid., halaman 3.

²² Djoko Walijatun, *Persyaratan Permohonan hak*, Majalah Renvoy No. 10.34.III, Maret 2006, halaman 65.

Penguasaan tanah tersebut menurut Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah adalah hubungan hukum antara orang-perorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

Kemudian secara operasional, ketentuan tentang bukti penguasaan atas tanah atau alas hak juga ditemukan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yakni dalam Buku III (Pelayanan Hak Hak Atas Tanah) yang menunjukkan bahwa alas hak suatu bidang tanah dijadikan sebagai salah satu kelengkapan persyaratan yang berisi keterangan mengenai data yuridis yang bentuknya berbeda-beda menurut status tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya yang dikategorikan dalam 13 (tiga belas) jenis bukti penguasaan atau kepemilikan / alas hak atas tanahnya, yaitu

- 1) Untuk tanah yang berasal dari tanah hak/telah terdaftar / bersertipikat, alas haknya yaitu : a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir dan b) bukti perolehan atas tanah (jual beli/pelepasan hak, hibah, tukar-menukar, surat keterangan waris, akte pembagian hak bersama, lelang wasiat, putusan pengadilan dan lain-lain.
- 2) Untuk tanah yang berasal dari tanah Negara, alas haknya yaitu : a) Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah yang isinya bukan tanah adat; b) riwayat tanah/bukti perolehan tanah (hubungan hukum sebagai alas hak) dari hunian/garapan terdahulu c) Surat Pernyataan Penguasaan Fisik dari pemohon.
- 3) Untuk tanah yang berasal dari tanah Negara (Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979), alas haknya yaitu : a) fotokopi sertipikat/kartu/akta verponding yang dilegalisir; b) bukti perolehan/penyelesaian bangunan dari bekas pemegang hak; c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri;
- 4) Untuk tanah Negara yang berasal dari bekas Hak Barat, alas haknya yaitu : a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir; b) Surat pernyataan penguasaan fisik, c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri ;
- 5) Untuk tanah yang berasal dari tanah adat/yasan/gogol tetap, alas haknya yaitu : a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) bukti perolehan/surat pernyataan pelepasan hak dari pemegang sebelumnya.
- 6) Untuk tanah yang berasal dari tanah gogol bersifat tidak tetap, alas hak yaitu a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) keputusan desa/peraturan desa yang disetujui oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) berisi persetujuan tidak keberatan dan c) akta pelepasan hak yang dibuat oleh dan di hadapan Notaris/Camat/Kepala Kantor Pertanahan setempat;
- 7) untuk tanah yang berasal dari tanah kas desa, alas haknya yaitu : a) Perda tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa atau keputusan desa/pengesahan bupati dan ijin Gubernur ; b) penetapan besarnya ganti rugi berupa uang atau tanah pengganti; c) berita acara serah terima tanah pengganti; d) akta /surat pelepasan hak atas tanah kas desa yang dibuat Notaris/Camat dan Kepala Kantor Pertanahan; e) fotokopi petok D/girik/letter C Desa dan f) fotokopi sertipikat tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa setempat;

- 8) Untuk tanah yang berasal dari asset Pemerintah Daerah, alas haknya yaitu : a) persetujuan dari DPRD; b) keputusan kepala daerah tentang peralihan/pelepasan asset; c) perjanjian antara Pemerintah Daerah dan pihak ketiga dan d) pelepasan hak atas tanah yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang dan e) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 9) Untuk tanah yang berasal dari asset instansi Pemerintah Pusat, alas haknya yaitu : a) SK pelepasan asset dari instansi tersebut; b) surat persetujuan Menteri Keuangan; c) Berita Acara pelepasan hak d) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 10) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMN, yaitu : a) persetujuan Menteri BUMN/Menteri Keuangan, b) sertipikat sepanjang sudah terdaftar, c) berita acara pelepasan hak; d) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehan dari tukar-nemukar, sepanjang terdapat dalam perjanjian)
- 11) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMD, alas haknya yaitu : a) persetujuan kepala desa, b) persetujuan DPRD, c) berita acara/ pelepasan hak; d) sertipikat yang bersangkutan; e) bukti sertipikat tanah pengganti
- 12) Untuk tanah yang berasal dari kawasan hutan, yaitu SK pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan;
- 13) Untuk tanah yang berasal dari BKMC, alas haknya yaitu : a) pelepasan asset BKMC dari Menteri Keuangan dan b) bukti pelunasan pembayaran tanah dan bangunan yang dimohon.

b. Formalitas

Setelah ditentukan adanya alas hak atas tanah, maka diatur juga tata cara pemberian/penetapan dari hak atas tanah tersebut, sesuai dengan tuntutan konstitusi dan makna dari Negara Hukum yang menginginkan segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan dan tindakan pejabat dalam melaksanakan tugas kenegaraan harus didasarkan pada hukum yang berlaku.²³

Tata cara pemberian/penetapan hak tersebut termasuk dalam kategori aturan formalitas yang harus dijalankan dan dilaksanakan oleh pejabat terkait maupun pihak-pihak yang berkepentingan dengan obyek tanah/lahan yang akan didaftarkan/disertipikatkan.

Aturan formalitas ini penting karena sesuai dengan tuntutan konstitusi dan makna dari Negara Hukum yang menginginkan segala sesuatu yang berkaitan

²³ Makna negara hukum adalah apabila segala aktifitas kenegaraan dari lembaga-lembaga negara maupun aktivitas kemasyarakatan dari seluruh warga negara didasarkan pada hukum. Didasarkan pada hukum maksudnya segala bidang yang menyangkut pengaturan tata kehidupan seluruh warga negara harus dibingkai oleh hukum. Jadi jelas bahwa hukumlah yang menjadi panglima, oleh karena itu bidang-bidang lain seperti bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan harus tunduk pada hukum. Salah satu bidang yang mengatur tentang tata kehidupan warga negara yang juga harus tunduk pada hukum adalah bidang keagrariaan/pertanahan. Disebut bidang yang termasuk harus tunduk pada hukum karena negara mengatur bidang keagrariaan/pertanahan tersebut dalam konstitusi (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945) yang selanjutnya dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan (Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan juga dalam peraturan pelaksanaannya) yang merupakan substansi hukum yang disebut Hukum Agraria.

dengan kebijakan dan tindakan pejabat dalam melaksanakan tugas kenegaraan harus didasarkan pada hukum yang berlaku.²⁴

Dalam hal pemberian atau penetapan hak atas tanah ini baru dapat diproses haknya apabila diajukan permohonan oleh pemilik tanah dengan melampirkan kelengkapan persyaratan baik tanda identitas maupun alas haknya yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara pemohon dengan tanahnya.

Setelah dibuktikan adanya hubungan hukum atau penguasaan atas tanah yang dimiliki oleh pemohon (subyek hak), maka Pemerintah sebagai pemangku Hak Menguasai Negara yang berwenang melakukan pengaturan dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah, melaksanakan tugasnya memformalkan hubungan hukum tersebut dengan memberikan hak-hak atas tanah yang dibuktikan dengan penerbitan keputusan pemberian haknya.

Pemberian hak tersebut, jika dilihat dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 termasuk pada kategori pendaftaran tanah untuk pertama kali, artinya dilakukan terhadap obyek tanah yang sebelumnya belum terdaftar, baik yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis maupun secara sporadik.

Secara prosedural, pemberian hak atas tanah yang dikaitkan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 terlebih dahulu dilakukan pengukuran dan pemetaan, kegiatan pengukuran dan pemetaan berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 meliputi :

- 1) Pembuatan peta dasar pendaftaran
- 2) Penetapan batas bidang-bidang tanah
- 3) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- 4) Pembuatan daftar tanah dan
- 5) Pembuatan surat ukur

Kemudian secara administratif, formalitas dari pemberian hak atas tanah Negara berpedoman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Persyaratan pemberian Hak Milik antara lain mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan memuat keterangan mengenai identitas pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik,²⁵ dengan dilampiri :

- 1) Fotokopi identitas pemohon (Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga untuk perorangan dan Akta Pendirian untuk badan hukum).
- 2) Keterangan mengenai tanahnya, yaitu data yuridis (surat-surat bukti perolehan tanahnya atau dasar penguasaan atau alas haknya), data fisik (Surat Ukur/peta pendaftaran dan IMB apabila ada) dan surat lain yang dianggap perlu.

²⁴ Makna negara hukum adalah apabila segala aktifitas kenegaraan dari lembaga-lembaga negara maupun aktivitas kemasyarakatan dari seluruh warga negara didasarkan pada hukum. Didasarkan pada hukum maksudnya segala bidang yang menyangkut pengaturan tata kehidupan seluruh warga negara harus dibingkai oleh hukum.

²⁵ Pasal 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999

- 3) Surat Pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki oleh Pemohon.
- 4) Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) PBB tahun terakhir, sebagai persyaratan tambahan untuk kepentingan penghitungan uang pemasukan dan BPHTB

Khusus untuk Hak Guna Usaha, terdapat persyaratan tambahan dalam rangka pemberian/penetapan hak atas tanah ini adalah berupa:

- 1) Rencana Pengusahaan Tanah Jangka Pendek dan Jangka Panjang (Khusus di Provinsi Sumatera Utara dipersyaratkan rekomendasi kelayakan teknis dari Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Utara dengan melampirkan Proposal Rencana Pembangunan Perkebunan.²⁶
- 2) Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.²⁷
- 3) Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi non PMDN atau PMA.
- 4) Persyaratan yang menunjukkan kelayakan/bonafiditas perusahaan dalam mengelola Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya lebih dari 25 Ha sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (2) UUPA adalah ;
 - a) Referensi Bank dan Bank Pemerintah
 - b) Susunan Staf Ahli Badan Hukum
 - c) Izin Usaha Perkebunan dari Bupati setempat

Prosedur pemberian / penetapan hak atas tanah tersebut, dimulai dengan pengajuan permohonan yang bersangkutan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Khusus untuk Hak Guna Usaha diajukan melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi) setelah melengkapi semua persyaratan yang diperlukan, selanjutnya dilakukan kegiatan sebagai berikut :

- 1) Pengukuran kadastral atas tanah yang dimohon oleh petugas ukur dari instansi Badan Pertanahan Nasional dengan biaya tertentu yang didasarkan pada luas bidang tanah yang dimohon. Pelaksana pengukuran sesuai dengan kewenangannya, yakni sampai dengan seluas 10 Ha oleh Kantor Pertanahan, seluas 10 – 1000 Ha oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan lebih dari 1000 Ha oleh Badan Pertanahan Nasional RI, hasilnya berupa Surat Ukur atau Peta Pendaftaran Tanah.
- 2) Berkas permohonan tersebut diperiksa dan diteliti data yuridis dan data fisiknya oleh Panitia Pemeriksaan Tanah “A” (untuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan) dan Panitia Pemeriksaan Tanah “B”, (untuk Hak Guna Usaha) hasilnya berupa Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah.
- 3) Apabila berkas permohonan telah memenuhi syarat dan telah diterbitkan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah, maka diterbitkan Surat Keputusan tentang Penetapan/pemberian Haknya oleh pejabat yang berwenang. Surat Keputusan Penetapan/Pemberian Hak tersebut disampaikan kepada pemohon.

²⁶ Surat Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara Nomor 593.4/347/F Tanggal 17 Mei 2005

²⁷ PMNA/Ka BPN No. 2 tahun 1999 tentang Izin Lokasi

- 4) Surat Keputusan tentang Penetapan/Pemberian Haknya tersebut didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat dan oleh Kantor Pertanahan diterbitkan sertifikat Tanah sesuai jenis haknya untuk selanjutnya diserahkan kepada penerima hak yang bersangkutan.

Terhadap ketentuan formal yang mengatur mengenai prosedur penetapan/pemberian hak atas tanah tersebut telah ada aturan yang menetapkan tentang kepastian persyaratan, waktu penyelesaian dan besarnya biaya yang dituangkan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Pengaturan Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP).

Kepastian persyaratan telah diuraikan di atas, kepastian waktu penyelesaian ditempelkan pada papan pengumuman pada Kantor Pertanahan dan kepastian biaya telah dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002.

c. Tugas Pemeriksaan Tanah

Terhadap ketentuan formal dalam pemberian hak ini, hal yang penting dari tahapan proses pemberian hak tersebut menyangkut pemeriksaan tanahnya oleh Panitia/Tim/Petugas yang dibentuk untuk itu. Selama ini, Panitia yang dibentuk untuk melakukan pemeriksaan tanah diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 1992 tentang Susunan dan Tugas Panitia Pemeriksaan Tanah.

Namun sejak tanggal 11 Juli 2007 diterbitkan dan diberlakukan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah sebagai penyesuaian dari Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 1992, sehubungan dengan terjadinya perubahan struktur dan organisasi di lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1996.

Dalam ketentuan tersebut terdapat 4 (empat) lembaga yang diberi tugas melakukan pemeriksaan tanah (termasuk penelitian dan pengkajian data fisik dan data yuridis bidang tanah baik di lapangan maupun di kantor), yakni :

- 1) Panitia Pemeriksaan Tanah A (Panitia A) dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara, Hak Pengelolaan dan permohonan pengakuan hak atas tanah
- 2) Panitia Pemeriksaan Tanah B (Panitia B), dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian, perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Usaha.
- 3) Tim Peneliti Tanah (Tim Peneliti), dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian hak atas tanah-tanah instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah
- 4) Petugas Pemeriksaan Tanah (Petugas Konstatasi), dalam rangka pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah yang sudah pernah terdaftar dan perpanjangan serta pembaharuan hak atas tanah, kecuali Hak Guna Usaha.

Sesuai dengan uraian tugas dari Panitia Pemeriksaan Tanah antara lain mengadakan penelitian dan peninjauan fisik atas tanah yang dimohonkan, mengumpulkan keterangan/penjelasan dari pemohon dan pemilik yang berbatasan, meneliti ada tidaknya keberatan dari pihak lain, meneliti kepentingan umum dan meneliti kesesuaian penggunaan tanahnya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, termasuk meneliti status tanah, riwayat tanah dan hubungan hukum antara tanah yang dimohonkan dengan pemohon serta kepentingan lainnya, maka tugas yang

demikian dapat dianggap menyangkut penelitian kebenaran materil dari tanah yang dimohonkan.

Namun dalam Pasal 2, 11 dan 19 ditegaskan bahwa Panitia Pemeriksaan Tanah hanya dapat melakukan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian untuk memperoleh kebenaran formal atas data fisik dan data yuridis atas tanah yang dimohonkan, sedangkan mengenai kebenaran materiil dari warkah/berkas yang diajukan dalam rangka permohonan/pengakuan haknya sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemohon.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam pemberian hak ini Badan Pertanahan Nasional hanya bertanggung jawab terhadap kebenaran formal dari setiap data yang dimohonkan dan tidak bertanggung jawab terhadap kebenaran materil, sehingga memperkuat teori bahwa Negara (Pemerintah) dalam rangka pemberian hak hanya memformalkan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat dan Negara tidak dapat memberikan pengakuan atas dokumen/warkah yang menjadi dasar pemberian/penetapan haknya. Kenyataan ini juga mengokohkan pengakuan atas berkembangnya asas publikasi negatif dalam pendaftaran tanah dan tidak dapat menuntaskan permasalahan pertanahan. Dengan kata lain inilah bukti bahwa Negara tidak sepenuhnya memberikan hak tetapi hanya sekedar mendaftar / meregister / membukukan tanah-tanah yang dimiliki, dikuasai dan diusahai oleh warga masyarakat, atau sekedar kegiatan administratif belaka.

Oleh karena itu, Badan Pertanahan Nasional juga hanya dapat membatalkan hak atas tanah apabila kebenaran materilnya telah diuji oleh pengadilan dan alas haknya atau hak yang diberikan dinyatakan dalam putusan hakim tidak sah dan tidak berkekuatan hukum.

Pada gilirannya Negara tidak dapat memberikan ganti rugi bila terjadi kesalahan pendaftaran tanahnya tetapi hanya membatalkannya saja, sedang apabila dalam pendaftaran tanah itu Negara benar-benar memberikan hak, sekalipun haknya dinyatakan tidak sah, tidak berkekuatan hukum atau dibatalkan oleh pengadilan, Negara tetap melindungi pemegang hak tersebut dan kepada pihak yang memenangkan perkaranya (bukan pemegang hak yang terdaftar), Negara wajib memberikan ganti kerugian.

d. Kewenangan Pemberian Hak / Penetapan Hak

Pemberian / penetapan hak atas tanah diterbitkan oleh pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Dalam penjelasan pasal tersebut ditentukan bahwa penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah dapat dikeluarkan secara individu, kolektif maupun secara umum.

Ketentuan mengenai pejabat yang berwenang menerbitkan pemberian / penetapan hak atas tanah tersebut dan pelimpahan kewenangannya dituangkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999, antara lain ditentukan sebagai berikut :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, diberikan kewenangan menerbitkan keputusan mengenai :
 - Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha dan atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 M² kecuali

mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha serta atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah, konsolidasi tanah dan pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik.

- Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2000 M² dan semua pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan;
- Pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha dan atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 M² kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha serta semua pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
- semua perubahan hak atas tanah,²⁸ kecuali perubahan Hak Guna Usaha menjadi hak lain.

b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, diberikan kewenangan menerbitkan keputusan mengenai :

- Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha dan atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5000 M².
- Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha
- Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m²;
- Pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha dan atas tanah non-pertanian yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m².

c. Kepala Badan Pertanahan Nasional, berwenang menerbitkan keputusan mengenai:

- Pemberian hak atas tanah yang diberikaan secara umum
- Pemberian hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, juga atas tanah yang berdasarkan laporan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi hal tersebut diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan harus dengan keputusan pemberian haknya dari Kepala Badan Pertanahan Nasional.

e. Kewajiban Pemohon/Penerima Hak Atas Tanah

Dalam proses sertifikasi tanah tersebut, terdapat beberapa kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemohon/penerima hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, antara lain :

- 1) Kewajiban yang bersifat teknis yang dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam surat keputusan pemberian/penetapan haknya, antara lain :
 - a) Memelihara keberadaan tanda-tanda batas bidang tanah yang telah dipasang sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
 - b) Mempergunakan dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukan, sifat dan tujuan dari hak yang diberikan.

²⁸ Dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-049 Tanggal 6 Januari 2005 ditegaskan bahwa penggunaan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan untuk perubahan hak tersebut dibatasi pada kewenangan-kewenangan yang telah diberikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN atau kepala BPN yang pemberian hak atas tanahnya ditetapkan dalam suatu keputusan secara umum.

- c) Mendaftarkan surat keputusan pemberian/penetapan hak atas tanahnya, dengan menyerahkan asli dari surat-surat / alas hak yang berhubungan dengan tanah tersebut .
- 2) Kewajiban yang menyangkut dengan pembayaran uang tertentu atau sebagai penerimaan Negara, yakni :
- a) Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional ditentukan bahwa setiap pemohon atau penerima penetapan hak dibebani kewajiban sebagai berikut :
- (1) Membayar biaya pelayanan pendaftaran tanah yaitu pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, besarnya ditentukan berdasarkan luas tanah dan keadaan tanah yang akan diukur. Misalnya saja untuk tanah seluas 1 sampai 2 Ha di Kabupaten Tapanuli Selatan Provinsi Sumatera Utara, biaya pengukuran (secara sistematis) adalah sebesar Rp. 982.200,-. (sembilan ratus delapan puluh dua ribu dua ratus rupiah)
 - (2) Membayar biaya Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah, besarnya ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Misalnya untuk biaya Panitia A atas tanah seluas 1000 m² di Kota Medan Provinsi Sumatera Utara adalah sebesar Rp. 450.000,- (empat ratus lima puluh ribu rupiah)
 - (3) membayar secara lunas Uang Pemasukan ke Kas Negara, yang perhitungannya didasarkan pada rumus tertentu. Misalnya untuk Hak Milik ditentukan dengan rumus : 2 % (NPT - NPTTKUP). Besarnya kewajiban pembayaran uang pemasukan tersebut dicantumkan dalam surat keputusan pemberian/penetapan haknya.
 - (4) Membayar Biaya pendaftaran sebesar Rp.25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah).
- Pembayaran dilakukan oleh pemohon/penerima hak dengan menyetorkan kepada bendaharawan khusus di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- b) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo. Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), kepada penerima hak atas tanah diwajibkan membayar pajak untuk penerimaan Negara yang disebut dengan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB) yang disetorkan kepada bank persepsi (Bank Negara) dan ke Kantor Pertanahan hanya dipersyaratkan untuk memperlihatkan asli surat setoran dan menyerahkan fotokopinya. Khusus dalam pembayaran uang pemasukan kepada Negara, adakalanya penerima hak tidak dapat memenuhi kewajibannya seperti yang ditentukan dalam surat keputusan pemberian/penetapan haknya dengan berbagai alasan, sehingga melewati jangka waktu yang diberikan yaitu 6 (enam) bulan. Solusinya, diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Perpanjangan Jangka Waktu Pembayaran Uang Pemasukan Kepada Negara dalam rangka Pemberian Hak atas Tanah dan Pendaftaran Haknya (yang masih berlaku hingga saat ini), antara lain diatur sebagai berikut :

- (1) Apabila permohonan diajukan melebihi 1 (satu) tahun sejak terbitnya surat keputusan pemberian haknya, dikenakan denda 50% dari jumlah uang pemasukan.
- (2) Apabila permohonan diajukan melebihi 2 (dua) tahun sejak terbitnya surat keputusan pemberian haknya, dikenakan denda 100% dari jumlah uang pemasukan.
- (3) Apabila permohonan diajukan melebihi 3 (tiga) tahun sejak terbitnya surat keputusan pemberian haknya, maka permohonan harus ditolak dan penyelesaian selanjutnya harus diproses ulang permohonan haknya dari awal.

4. Penolakan Pemberian Hak atas Tanah

Tentang penolakan hak atas tanah ini tidak ada ketentuan yang tegas mengaturnya, baik yang menjelaskan mengenai pengertian dari penolakan hak maupun tata caranya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999, namun terdapat formulir isian 401 a dari lampiran Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tersebut yang mencantumkan contoh yang akan dijadikan acuan dalam pembuatan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tentang penolakan permohonan hak atas tanah.

Penerbitan keputusan tentang penolakan permohonan hak atas tanah tersebut didasarkan atas tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kelengkapan permohonan yang telah ditentukan baik dalam hal data yuridis maupun data fisiknya dan tidak sesuai dengan kebijakan Pemerintah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga permohonan hak atas tanah tersebut tidak dapat dikabulkan/ditolak.

Dalam praktek, hal ini jarang sekali dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maupun Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi yang memang diberikan kewenangan untuk menerbitkan keputusan mengenai penolakan hak tersebut. Apabila dalam proses pemberian hak atas tanahnya terdapat kekurangan-kekurangan syarat-syarat permohonan sesuai dengan ketentuan yang berlaku menyangkut data yuridis dan data fisik, terutama apabila masih terdapat sengketa atas tanahnya, maka permohonan dimaksud biasanya cukup dibuatkan surat pemberitahuan kepada pemohon guna melengkapi persyaratannya dengan ketentuan diberikan batas waktu tertentu untuk memenuhinya, apabila jangka waktu tersebut tidak dapat dipenuhi, maka permohonannya dikembalikan kepada pemohon yang bersangkutan melalui surat biasa, bukan dalam bentuk Surat Keputusan.

Dalam konteks ketata-usahaan Negara, penolakan atas suatu permohonan hak atas tanah, bisa bersifat fiktif atau negatif, dalam arti Pejabat Tata Usaha Negara telah dianggap mengeluarkan keputusan penolakan suatu permohonan, apabila dalam jangka waktu yang ditentukan atau empat bulan sejak diterimanya permohonan, pejabat yang bersangkutan tidak mengeluarkan putusan atas permohonan tersebut.

Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang pada prinsipnya setiap badan atau jabatan tata usaha Negara wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya. Kalau ia melalaikan kewajiban itu, maka walaupun ia tidak

berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya itu, undang-undang menganggap ia telah berbuat menolak permohonan tersebut.²⁹

5. Redistribusi Tanah dan Kosolidasi Tanah

Redistribusi tanah didasarkan kepada Undang Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961. Redistribusi tanah ini adalah program pembagi-bagian kembali tanah kepada petani penggarap yang obyek tanahnya adalah tanah pertanian yang berasal dari tanah kelebihan batas maksimum, tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja dan tanah lain yang dikuasai oleh Negara.

Sedang konsolidasi tanah belum ada pengaturan setingkat undang-undang dan peraturan Pemerintah, tetapi hanya tersirat dari Pasal 14 UUPA dengan membuat perencanaan atas peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Selanjutnya diatur juga dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991. Pengertian Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Obyeknya adalah tanah Negara non-pertanian dan tanah hak di perkotaan dan tanah pertanian di pedesaan.

Redistribusi tanah dan konsolidasi tanah juga diterbitkan surat keputusan untuk penetapan haknya. Bila pemberian hak didasarkan atas permohonan hak oleh pemilik tanah yang bersangkutan dengan melampirkan alas haknya, maka dalam redistribusi tanah dan konsolidasi tanah tidak diperlukan alas hak dari para pemohon karena pemberian/penetapan haknya semata-mata atas kebaikan Negara/Pemerintah.

Proses formalnya dimulai dengan terlebih dahulu tanahnya ditegaskan sebagai obyek landreform oleh pejabat yang berwenang, kemudian para pemohon selaku calon penerima hak diusulkan oleh Kepala Desa/Lurah atau Camat setempat. Setelah itu diadakan pengukuran dan pemetaan, lalu ditetapkan dengan surat keputusan pemberian haknya oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Atas dasar surat keputusan pemberian hak itulah didaftarkan haknya setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam surat keputusan tersebut, selanjutnya diserahkan sertifikatnya kepada penerima hak yang bersangkutan.

6. Perwakafan Tanah

Sebenarnya perwakafan tanah ini dapat dimasukkan dalam kategori pengasingan tanah (*land-alienation*) karena pengertian wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan atau kesejahteraan umum menurut syariah, namun dalam kaitannya dengan administrasi pendaftaran tanah, wakaf masuk ke dalam kategori penetapan hak atas tanah karena terdapat kegiatan penetapan tanah wakaf tersebut melalui keputusan pejabat yang berwenang.

Masalah perwakafan tanah mendapat tempat tersendiri dalam aturan hukum di bidang keagrariaan/pertanahan di Indonesia. Terutama dalam UUPA. Dalam Pasal 5 UUPA disebutkan bahwa dasar kebijakan di bidang keagrariaan sebagaimana

²⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), halaman 184-185

diatur dalam UUPA adalah Hukum Adat dengan pembatasan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, persatuan bangsa, sosialisme Indonesia (Pancasila) dan Peraturan perundangan lainnya, serta segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama.

Pasal 2 UUPA ditentukan bahwa dalam rangka pemanfaatan tanah yang ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat tersebut, Negara dalam hal ini dilaksanakan oleh Pemerintah mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah

Selanjutnya pada Pasal 4 UUPA diatur bahwa atas dasar kewenangan tersebut, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara kepada subjek hukum yaitu orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta Badan-Badan Hukum, termasuk *Badan Hukum Keagamaan*, dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundangan.

Pemberian hak atas tanah oleh Pemerintah kepada subyek hak terutama kepada badan hukum keagamaan, dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut dalam rangka pengembangan kehidupan keagamaan, ditujukan dalam rangka mencapai kesejahteraan spritual dan material menuju masyarakat adil dan makmur.

Khusus untuk badan hukum keagamaan yang dikelola oleh umat Islam, kegiatan yang terkait dengan pertanahan adalah masalah perwakafan tanah. UUPA memandang masalah perwakafan atas tanah ini mempunyai arti penting, sehingga diatur secara tersendiri dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara subtansitif masalah perwakafan yang merupakan ibadah sosial di dalam Islam dalam rangka kemaslahatan umat, selain terkait dengan aturan-aturan Hukum Islam juga terkait dengan Hukum Agraria.

Secara umum perwakafan tunduk pada Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, namun secara khusus ketentuan hukum yang mengatur tentang perwakafan tanah milik diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tersebut diatur bahwa khusus untuk perwakafan tanah diberikan atau ditetapkan haknya dengan Hak Milik. Alasan pemberian Hak Milik untuk tanah wakaf, menurut Memori Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 adalah karena masalah perwakafan bersifat untuk selama-lamanya (abadi), oleh karena itu hak atas tanah yang jangka waktunya terbatas tidak dapat diwakafkan.

Hak Milik Wakaf tersebut mempunyai karekteristik tersendiri jika dibandingkan dengan Hak Milik pada umumnya, antara lain ditetapkan menurut Hukum Islam, subyek haknya adalah badan hukum keagamaan (kenaziran), jangka waktunya bersifat untuk selama-lamanya (abadi), tidak dapat beralih dan dialihkan serta tidak dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan, dengan perkataan lain apabila suatu bidang tanah sudah dilekati dengan Hak Milik Wakaf, maka dianggap hak atas tanah tersebut telah ditarik dari peredaran lalu lintas ekonomi.

Tentang tanah milik wakaf yang tidak dapat beralih dan dialihkan serta tidak dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan tersebut, sejalan dengan ketentuan Pasal 40 Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 yang mengatur bahwa harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar dan dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Pasal 41 Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 menyebutkan apabila tanah yang sudah diwakafkan akan digunakan untuk kepentingan umum, maka benda wakaf tersebut dapat dirubah statusnya, namun harus memperoleh ijin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia, wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukarnya sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Pada Pasal 43 Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 diatur bahwa dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, nazir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf, kecuali atas izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia.

Secara formal, sertifikasi tanah milik Badan-badan Keagamaan (wakaf) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 pada Pasal 8 – 16 ditentukan antara lain:

1. Subjeknya harus memenuhi syarat, yaitu badan hukum keagamaan yang ditetapkan/ditunjuk oleh Pemerintah, dalam hal ini untuk perwakafan subyeknya adalah badan kenaziran yang ditetapkan dengan Surat Pengesahan dari Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) setempat.
2. Objeknya, tanah-tanah tertentu yang benar-benar berkaitan langsung dengan tugas pokok dan fungsinya.
3. Permohonan Hak Atas tanahnya diajukan secara tertulis dengan memuat keterangan mengenai diri pemohon dan mengenai tanahnya yang meliputi data fisik dan data yuridis, dilampirkan dengan:
 - Identitas Pemohon, dalam hal ini fotokopi kartu tanda penduduk dan surat pengesahan nazir.
 - Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf
 - Keterangan tanahnya, yaitu data yuridis (surat-surat bukti perolehan tanahnya), data fisik (surat ukur/peta pendaftaran dan IMB apabila ada) dan surat lain yang dianggap perlu.
 - Surat keterangan dari kepala Desa/Kelurahan setempat yang menyatakan tanah yang dimohon tersebut benar sebagai tanah wakaf dan tidak dalam keadaan sengketa, dijadikan jaminan utang atau dibebani Hak Tanggungan) .
4. Setelah melengkapi data yang dipersyaratkan, permohonan diajukan kepada Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.
5. Selanjutnya berkas permohonan tersebut diperiksa dan diteliti data yuridis dan data fisiknya oleh Panitia Pemeriksaan Tanah “A” yang hasilnya dituangkan dalam Risalah Panitia A.
6. Apabila berkas permohonan telah memenuhi syarat, maka diterbitkan Surat Keputusan tentang Penetapan Tanah Wakaf kepada nazir yang ditunjuk untuk itu oleh pejabat yang berwenang. Surat Keputusan Penetapan Tanah Wakaf tersebut disampaikan kepada pemohon (nazir).

7. Kemudian Surat Keputusan tentang Penetapan Tanah Wakaf tersebut didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat dan oleh Kantor Pertanahan diterbitkan sertipikat tanah wakaf untuk selanjutnya diserahkan kepada Kantor Urusan Agama setempat

Kemudian dalam memproses sertifikasi tanah wakaf tersebut, terdapat beberapa kewajiban yang harus dipenuhi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, setiap pemohon atau penerima penetapan hak dibebani kewajiban sebagai berikut :

1. Membayar biaya pelayanan pendaftaran tanah yaitu pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, besarnya ditentukan berdasarkan luas tanah dan keadaan tanah yang akan diukur.
2. Pelayanan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A, besarnya ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan setempat.
3. Uang Pemasukan ke Kas Negara, khusus untuk Hak Milik perhitungannya dengan rumus : 2 % ((NPT - NPTTKUP), namun berdasarkan surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-049 Tanggal 6 Januari 2005, khusus terhadap tanah wakaf ditetapkan uang pemasukan ke kas Negara adalah Rp. 0,- (nol rupiah).
4. Biaya pendaftaran sebesar Rp.25.000,- sesuai lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2002 tentang Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional tanggal 27 Agustus 2002.

Selain itu sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo. Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB), maka pada prinsipnya setiap orang/badan hukum yang memperoleh penetapan hak atas tanah harus membayar BPHTB, namun dalam Pasal 3 ditetapkan bahwa perwakafan orang pribadi atau badan termasuk obyek pajak yang tidak dikenakan BPHTB.

Dalam praktek, perwakafan tanah ini masih belum dapat diberikan kepastian hukum atas bidang-bidang tanahnya. Dalam hal ini Pemerintah berkehendak agar perwakafan tanah tidak hanya sampai pada penyerahan tanah tersebut oleh pewakif kepada nazir, tetapi harus didaftarkan guna mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang diwakafkan, hasil dari pendaftaran tersebut adalah sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kenyataan di lapangan bidang-bidang tanah yang diwakafkan masih banyak yang belum jelas statusnya atau belum memperoleh kepastian hukum karena belum dilaksanakan pendaftaran haknya atau belum disertipikatkan, kendati tanah tersebut sudah dimanfaatkan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan kepentingan keagamaan dan sudah digunakan sesuai dengan fungsinya serta sudah diakui oleh masyarakat.

Sebagai gambaran bahwa perwakafan tanah di Sumatera Utara sampai dengan tahun 2007 ini baru 8.609 bidang dari 15.938 bidang (54,01 %) padahal rata-rata nasional mencapai 80% tanah wakaf yang sudah disertipikatkan.³⁰

³⁰ Data sesuai surat Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Utara Nomor Kw.02/4-5/Hj.00/1220/2007 Tanggal 18 Juni 2007.

Banyaknya tanah-tanah wakaf yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh badan kenaziran tetapi belum disertipikatkan antara lain disebabkan oleh :

1. Belum tersosialisasinya peraturan perundangan yang mengatur tentang perwakafan dan pensertipikatan tanahnya.
2. Perolehan tanahnya atau perwakafan tersebut telah dilaksanakan sejak lama atas dasar keikhlasan tanpa adanya data administrasi yang mendukung dan hanya dilaksanakan menurut tata cara kebiasaan yang berlaku saat itu.
3. Kurangnya kesadaran aparat pelaksana baik dalam lingkungan Departemen Agama maupun Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan pensertipikatan tanah wakaf tersebut

Untuk mengatasi kendala tersebut serta dalam rangka peningkatan/ percepatan pensertipikatan tanah wakaf telah diterbitkan Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 422 Tahun 2004/Nomor 3/SKB/BPN/2004 Tanggal 19 Oktober 2004 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf, dengan ruang lingkupnya :

1. Melakukan pendataan dan inventarisasi letak dan batas tanah wakaf secara bersama-sama
2. Mempercepat penyelesaian Akta Ikrar Wakaf / Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf
3. Mempercepat penyelesaian pensertipikatan tanah wakaf

Dengan ketentuan bahwa pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kegiatan pensertipikatan tanah tersebut dibebankan kepada Anggaran Departemen Agama.