



Fadhil Yazid, S.H, M.Kn.

Fadhil Yazid, S.H, M.Kn.

PENGANTAR HUKUM AGRARIA

PENGANTAR HUKUM AGRARIA



ISBN 978-623-92025-1-4



Editor:
Ayu Trisna Dewi, SH, M.Kn
Muhammad Rizki Syahputra, S.Pd, M. Pd.

PENGANTAR HUKUM AGRARIA

Fadhil Yazid, S.H, M.Kn.

PENGANTAR HUKUM AGRARIA

Editor:

Ayu Trisna Dewi, SH, M.Kn.

Muhammad Rizki Syahputra, S.Pd, M.Pd.



Undhar Press

Copyright © 2020, Penerbit Undhar Press, Medan

Judul Buku : Pengantar Hukum Agraria
Penulis : Fadhil Yazid, S.H, M.Kn
Editor : Ayu Trisna Dewi, SH, M.Kn.
Muhammad Rizki Syahputra, S.Pd, M.Pd.
Undhar Press, Jl. Kol. Yos Sudarso No.224,
Glugur Kota, Kec. Medan Bar., Kota
Penerbit : Medan, Sumatera Utara, Kode Pos 20115.
CP: 081361429953 - 082360501584
e-mail: undharpress@dharmawangsa.ac.id
Cetakan Pertama : Desember 2020
Penata Letak : Muhammad Rizki Syahputra, S.Pd, M.Pd.
Desain Sampul : Permata Hadamean Daulay
ISBN : 978-623-92025-1-4

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dilarang keras memperbanyak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Pengertian Agraria dan Hukum Agraria.....	5
B. Ruang Lingkup Hukum Agraria.....	7
BAB II	
SEJARAH HUKUM AGRARIA SEBELUM ADANYA UUPA	13
A. Hukum Tanah yang Dualistik dan Pluralistik.....	13
B. Hak-Hak Penguasaan Tanah yang Bersumber Pada Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat	16
C. Hukum Tanah Administrasi Pemerintah Hindia Belanda.....	19
BAB III	
POLITIK HUKUM AGRARIA NASIONAL	24
A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Sebagai Hukum Agraria Nasional	24
B. Peraturan-Peraturan Yang Dicabut oleh Undang- Undang Pokok Agraria.....	25
C. Tujuan Hukum Agraria Nasional	27
D. Asas-Asas dalam Undang-Undang Pokok Agraria	28
E. Nilai-Nilai Pancasila dalam Undang-Undang Pokok Agraria.....	30
F. Undang-Undang Pokok Agraria Didasarkan Pada Hukum Adat	33
G. Politik Hukum Reforma Agraria.....	33

BAB IV

HAK-HAK DALAM HUKUM AGRARIA.....	37
A. Hak Penguasaan Atas Tanah.....	41
B. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.....	43
C. Hak-Hak Atas Tanah	43
D. Wakaf Tanah Hak Milik	44
E. Hak Tanggungan	44
F. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun	45
G. Hak-Hak Agraria Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960	46

BAB V

HAK-HAK ATAS TANAH.....	48
A. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah	52
B. Hak Milik.....	58
C. Hak Guna Usaha	62
D. Hak Guna Bangunan.....	63
E. Hak Pakai.....	71
F. Hak Sewa Untuk Bangunan	78
G. Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara	82
H. Hapusnya Hak atas Tanah.....	84
I. Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah Menurut UUPA	87
J. Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah Karena Lelang dan Pewarisan	93
K. Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah Karena Ketentuan Landreform	94
L. Penyelesaian Kasus-Kasus Penguasaan Hak atas Tanah.....	95

BAB VI	
PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH	106
A. Pengertian Pendaftaran Hak atas Tanah	106
B. Tujuan dan Sistem Pendaftaran Hak atas Tanah	109
C. Sistem Pendaftaran Tanah dan Asas-Asas Pendaftaran Tanah	113
D. Kegiatan Pendaftaran Hak atas Tanah	116
E. Permasalahan Pendaftaran Tanah	118

BAB VII	
PERALIHAN HAK ATAS TANAH	119
A. Pengertian Peralihan Hak atas Tanah	119
1) Jual Beli	119
2) Penghibaan Tanah	119
3) Pewaris Tanah	119
4) Pewakafan Tanah	119
B. Sahnya Peralihan Hak atas Tanah	125

BAB VIII	
LANDREFORM	127
A. Dasar Untuk Penyelenggaraan Landreform	127
B. Pengertian dan Tujuan Landreform	129
C. Program Landreform	132

BAB IX	
HAK PENGELOLAAN	138
A. Pengertian Hak Pengelolaan	138
B. Subyek Hak Pengelolaan	140
C. Kedudukan Hak Pengelolaan	141
D. Terjadinya Hak Pengelolaan	142
E. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan	148

BAB X

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....	154
A. Pengertian Pengadaan Tanah.....	154
B. Sejarah Pengaturan Pengadaan Tanah.....	157
C. Mekanisme Pengadaan Tanah	161
D. Makna Kepentingan Umum.....	165
E. Mekanisme Pencabutan Hak Atas Tanah.....	170
F. Upaya Hukum dalam Pencabutan Hak Atas Tanah.....	173

BAB XI

PENGATURAN POKOK TATA GUNA TANAH	179
A. Dasar Hukum Tata Guna Tanah	179
B. Pengertian dan Tujuan Penatagunaan Tanah	184
C. Asas-Asas Tata Guna Tanah	185
D. Kegiatan-Kegiatan Tata Guna Tanah	187

DAFTAR PUSTAKA	191
-----------------------------	------------

TENTANG PENULIS DAN EDITOR	195
---	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengertian Agraria dan Hukum Agraria

Kata Agraria menurut Boedi Harsono, berasal dari kata Agrarius, Ager (latin) atau Agros (Yunani), Akker (Belanda) yang artinya tanah pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Black Law Dictionary, menyebutkan Agraria Laws seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian-pembagian tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya. Arti kata agraria menurut lingkungan administrasi pemerintah adalah tanah pertanian dan tanah non pertanian.¹ Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No.2043, disahkan tanggal 24 September 1960, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak memberikan pengertian, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsideran, tidak pula dalam Pasal-Pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Djambatan : Jakarta), 2008, hal. 23

meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pengertian agraria mempunyai ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.²

Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup agraria/sumber daya agraria/sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Bumi.

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.

2) Air.

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat diatas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut.

² Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, (Prenadamedia Group : Jakarta), 2016, hal. 52

3) Ruang angkasa.

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA, ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

4) Kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara). Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang di air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada didalam perairan pedalaman dan laut di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan). Dalam hubungan dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zona Ekonomi Eksklusif, yang meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam Zona Ekonomi Eksklusif ini hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam hayati dan non hayati yang terdapat di dasar laut serta tubuh bumi dibawahnya air diatasnya, ada pada Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif).

Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan disini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak. Pengertian agraria yang dimuat dalam UUPA adalah pengertian agraria dalam arti luas.³

Bagan Agraria Sebagai Sumber Daya Alam

Agraria Sebagai Sumber Alam	Bumi	Permukaan Bumi
		Tubuh
	Air	Air Pedalaman
		Laut Wilayah Indonesia
	Ruang Angkasa	Ruang Diatas Bumi Wilayah RI
		Ruang Diatas Air Wilayah RI
	Kekayaan Alam	Tambang
		Hasil Hutan
		Ikan
		Binatang
		Dan sebagainya

Dari bagan tersebut, jelas bahwa pengertian agraria dengan tanah sekarang adalah tidak sama. Tanah adalah bagian kecil dari bidang keagrariaan yang merupakan sumber daya alam. Maka dari itu pengertian agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

³ *Ibid*, hal. 60

1. Pengertian Hukum Agraria

Sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber- sumber daya alam tertentu. Kelompok tersebut terdiri atas :

- a. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
- b. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
- c. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pokok pertambangan;
- d. Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung didalam air;
- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.⁴

2. Pengertian Hukum Tanah

Ruang lingkup agraria tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan bukan mengatur segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, yaitu “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

⁴ Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, (Liberty : Yogyakarta), 1997, hal. 112

Sedangkan yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.⁵

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁶

Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada Hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkap.⁷

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 yaitu :⁸

- 1) Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum

Hak penguasaan atas tanah ini belum di hubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.

⁵Urip Santoso, *Op.,Cit*, hal. 65

⁶Muhshin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, (Reflika Aditama : Bandung), 2014, hal. 117

⁷ *Ibid*, hal. 65

⁸ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 80

- 2) Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Hukum tanah ada yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik dan privat, hak menguasai dari negara atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat hukum adat beraspek publik dan privat, dan hak-hak perseorangan atas tanah beraspek privat.⁹

B. Ruang Lingkup Hukum Agraria.

Walaupun bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 menyatakan kemerdekaannya, namun keadaan ini belum dapat membawa perubahan hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (UUPA), yang bertujuan:

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka memasyarakatkan yang adil dan makmur.
- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertahanan
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Oleh karena itu sejak di Undangkannya UUPA maka cabang ilmu hukum agraria merupakan cabang ilmu hukum yang berdiri sendiri. Bahkan dimaksudkan adalah untuk adanya unifikasi hukum dan kepastian hukum yang mengatur masalah keagrariaan. Menurut Prof. Suhardi, S.H., bahwa sejak itu hukum agraria dipenuhinya persyaratan ilmiah untuk berdirinya suatu cabang

⁹ Urip Santoso, *Op., Cit.*, hal. 98

ilmu, yaitu terpenuhinya persyaratan objek Materiil dan Objek formal. Objek materiil oleh UUPA telah disebutkan secara tegas yaitu, Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, sebagai pembeda terhadap cabang-cabang ilmu lainnya. Objek formalnya yaitu, UUPA sendiri yang merupakan dasar atau pedoman dalam Penyusunan hukum agraria nasional.¹⁰

Secara garis besar, hukum agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi dua bidang, yaitu:¹¹

1) Hukum Agraria Perdata (keperdataan)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (obyeknya). Contoh: jual beli, hak atas tanah sebagai jaminan utang (hak tanggungan), pewarisan.

2) Hukum Agraria Administrasi (administratif)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktek hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul. Contoh: pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

Sebelum berlakunya UUPA, hukum agraria di Hindia Belanda (Indonesia) terdiri dari 5 perangkat hukum, yaitu:¹²

1) Hukum Agraria Adat

Yaitu keseluruhan kaidah-kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh hukum adat.

¹⁰AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Mandar Maju:Bandung), 1993, hal. 27

¹¹Urip Santoso, *Op.,Cit*, hal. 92

¹²Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 64

2) Hukum Agraria Barat

Yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum perdata Barat, khususnya yang bersumber pada *Boergelijk Wetboek* (BW). Misalnya Tanah hak Eigendom, Tanah hak Erfpacht, Tanah hak Opstal, *Recht van Gebruik* (hak cipta) dan *Bruikleen* (pinjam pakai). Disamping itu juga ada hak atas tanah yang bersumber pada hukum yang tidak tertulis, yaitu berdasarkan kebiasaan, misalnya persewaan tanah di Batavia (*Bataviasche Grondhuur*) yang untuk bangunan, walaupun tidak khusus diperlukan di Batavia saja.

3) Hukum Agraria Administratif

Yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah di dalam kedudukannya sebagai badan penguasa.

4) Hukum Agraria Swapraja

Yaitu keseluruhan dari kaidah Hukum Agraria yang bersumber dari kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada peraturan-peraturan tentang tanah di daerah-daerah swapraja (Yogyakarta dan Aceh), yang memberikan pengaturan bagi tanah-tanah di wilayah daerah-daerah swapraja yang bersangkutan.

5) Hukum Agraria Antar Golongan

Hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa (kasus) agraria (tanah), maka timbulah agraria antar golongan, yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah hukum yang menentukan hukum manakah yang berlaku (Hukum Adat ataukah Hukum Barat) apabila 2 orang yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri bersengketa mengenai tanah. Sistem hukum agraria perdata bersifat dualistis bahkan pluralistis, yaitu dengan berlakunya hukum perdata barat untuk orang-orang non pribumi dan berlakunya hukum agraria adat untuk orang-orang pribumi.

Persoalan antar golongan itu misalnya orang Indonesia asli (Pribumi) memperoleh tanah barat karena : membeli dari orang barat, kawin dengan orang bukan Indonesia asli, dan pemberian oleh pemerintah. Sehingga akan mengakibatkan timbulnya tanah dan pemegang haknya diatur dengan (tunduk dengan) hukum yang berlainan.

Kelima perangkat Hukum Agraria tersebut, setelah negara Indonesia merdeka, atas dasar Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dinyatakan masih berlaku selama belum diadakan yang baru. Hanya saja Hukum Agraria Administratif yang tertuang dalam *Agrarische wet dan Agrarische Besluit* tersebut diganti oleh Pemerintah Republik Indonesia (RI) dengan Hukum Agraria Administratif mengenai pemberian izin oleh pemerintah.

Dilihat dari obyeknya, Hukum Agraria Nasional dibagi menjadi 2, yaitu:¹³

- 1) Hukum agraria dalam arti sempit
Hanya membahas tentang hak penguasaan atas tanah meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai dari negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.
- 2) Hukum agraria dalam arti luas. Materi yang dibahas, yaitu :
 - a. Hukum pertambangan, dalam kaitannya dengan hak kuasa pertambangan.
 - b. Hukum kehutanan dalam kaitannya dengan hak penguasaan hutan.
 - c. Hukum pengairan, dalam kaitannya dengan hak guna air.
 - d. Hukum ruang angkasa, dalam kaitannya dengan hak ruang angkasa.
 - e. Hukum lingkungan hidup, dalam kaitannya dengan tata guna tanah, dan *Landreform*.

¹³Muhshin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Op.,Cit*, hal.119

BAB II

SEJARAH HUKUM AGRARIA SEBELUM ADANYA UUPA

A. Hukum Tanah yang Dualistik dan Pluralistik

Sebagaimana halnya dalam hukum perdata yang bersumber pada KUH Perdata, hukum agraria lama mempunyai sifat dualistik sebagai akibat politik hukum dari pemerintah kolonial Belanda dahulu. Dualisme dalam hukum agraria artinya disamping berlakunya hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat, saat itu juga berlaku hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat. Hak-hak atas tanah yang diatur menurut hukum adat disebut dengan Tanah Adat atau Tanah Indonesia.

a) Hukum agraria adat

Sumber pada hukum adat sifatnya tidak tertulis jiwanya gotong royong dan kekeluargaan sesuai dengan sifat hukum adat. Meskipun hukum agraria adat tersebut pokok-pokok dan asas-asasnya sama, tetapi menunjukkan juga adanya perbedaan-perbedaan berdasarkan daerah atau masyarakat tempat berlakunya hukum agraria adat itu. Oleh sebab itu nampak bahwa hukum agraria adat itu isinya beraneka ragam sehingga disebut pluralistik. Kelemahannya disamping formulasinya tidak tertulis, mempunyai

kelemahan disamping tidak tegas juga tidak memberikan jaminan kepastan hukum.¹

b) Hukum agraria barat

Bersumber pada hukum perdata barat khususnya yang diatur dalam KUH Perdata yang sebagian besar dimuat pada buku II, III dan IV. Sifatnya tertulis oleh sebab itu nampak formulasinya tegas dan mudah untuk dipaksakan berlakunya sebagai hukum positif. Jiwanya liberal individualistis, berdasarkan asas konkordansi dalam penyusunan perUndang-Undangan Hindia Belanda dahulu, akibatnya KUH Perdata Indonesia juga konkordan dengan BW Negeri Belanda yang berjiwa liberal individualistis.²

Adapun konsekuensi dari sifat dualistis yaitu hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi dikalangan orang-orang dari golongan Indonesia (asli) akan diselesaikan menurut hukum adat. Sedangkan hubungan-hubungan dan peristiwa hukum yang terjadi di kalangan orang-orang dari golongan Eropa dan yang dipersamakan akan diselesaikan menurut hukum barat. Apabila terjadi hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi antara orang-orang dari golongan Indonesia asli dengan orang-orang dari golongan Eropa. Untuk mengatasi persoalan hukum seperti ini ada yang disebut dengan Hukum Antar Golongan. Berlaku asas "tanah itu mempunyai status hukum tersendiri yang terlepas dan tidak dipengaruhi oleh status atau hukum dari subyek yang menghendaki". Oleh sebab itu tanah adat (Indonesia) tetap tunduk pada hukum agraria adat, meskipun dipunyai oleh golongan Eropa, demikian pula sebaliknya. Asas hukum agraria antar golongan seperti tersebut diatas, tidak merupakan ketentuan hukum tertulis, tetapi diperkuat/dipertegas dalam berbagai

¹ Arie Sukanti Hutagalung, *Hukum Pertanahan di Belanda dan di Indonesia*, (Pustaka Larasan:Denpasar), 2012, hal. 64

²*Ibid*, hal. 65

putusan pengadilan. Tanah pada waktu ini mempunyai pasaran bebas, artinya baik orang-orang dari golongan eropa dan yang dipersamakan dapat mempunyai tanah adat. Demikian pula sebaliknya orang-orang dari golongan bumi putera dapat mempunyai tanah barat/eropa. Dalam perkembangan selanjutnya bagi orang-orang bukan Indonesia asli untuk memperoleh tanah-tanah adat (Indonesia) diadakan pembatasan, yaitu dengan dikeluarkannya peraturan Larangan Pengasingan Tanah (*Grond veroreemdings verbod*) yang di-Undangkan dalam S.1875 No 179.³

Maksud dikeluarkannya peraturan larangan Pengasingan tanah :

- 1) Untuk melindungi bangsa Indonesia yang kedudukannya lemah dalam bidang ekonomi apabila dibandingkan dengan bukan bangsa Indonesia asli.
- 2) Untuk kepentingan pemerintah kolonial sendiri. Sebab pemerintah menganggap pengusaha-pengusaha Eropa sangat membahayakan.

Dalam larangan pengasingan tanah (S.1875 No.179) ini ditetapkan bahwa hak milik atas tanah kepunyaan bangsa Indonesia asli tidak dapat diasingkan oleh bangsa Indonesia kepada bukan bangsa Indonesia, baik langsung maupun tidak langsung. Pengasingan secara langsung misalnya dengan jual-beli, pengibahan, pewarisan dengan jalan legal atau dengan surat wasiat. Sedangkan pengasingan secara tidak langsung terjadi dengan penyelundupan yaitu sistem kedok atau stroom. Akan tetapi tanah milik bangsa Indonesia dapat dialihkan kepada bukan bangsa Indonesia dengan beberapa cara, yaitu : dengan mengadakan perkawinan campuran, dengan pewarisan ab

³ *Ibid*, hal. 67

intestato, dan karena perubahan status kewarganegaraannya dengan jalan naturalisasi.⁴

Dalam mengatasi persoalan-persoalan hukum agraria antar golongan, tanah merupakan titik pertalian sekunder, yaitu faktor-faktor yang menentukan hukum apa yang harus diperlakukan. Ada dua pandangan yang membahas tanah sebagai titik pertalian sekunder.⁵

- 1) Pertama, mengatakan bahwa tanah selalu merupakan titik pertalian yang sekunder, artinya setiap pemindahan hak atas tanah harus diperlakukan menurut hukum dari tanahnya, serta tidak memperdulikan siapa yang mengalihkan tanah tersebut. Contoh: Tanah adat dapat digadaikan menurut hukum adat, tetapi tanah eigendom tidak dapat digadaikan menurut hukum adat. Tanah eigendom dihipotekan, sebab tanah adat tunduk pada hukum adat, sedangkan tanah eigendom tunduk pada hukum barat.
- 2) Pendapat yang kedua, mengatakan bahwa tidak selalu tanah merupakan titik pertalian sekunder (faktor yang menentukan hukum apa yang harus diperlakukan) karena menurut hukum agraria antar golongan, banyak hal-hal yang dapat menjadi titik pertalian sekunder misalnya : kehendak pihak-pihak yang bersangkutan, suasana setempat, status orang yang bersangkutan. Contoh: Tanah adat (Indonesia) dengan hak milik disewakan oleh orang Indonesia asli kepada orang bukan Indonesia asli. Dapat juga jawabannya seperti pendapat pada contoh pertama, tetapi apabila pihak-pihak yang bersangkutan dalam sewa-menyewa tanah itu menghendaki dilakukan menurut hukum barat, dapat juga dilaksanakan. Dalam hal ini faktor tanah dikesampingkan, karena "kehendak yang bersangkutan" ini merupakan titik pertalian sekunder.

⁴ *Ibid*, hal. 70

⁵ *Ibid*, hal. 71

Dari uraian diatas, menjadi jelas bahwa dualisme dalam hukum agraria mengandung banyak sekali masalah-masalah yang sulit untuk memecahkannya, meskipun hukum agraria antar golongan akhirnya mampu untuk mengatasinya.

B. Hak-Hak Penguasaan Tanah Yang Bersumber Pada Hukum Tanah Adat Dan Hukum Tanah Barat

Hukum perdata Barat demikian juga hukum tanahnya bertitik tolak dari pengutamaan kepentingan pribadi (individualistis/liberalistis), sehingga pangkal dan pusat pengaturan terletak pada *eigendomrecht* (hak eigendom) yaitu pemilikan perorangan yang penuh dan mutlak, di samping *domein verklaring*(pernyataan domein) atas pemilikan tanah oleh Negara.⁶

Hukum Adat demikian juga hukum adat tanahnya sebagai bagian terpenting dari hukum adat, bertitik tolak dari pemungutan kepentingan masyarakat (komonalitas) yang berakibat senantiasa mempertimbangkan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan. Dalam hukum tanah adat, hak ulayat, yang merupakan hak persekutuan hukum atas tanah, merupakan pusat pengaturan.

Hak perorangan warga masyarakat adat, memperoleh hak milik garapannya, setelah memperoleh izin dari penguasa adat. Apabila warga tersebut terus menggarap bidang tanah termaksud secara efektif, maka hubungan hak miliknya menjadi lebih intensif dan dapat turun temurun. Akan tetapi apabila warga tersebut menghentikan kegiatan menggarapnya, maka tanah itu kembali ke dalam cakupan hak ulayat persekutuan hukumnya dan hak miliknya melebur. Jadi dengan demikian ada landasan filsafat yang berlainan antara hukum perdata barat dengan :⁷

⁶A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997)*, (Mandar Maju : Bandung), 1999, hal. 96

⁷ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal.122

1) Hak-hak atas tanah yang terpenting menurut hukum perdata barat.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang kedudukan tanah-tanah sebelum berlakunya UUPA, perlu diketahui terlebih dahulu macam-macam hak atas tanah pada zaman kolonial, yang dikenal dengan hak-hak Barat diatur dalam *Burgerlijk Wetboek*, diantaranya hak eigendom, hak postal, hak erfpacht dan sebagainya.

a. Hak Eigendom

Hak eigendom adalah hak kebendaan yang paling luas. Pasal 570 B.W. menerangkan, bahwa eigendom adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan (menikmati) suatu benda sepenuhnya dan untuk menguasainya seluas-luasnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, semua itu kecuali pencabutan eigendom (*onteigening*) untuk kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan-peraturan umum. Dalam Pasal ini ditetapkan dengan tegas, bahwa eigendom itu adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*), artinya orang yang mempunyai eigendom itu mempunyai wewenang untuk : menggunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepenuhnya, menguasai benda itu dengan seluas-luasnya, dan *Onteigening* (dicabut) harus untuk kepentingan umum dengan ganti kerugian yang layak dan menurut peraturan-peraturan hukum.

b. Hak Erfpacht.

Dalam Pasal 720 BW Hak Erfpacht adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas hak eigendom dari pemilik itu.

c. Hak Opstal.

Menurut Pasal 711 BW hak postal adalah suatu hak kebendaan (*zakeijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman diatas tanah milik orang lain.

2) Hak-hak tanah yang terpenting menurut hukum Adat. Sedangkan hukum adat mengenal peristilahan :

a. Hak persekutuan atas tanah :

1. Hak ulayat
2. Hak dari kelompok kekerabatan atau keluarga luas.

b. Hak perorangan atas tanah :

1. Hak milik, hak yasan (*inland bezetrecht*);
2. Hak wewenang pilih, hak kima-cek, hak mendahulu(*voorkeursrecht*)
3. Hak menikmati hasil (*genotsrecht*)
4. Hak pakai (*gebruiksrecht*), dan hak menggarap/ mengolah (*ontginningsrecht*)
5. Hak imbalan jabatan (*ambtelijk profijtrecht*)
6. Hak wewenang beli (*naastingsrecht*).

C. Hukum Tanah Administrasi Pemerintah Hindia Belanda

1. Periode sebelum Proklamasi Kemerdekaan

Pada zaman VOC (1602-1799) yang berkaitan dengan politik pertanahan, telah dikenal memberlakukan peraturan perUndang-Undangan mengenai pertanahan yang sangat menindas rakyat miskin. Yaitu :⁸

- a) *Contingenten*, yaitu berupa pajak atas hasil pertanian yang harus diserahkan kepada penguasa kolonial.
- b) Peraturan "*Verplichte Leverantieen*" yaitu raja wajib menyerahkan seluruh hasil pertanian dengan pembayaran yang harganya sudah ditentukan secara sepihak.

⁸ Arie S. Hutagalung, *Op.,Cit*, hal. 118

Pada tanggal 31 Desember 1799 VOC membubarkan diri, maka pada tanggal 1 Januari 1800 seluruh tanah jajahan menjadi bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan Hindia Belanda. Gubernur pertama yang memerintah Hindia Belanda adalah Herman Willem Daendels (1808–1811). Politik yang dijalankan berkaitan dengan tanah adalah menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar terutama kepada Cina, Arab maupun kepada bangsa Belanda. Tanah-tanah yang dijual ini disebut dengan Tanah partkelir. Daendels digantikan oleh Jan Willmen Janssens, tidak beberapa lama pemerintah kolonial Belanda jatuh ketangan Inggris, Janssens diganti oleh Stamford Raffles (1811-1816). Raffles dalam bidang pertanahan mewujudkan pemikiran tentang fiskal (pajak) yang dikenal dengan "*landrent*" (pajak tanah). *Landrent* tersebut tidak dibebankan langsung kepada para pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada para Kepala Desa.⁹

Pada tahun 1816 Pemerintah Inggris menyerahkan kekuasaannya kembali kepada Pemerintah Belanda, dibawah pimpinan Johannes van den Bosch. Pada tahun 1830 diadakan sistem tanam paksa (*cultur stelsel*). Pada tahun 1870 pemerintah kolonial Belanda mengesahkan Undang-Undang agraria yang disebut dengan "*Agrarische Wet*". Stb 1870 No 55. Undang-Undang yang dibuat di negeri Belanda ini tujuannya adalah untuk memberi kemungkinan dan jaminan kepada modal besar asing agar dapat berkembang di Indonesia.¹⁰

Dasar dari hukum agraria lama adalah *agrarische wet* yang dijadikan satu dalam Pasal 51 IS (*Indische Staats Regeling*). Adapun bunyi ketentuan Pasal 51 IS adalah sebagai berikut:

- 1) Gubernur jendral tidak boleh menjual tanah
- 2) Didalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan perluasan kota dan desa serta mendirikan bangunan-bangunan kerajinan/ industri.

⁹ Boedi Harsono, *Op., Cit*, hal. 154

¹⁰ *Ibid*, hal.155

- 3) Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Adapun tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia asli atau yang dipunyai oleh desa sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lainnya tidak boleh dipersewakan.
- 4) Menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah dengan hak erfpacht selama waktu tidak boleh lebih dari 75 tahun.
- 5) Gubernur jenderal menjaga jangan sampai ada pemberian tanah yang melanggar hak-hak penduduk Indonesia asli.
- 6) Gubernur jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia asli untuk keperluan mereka sendiri atau tanah-tanah kepunyaan desa sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lainnya. Kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 dan untuk keperluan perusahaan yang diselenggarakan atas perintah atasan, dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
- 7) Tanah-tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia asli dengan hak milik, atas permintaan pemiliknya yang sah diberikan kepadanya hak eigendom dengan pembatasan-pembatasan seperlunya yang ditetapkan dengan ordonansi.
- 8) Menyewakan tanah atau menyerahkan tanah untuk dipakai oleh orang-orang Indonesia asli kepada bukan orang-orang Indonesia asli dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi.¹¹

Ketentuan-ketentuan dari *Agrarische Wet* pelaksanaannya diatur lebih lanjut didalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu diantaranya yang penting ialah yang diatur dalam *Koninkjlk Besluit* yang kemudian dikenal dengan nama *Agrarisch*

¹¹ AP. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, (Mandar Maju : Bandung), 1990, hal. 78

Besluit dan di-Undangkan dalam S.1870 No.118. Pasal 1 dari *Agrarisch Besluit* ini menentukan : “Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari Undang-Undang tersebut (ayat 5 dan 6 Pasal 51 IS), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada buktinya hak eigendom adalah kepunyaan negara”.¹²

Asas *domein* (*domein beginsel*) atau pernyataan *domein* berdasarkan ketentuan Pasal 20 S.1870 No.118 hanya diberlakukan di Jawa dan Madura saja. Tetapi dengan S.1875 No. 119 a, pernyataan *domein* itu diberlakukan juga untuk daerah luar Jawa dan Madura. Pernyataan *domein* yang dimuat dalam S.1870 No.118 dan S.1875 No.119a itu bersifat umum dan oleh karena itu disebut juga pernyataan *domein* umum.

Disamping itu ada juga pernyataan *domein* khusus yang pada pokoknya berbunyi: “semua tanah liar (kosong) termasuk tanah negara, kecuali tanah-tanah yang dihaki rakyat berdasarkan atas haknya untuk membuka tanah”. Pernyataan *domein* khusus ini berlaku bagi daerah Sumatera, Manado, dan Kalimantan Selatan dan Timur, dimuat dalam Stb.1874 No.94f; Stb.1877 No.55 dan Stb.1888 No.58.

Kenyataannya dalam praktek *domein verklaring* ini mempunyai beberapa fungsi antara lain :¹³

- 1) Dipakai sebagai landasan hukum bagi pemerintah kolonial untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat, yaitu hak-hak yang diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata seperti Misalnya: Hak Eigendom, hak Erfpacht, hak Opstal.
- 2) Untuk keperluan pembuktian, yaitu apabila negara berperkara, maka negara tidak perlu membuktikan hak eigendommenya atas tanah yang diperkarakan, tetapi pihak lainlah yang wajib untuk membuktikan haknya.

¹² *Ibid*, hal. 80

¹³ Arie S. Hutagalung, *Op.,Cit*, hal. 109

C Van Vollenhoven mengkritik praktek-praktek *domein verklaring* ini, sebab *domein verklaring* ini sangat kejam dan sangat merugikan rakyat. Lebih lanjut dikatakannya bahwa tafsiran *domein verklaring* itu ada tiga, yaitu :

- 1) Semua tanah yang bukan tanah eigendom menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 2) Semua tanah yang bukan tanah eigendom, bukan pula tanah *agrarisch eigendom* dan bukan pula tanah milik rakyat yang telah bebas dari kungkungan hak ulayat.
- 3) Semua tanah yang bukan tanah eigendom, bukan pula tanah *agrarisch eigendom* dan bukan pula tanah milik rakyat, baik yang sudah maupun yang belum bebas dari kungkungan hak ulayat.¹⁴

Rumusan ini tidak dipergunakan oleh pemerintah kolonial Belanda, pemerintah kolonial Belanda tetap mempergunakan rumusannya sendiri, yaitu barang siapa tidak dapat membuktikan hak eigendom atau hak *agrarische eigendom*nya atas sebidang tanah, maka tanah itu adalah domein negara.

2.Periode sesudah Proklamasi Kemerdekaan

Dualisme hukum agraria ternyata masih berlangsung meskipun negara Republik Indonesia sudah merdeka. Ketentuan-ketentuan agraria lama terpaksa masih diberlakukan berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Sejak berlakunya UUD 1945 politik pemerintah kolonial Belanda ditinggalkan, diganti dengan politik agraria yang baru seperti yang telah digariskan didalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

¹⁴ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 119

BAB III

POLITIK HUKUM AGRARIA NASIONAL

A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai Hukum Agraria Nasional

Dengan di Undangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka bangsa Indonesia telah mempunyai hukum agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materiilnya. Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya di bawah kata “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan-keburukan dan kekurangan-kekurangan dalam hukum agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan-keburukan itu antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria kolonial itu mempunyai sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan adanya kekurangan ini, maka hukum agraria kolonial itu harus diganti dengan Hukum agraria Nasional yang dibuat oleh Pembentuk Undang-Undang Nasional Indonesia, dibuat dan disusun dalam bahasa Indonesia. Dengan dibentuknya UUPA oleh Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong (DPR-GR) bersama Presiden yang disusun dalam bahasa Indonesia serta berlaku dalam wilayah Indonesia, maka UUPA dalam hal ini mempunyai sifat nasional formil.

Mengenai segi materiilnya, hukum agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hal ini, UUPA menyatakan pula dalam konsiderannya dibawah kata “berpendapat” bahwa hukum agraria yang baru harus:

- 1) Didasarkan atas hukum adat tentang tanah.
- 2) Sederhana.
- 3) Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 4) Tidak megabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
- 5) Memberi kemungkinan supaya bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur.
- 6) Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia.
- 7) Memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.
- 8) Mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
- 9) Merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik (GBHN).
- 10) Melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.¹

B. Peraturan-Peraturan Yang Dicabut Oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Dicabutnya berbagai peraturan UUPA dan dinyatakan hukum Adat sebagai dasar Hukum Agraria Nasional, adalah dalam rangka mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan hukum tersebut. Diktum pertama dari UUPA berupa pencabutan peraturan hukum agraria lama, karena peraturan-peraturan ini

¹ Sudikno Mertokusumo dkk., *Hukum dan Politik Agraria*, (Pusat Penerbitan Universitas Terbuka :Jakarta), 1988, hal. 29

dianggap tidak sesuai dengan alam bangsa Indonesia yang sudah merdeka dan berdaulat sehingga banyak menimbulkan berbagai persoalan.

Adapun Undang-Undang maupun peraturan-peraturan yang dicabut pada waktu menetapkan UUPA ditegaskan dalam diktum UUPA, yaitu:²

- 1) *Agrarische Wet* Stb. 1870 Nomor 55 sebagai yang termuat dalam Pasal 51 I.S. Stb 1925 Nomor 447. Peraturan ini merupakan basis hukum agraria di zaman kolonial, yang telah banyak menimbulkan persoalan dalam hukum agraria di Indonesia sebelum UUPA.
- 2) Peraturan-peraturan tentang *Domein Verklaring*, yaitu suatu sistem yang bertalian erat dengan kepentingan penjajah untuk menguasai tanah di Indonesia, yang dalam pelaksanaannya telah banyak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik. Peraturan-peraturan ini baik yang bersifat umum maupun khusus, yaitu:
 - a. Pasal 1 *Agrarische Besluit*, Stb. 1870 Nomor 118.
 - b. *Algemeen Domein verklaring*, Stb. 1875 Nomor 119a.
 - c. *Domein verklaring* untuk Sumatera, Stb.1874 Nomor 94f.
 - d. *Domein verklaring* untuk Karesidenan Manado, Stb. 1877 Nomor 55.
 - e. *Domein verklaring* untuk *Residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*, Stb.1888 Nomor 58.
- 3) *Koninklijk Besluit* (keputusan Raja) tanggal 16 April 1872 Stb. 1872 Nomor 117 dan peraturan pelaksanaannya
- 4) Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

²Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Remadja Karya : Bandung), 1985, hal. 78

Dengan dicabutnya Undang-Undang dan Peraturan-peraturan hukum agraria kolonial tercapailah kesatuan (unifikasi) hukum agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan peraturan bangsa. Dengan demikian, setelah berlakunya UUPA tidak dikenal lagi istilah tentang hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat, seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak postal, dan sebagainya. Yang dikenal sekarang adalah istilah mengenai hak-hak tanah yang terdapat dalam UUPA, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan sebagainya.

C. Tujuan Hukum Agraria Nasional

Tujuan Hukum Agraria Nasional sebagaimana termuat dalam Penjelasan Umum UUPA, adalah:

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Peletakan dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum, berarti pembinaan Hukum Agraria Nasional harus diarahkan pada terciptanya unifikasi hukum, yaitu berlakunya satu sistem hukum. Untuk itu pembentukan Hukum Agraria nasional didasarkan pada Hukum Adat, karena hukum adat merupakan hukum dari sebagian besar masyarakat Indonesia sehingga akan mudah dipahami dan dilaksanakan. Hukum adat sebagai dasar dari Hukum agraria Nasional disebut dalam Pasal 5 UUPA.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Usaha untuk memberikan kepastian hukum dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang

bersifat *recht-kadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Hukum Agraria Nasional. Mengenai pendaftaran tanah ini disebutkan dalam Pasal 19 UUPA, sedangkan mengenai konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi.

D. Asas-Asas Dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dimuat beberapa asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini karena sebagian dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Asas-asas tersebut adalah:³

1) Asas kenasionalan.

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional.

2) Asas tingkatan yang tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

Sesuai dengan pendirian tersebut, perkataan dikuasai disini bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi dari bangsa Indonesia. Untuk pada tingkatan yang tertinggi itu maka negara dapat:

- a) Mengatur dan menyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b) Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu.

³ Ahmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Konstitusi Press : Jakarta), 2013, hal. 46

- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
- 3) Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari kepentingan perseorangan dan golongan.

Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional, akan tetapi pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek- proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, real estate, dan sebagainya.

- 4) Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

- 5) Asas hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum.

- 6) Asas persamaan bagi setiap Warga Negara Indonesia.

Tiap-tiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki mau-pun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

- 7) Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Pelaksanaan dari pada asas tersebut, dewasa ini menjadi dasar hampir di seluruh dunia yang menyelenggarakan *Landreform* atau *Agraria Reform* dan *Rural Development*, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri tanpa adanya unsur pemerasan.

- 8) Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara Indonesia dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (Planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana Umum (*National Planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*Regional Planning*) tiap-tiap daerah.

E. Nilai-Nilai Pancasila Dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibentuk pada tahun 1960. Pada waktu itu partai Komunis Indonesia (PKI) boleh dikatakan berkembang pesat dan mempunyai pengaruh yang cukup besar, baik dalam kehidupan masyarakat maupun dalam kehidupan kenegaraan Indonesia. Oleh karena itu, ada yang mengatakan bahwa UUPA merupakan ciptaan dan berkonsepsi komunis, misalnya program pemerintah di bidang *Landreform* dianggap produk PKI. Orang-orang yang mempunyai uang beranggapan bahwa UUPA ciptaan PKI, kemudian melakukan semacam kampanye kemudian meminta kepada pemerintah agar UUPA isinya ditinjau kembali, kalau perlu dirubah tanpa memberikan alasan yang rasional dan saran-saran yang positif tentang bagaimana dan bagian mana dari UUPA yang berkonsepsi komunis dan harus dirubah. Pendapat tersebut, yang mengatakan UUPA adalah ciptaan dari PKI atau konsepsi komunis adalah tidak

benar. Justru sebaliknya UUPA itu dibuat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam pembentukan UUPA menggunakan *Stufen Theorie* (teori tangga) yang dijelaskan oleh Hans Kelsen. Adapun teorinya adalah “bahwa tertib hukum atau legal order itu merupakan *a system of norm* yang berbentuk seperti tangga-tangga piramida. Pada tiap tangga terdapat kaidah (norms) dan dipuncak piramida terdapat kaidah yang disebut kaidah dasar (*grundnorm*). Di bawah kaidah dasar terdapat kaidah yang disebut Undang-Undang Dasar, dibawah Undang-Undang terdapat kaidah yang disebut peraturan, dibawah peraturan ini terdapat kaidah yang disebut ketetapan. Maka dasar berlaku dan legalitas suatu kaidah terletak pada kaidah yang ada di atasnya.⁴

Berdasarkan Teori Stufen, maka dasar berlaku dan legalitas UUPA dapat dijelaskan bahwa: Pancasila dengan kelima silanya tercantum dalam alinea IV pembukuan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan batang tubuh UUD 1945 atau dengan kata lain, keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 itu menjiwai Batang tubuh UUD 1945, artinya sila-sila dalam Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal-Pasal (Batang Tubuh) UUD 1945. Jadi karena Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam batang tubuh UUD 1945, ini berarti bahwa dasar berlaku dan legalitas UUD 1945 terletak pada Pancasila.⁵

Dalam salah satu Pasal UUD 1945 adalah Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa: Bumi, Air dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini yang dijadikan dasar dalam pembentukan UUPA, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat(1) UUPA, yaitu: Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal sebagai mana yang dimaksud

⁴ Bachsan Mustafa, , *Op.,Cit*, hal. 66

⁵ *Ibid*, hal. 61

dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jadi dasar berlaku dan legalitas UUPA terletak pada UUD 1945.

Dengan menggunakan Stufen Theorie dari Hans Kelsen, UUPA dan peraturan pelaksanaannya itu bukanlah ciptaan PKI atau berkonsepsi komunis, melainkan ciptaan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusionalitas kehidupan bernegara dan berbangsa.

Ketentuan-ketentuan dalam UUPA yang menunjukkan bahwa UUPA didasarkan pada Pancasila dapat dijelaskan sebagai berikut:⁶

- 1) Dalam konsideran UUPA dibawah perkataan “berpendapat” huruf c dinyatakan bahwa: “hukum agraria Nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial, sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar”
- 2) Penjelasan Umum Angka 1 UUPA menyebutkan bahwa: “Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada Asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang tercantum dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan didalam Pidato Presiden 17 Agustus 1960.

⁶ AP. Parlindungan, , *Op.,Cit*, hal. 75

F. Undang-Undang Pokok Agraria Didasarkan Pada Hukum Adat

Hukum adat sebagai hukum yang dianut oleh sebagian besar bangsa masyarakat Indonesia mempunyai kedudukan yang istimewa dalam politik hukum agraria Nasional. Pembangunan Hukum Agraria Nasional diarahkan pada berlakunya satu sistem hukum (unifikasi hukum). Dalam rangka unifikasi hukum tersebut Hukum Adat dijadikan dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional. Di dalam UUPA terdapat beberapa penyebutan Hukum Adat sebagai dasar Pembentukan Hukum Agraria Nasional, yaitu:

- 1) Konsideran dibawah perkataan “berpendapat” huruf a..
- 2) Penjelasan umum angka III (1).
- 3) Pasal 5 dan penjelasannya.
- 4) Penjelasan Pasal 16.
- 5) Pasal 56.
- 6) Pasal 58 (secara tidak langsung).

G. Politik Hukum Reforma Agraria

Era Orde Baru yang dimulai saat berlakunya surat perintah 11 Maret 1966 (Supersemar) yang diserahkan presiden soekarno kepada Panglima Kostrad Mayjen TNI Soeharto sebagai penerima surat tersebut, yang kemudian berkuasa di Indonesia selama lebih kurang 32 tahun. Dalam pemerintahannya, Presiden Soeharto memimpin negara sampai tanggal 21 Mei 1998 dan selama berkuasa sebagai Presiden Republik Indonesia membawa dampak yang amat penting di bidang Agraria. Pada masa orde baru dengan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik dalam kebijakannya lebih menitikberatkan pada aspek pembangunan ekonomi, dengan bertumpu pada hutang luar negeri sebagai jalan kebijakan ekonominya ternyata menuai dampak krisis yang berkepanjangan.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan itu, karena antara apa yang dibayangkan dengan realita yang terjadi dapat digambarkan layaknya manusia yang disekap, diikat erat selama puluhan tahun, ketika dilepaskan sebebaskan-bebasnya sehingga menjadi tanpa

kendali ternyata membuahkan hasil yang mampu dapat diharapkan keberlanjutan dan keberlangsungan tatanan kehidupan negara, sejak reformasi digulirkan untuk merobohkan kekuasaan yang otoriter dan sentralistik. Belum lagi ada warisan masalah, misalnya hutang luar negeri yang terus meningkat karena kewajiban membayar pokok hutang luar negeri yang terus meningkat karena kewajiban membayar pokok hutang dan bunga pinjaman serta krisis ekonomi moneter berkepanjangan yang menambah jumlah angka kemiskinan dan pengangguran.

Oleh karena itu Reforma Agraria diperlukan ketika masih terjadi ketimpangan dan ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah. Hal tersebut untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, pelaksanaan Reforma Agraria tidak dapat ditunda lagi. Di mana tujuan Reforma Agraria secara umum, tujuan khusus yakni tujuan politik, ekonomi dan sosial perlu diperhatikan dalam memantapkan orientasi reforma agraria yang dipilih. Tujuan utama Reforma Agraria adalah tercapainya keadilan dalam akses untuk memperoleh dan pemanfaatan tanah. Untuk tercapainya tujuan tersebut hendaknya nilai-nilai yang ada dalam Pancasila diaktualisasikan dalam Reforma Agraria. Secara ringkas, tanah harus dilihat dan diperlukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk dimanfaatkan secara wajar oleh seluruh masyarakat. Di mana alokasinya harus adil yang dijabarkan dalam kebijakan dan peraturan perUndang-Undangan sehingga terjamin kepastian hukum dan perlindungan hukumnya bagi masyarakat. Kelestarian sumber daya tanah wajib dipelihara agar dapat memberi manfaat bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang (keadilan antar generasi). Belajar dari pengalaman negara-negara lain dalam melaksanakan Reforma Agraria baik berupa hambatan maupun keberhasilan, seyogyanya Reforma Agraria dilaksanakan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Dilaksanakan tepat waktu (tidak ditunda-tunda).
- 2) Didukung oleh peraturan perUndang-undangan yang tepat secara vertikal maupun horizontal dan serasi antara substansi dan wadah pengaturannya.
- 3) Didukung oleh dana dan sumber daya manusia yang mempunyai komitmen dan integritas.
- 4) Didukung oleh organisasi pemangku kepentingan (petani,dan lain-lain) yang kuat.
- 5) Didukung oleh masyarakat melalui peran serta aktif pemangku kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasinya.⁷

Oleh karena itu reforma agraria sangat diperlukan sekali dimana pembangunan pertanahan yang bertujuan untuk memanfaatkan tanah secara terpadu antara berbagai sektor pembangunan serta mencapai peningkatan kualitas ruang. Oleh sebab itu, penataan kembali sebagai tuntutan akan perkembangan atas pemanfaatan sumber-sumber agraria sangatlah diperlukan dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan akan hak-hak atas tanah. Dengan adanya ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang sekarang ini berlaku, dimana mengatur tentang sumber-sumber agraria beserta ruang lingkungannya yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Untuk memenuhi itu semua ada harapan yang diberikan negara yang terus diharapkan oleh masyarakat terhadap pengaturan tentang pemanfaatan atas tanah sebagaimana diamanatkan didalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.⁸

⁷ Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, (Kompas : Jakarta), 2008, hal. 98

⁸ Ahmad Sodiki, , *Op.,Cit*, hal. 83

BAB IV

HAK-HAK DALAM HUKUM AGRARIA

A. Hak Penguasaan Atas Tanah

Pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak menguasai secara fisik tanah yang dimilikinya, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya, tidak diserahkan kepada pihak lain.

Aspek penguasaan tanah terdiri dari aspek privat dan aspek publik. Aspek privat, yaitu penguasaan secara yuridis atas tanah, namun penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain dan penguasaan fisik secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Aspek publik yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.¹

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dimiliki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda

¹Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Sinar Grafika :Jakarta), 2006, hal. 62

di antara hak-hak penguasaan itulah yang menjadi tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.²

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :³

- 1) Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum
Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:
 - a. memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan.
 - b. menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya.
 - c. mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya.
 - d. mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- 2) Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit.
Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkrit, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu.

² *Ibid*, hal. 63

³Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Daerah Kebutuhan Hidup*,(Chandra Pratama : Jakarta), 1995, hal 84

- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain.
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain.
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya.
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional, adalah:

- 1) Hak Bangsa Indonesia atas tanah.
- 2) Hak menguasai dari negara atas tanah.
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat.
- 4) Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah.
 - b. Wakaf tanah hak milik.
 - c. Hak tanggungan.
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:⁴

- 1) Hak Bangsa Indonesia atas tanah.
Hak bangsa atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) UUPA.
- 2) Hak menguasai dari negara atas tanah.
Hak menguasai dari negara atas tanah bersumber pada hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Isi wewenang hak

⁴ Boedi Harsono, *Op., Cit.*, hal. 135

menguasai dari negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini, adalah:
 1. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA *jo.* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang).
 2. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah rusaknya (Pasal 15 UUPA).
 3. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk wewenang ini, adalah:
 1. Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
 2. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 *jo.* Pasal 17 UUPA).
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk wewenang ini, adalah:

1. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
2. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
3. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Tujuan hak menguasai dari negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

B. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu “dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih apabila memenuhi 3 unsur, yaitu:⁵

- 1) Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat.
- 2) Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama warganya sebagai “ruang hidup”.
- 3) Masih adanya penguasaan adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, apabila:

- 1) Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
- 2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- 3) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Sinar Grafika : Jakarta), 2007, hal.119

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing.

C. Hak-Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak-hak perseorangan atas tanah, adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.

Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang di milikinya. Macam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

D. Wakaf Tanah Hak Milik

Wakaf tanah hak milik diatur dalam Pasal 40 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1997 tentang Perwakafan Tanah Milik (diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf).

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaan yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

Wakaf tanah hak milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah hak milik, yang oleh pemiliknya (seorang atau badan hukum) dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

E. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39). Menurut Pasal 51 UUPA, hak tanggungan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, yang dimaksud hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur terhadap kreditur-kreditur lain.

Hak tanggungan merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberikan kewenangan kepada kreditur tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cedera janji dan

mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur yang lain.⁶

Hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Negara menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

F. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Secara implisit hak milik atas satuan rumah susun diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada hak milik atas satuan Rumah Susun bidang tanah yang di atasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemiliknya satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah dapat berupa hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara.

Yang dimaksud dengan rumah susun menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang rumah Susun, adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang di strukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.

⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, (Alumni : Bandung), 1999, hal. 17

Dari segi fungsinya, rumah susun diutamakan untuk tempat hunian atau tempat tinggal, akan tetapi rumah susun dapat juga difungsikan untuk non-hunian (usaha). Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam pemilikan satuan rumah susun diterbitkan tanda bukti hak berupa sertifikat Hak milik atas satuan rumah susun menurut Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 terdiri atas :

- a. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA
- b. Gambar denah tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki
- c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang bersangkutan.

Kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dijilid dalam satu sampul dokumen. Hak milik atas satuan rumah susun bukanlah hak atas tanah melainkan hak atas penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan.

G. Hak-Hak Agraria Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Hak-hak agraria menurut UUPA, yaitu:

- 1) Hak atas tanah yaitu hak yang memberi wewenang untuk menggunakan atau mengusahakan tanah tertentu
- 2) Hak Guna Air.
- 3) Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Air.
- 4) Hak Guna Ruang Angkasa.

Jenis-jenis hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA:

- 1) Hak Milik.
- 2) Hak Guna Usaha.
- 3) Hak Guna Bangunan.
- 4) Hak Pakai.

- 5) Hak Sewa.
- 6) Hak Membuka Tanah.
- 7) Hak Memungut Hasil.
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA :
 - a. Hak Gadai.
 - b. Hak Usaha Bagi Hasil .
 - c. Hak Menumpang.
 - d. Hak Sewa Tanah Pertanian.

BAB V

HAK-HAK ATAS TANAH

A. Jenis-jenis Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut. Hak atas tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah.

Dasar ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, yaitu atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun publik. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 *Jo.* Pasal 53 UUPA, antara lain:

- 1) Hak milik
- 2) Hak guna usaha
- 3) Hak Guna Bangunan
- 4) Hak Pakai
- 5) Hak Sewa
- 6) Hak membuka tanah
- 7) Hak memungut hasil hutan
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang diterapkan oleh Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Adapun wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:¹

- 1) Wewenang umum.

Wewenang yang bersifat umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

- 2) Wewenang khusus.

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah

¹Muhammad Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Mandar Maju : Bandung), 2008, hal. 72

menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan dibidang pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

Hak-hak tersebut bersifat sementara karena pada suatu saat nanti sifatnya akan dihapuskan. Oleh karena dalam prakteknya hak-hak tersebut menimbulkan pemerasan oleh golongan ekonomi kuat pada golongan ekonomi lemah (kecuali Hak Menumpang). Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional (Pasal 11 ayat 1). Selain itu, hak-hak tersebut juga bertentangan dengan jiwa dari Pasal 10 yang menyebutkan bahwa tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri secara aktif oleh orang yang mempunyai hak. Sehingga apabila tanah tersebut digadaikan maka yang akan mengusahakan tanah tersebut adalah pemegang Hak Gadai. Hak Menumpang dimasukkan dalam hak-hak atas tanah dengan eksistensi yang bersifat sementara dan akan dihapuskan karena UUPA menganggap Hak Menumpang mengandung unsur feodal yang bertentangan dengan asas dari hukum agraria Indonesia. Dalam Hak Menumpang terdapat hubungan antara pemilik tanah dengan orang lain yang menumpang di tanah si A, sehingga ada hubungan tuan dan budaknya. Feodalisme masih mengakar kuat sampai sekarang di Indonesia yang oleh karena Indonesia masih dikuasai oleh berbagai rezim. Sehingga rakyat hanya menunggu perintah dari penguasa tertinggi.²

Pasal 16 UUPA tidak menyebutkan hak pengelolaan yang sebetulnya hak atas tanah karena pemegang hak pengelolaan itu mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang menjadi haknya. Macam-macam hak atas tanah yang dimuat dalam Pasal 16 Jo. Pasal 53 UUPA, dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:³

² Erman Rajagukguk, *Op.,Cit*, hal. 81

³ Muhammad Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.,Cit*, hal. 103

- 1) Hak atas tanah yang bersifat tetap
Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-Undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.
- 2) Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang
Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas tanah ini belum ada.
- 3) Hak atas tanah yang bersifat sementara
Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (gadai tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa tanah pertanian.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 Jo. Pasal 53 UUPA bersifat limitatif, artinya disamping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan Undang-Undang. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok yaitu:⁴

- 1) Hak atas tanah yang bersifat primer.
Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Pakai atas tanah negara.

⁴ Arie S. Hutagalung, *Op., Cit*, hal. 114

2) Hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan, Hak Pakai atas tanah hak milik, Hak Sewa untuk bangunan, Hak Gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa tanah pertanian.

Terhadap ketentuan pencabutan Hak atas Tanah, yang diartikan sebagai pengambilan tanah secara paksa oleh negara yang mengakibatkan hak atas tanah itu hapus tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum tertentu dari pemilik hak atas tanah tersebut. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda di atasnya hanya dilakukan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama milik rakyat merupakan wewenang Presiden RI setelah mendengar pertimbangan apakah benar kepentingan umum mengharuskan hak atas tanah itu harus dicabut, pertimbangan ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, serta menteri lain yang bersangkutan. Setelah Presiden mendengar pertimbangan tersebut, maka Presiden akan mengeluarkan Keputusan Presiden yang didalamnya terdapat besarnya ganti rugi untuk pemilik tanah yang haknya dicabut tadi. Kemudian jika pemilik tanah tidak setuju dengan besarnya ganti rugi, maka ia bisa mengajukan keberatan dengan naik banding pada pengadilan.

B. Hak Milik

Ketentuan mengenai hak milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf a UUPA. Diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Pengertian hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA

adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Terkuat, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Hak milik atas tanah harus memperhatikan fungsinya sebagai fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah rusaknya.⁵

Subyek hak milik, yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya, adalah :

1) Perseorangan.

Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA).

⁵ Irawan Soerodja, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Arloka : Surabaya), 2003, hal. 58

2) Badan-badan hukum.

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 ayat (2) UUPA).

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (Bank Negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Sedangkan menurut Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah hak milik, adalah bank pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah. Pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) UUPA).

Hak milik atas dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu:⁶

1) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat.

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Pembukaan tanah (pembukaan hutan) adalah yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui 3 sistem penggarapan, yaitu matok sirah matok galeng, matok sirah gilir galeng dan

⁶ Boedi Harsono, *Op., Cit*, hal. 118

sistem bluburan. Sedangkan lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. Lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul dipinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjadi tanah. Dalam hukum adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan. Hak milik atas tanah tersebut dapat didaftarkan pada kantor pertanahan Kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah.

2) Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah.

Hak milik atas tanah yang terjadi berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila semuanya telah terpenuhi maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak milik atas tanah.

3) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan Undang-Undang.

Hak milik atas tanah ini terjadi karena Undang-Undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (I) ketentuan Konversi UUPA. Konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA).

Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara, yaitu:⁷

1) Secara originair.

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena Undang-Undang.

2) Secara derivative.

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan.

Dalam Pasal 24 UUPA ditegaskan, yaitu penggunaan tanah Hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perUndanguan. Karena pada dasarnya, pemilik tanah berkewajiban menggunakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Tetapi UUPA mengatur bahwa hak milik atas tanah dapat digunakan dan diusahakan oleh bukan pemiliknya. Bebarapa bentuk penggunaan atau perusahaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya, yaitu:

- a) Hak milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan.
- b) Hak milik atas tanah dibebani dengan Hak Pakai.
- c) Hak Sewa untuk bangunan.
- d) Hak Gadai (gadai tanah).
- e) Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil).
- f) Hak Menumpang.
- g) Hak Sewa tanah pertanian.

Menurut Pasal 25 UUPA hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk

⁷ Adrian Sutedi., *Op.,Cit*, hal. 67

pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan).

Syarat sah terjadinya hak tanggungan harus memenuhi 3 unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:⁸

- 1) Adanya perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokoknya.

Perjanjian utang piutang antara pemilik tanah sebagai debitur dengan pihak lain (bank) sebagai kreditur, yang dapat dibuat dalam bentuk akta notariil atau akta dibawah tangan.

- 2) Adanya Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagai perjanjian ikutan (tambahan).

Adanya penyerahan hak milik atas tanah sebagai jaminan utang dari debitur kepada kreditur, harus dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

- 3) Adanya Pendaftaran Akta Pemberian Hak tanggungan.

Akta pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Tanggungan.

Menurut Pasal 27 UUPA menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya Hak milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada Negara, yaitu:

- a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
- b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
- c) Karena ditelantarkan.
- d) Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai

⁸ Effendi Perangin, *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, (Rajawali Pers: Jakarta), 1991, hal. 85

subjek hak milik atas tanah.

- e) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah.
- f) Hak milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena ada bencana alam.

C. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA dan secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan peraturan perundangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

Hak guna usaha menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menambah guna perusahaan perkebunan.

Luas tanah Hak Guna Usaha adalah untuk perseorangan luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimal 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat (2) UUPA *jo.* Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Subjek hak guna usaha menurut Pasal 30 UUPA *jo.* Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, adalah:

- a) Warga negara Indonesia
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia)

Bagi pemegang yang tidak memenuhi syaratnya sebagai subjek hak guna Usaha, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila tidak dilakukan maka hak guna usahanya akan hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Dalam permohonan Hak Guna Usaha, apabila tanah yang akan dimohonkan Hak Guna Usaha masih dimiliki(dikuasi) oleh pihak lain, maka harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya akan mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional. Hak guna usaha mempunyai jangka waktu untuk pertama kali paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang jangka waktunya paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA). Sedangkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai mengatur tentang jangka waktu Hak Guna Usaha adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, diperpanjang paling lama 25 tahun dan diperbaharui paling lama 35 tahun.

Dalam mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu atau perbaharuan Hak Guna Usaha diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha berakhir. Perpanjangan dan pembaharuan jangka waktu Hak Guna Usaha dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Persyaratan yang harus dipenuhi untuk perpanjangan jangka waktu atau perbaharuan Hak Guna Usaha, yaitu:⁹

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

⁹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta :Kencana), 2010, hal.76

hak.

Kewajiban pemegang Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 12 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yaitu:

- 1) Membayar uang pemasukan kepada negara.
- 2) Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan sesuai peruntukan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
- 3) Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis
- 4) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha.
- 5) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
- 6) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha.
- 7) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus.
- 8) Menyerahkan sertifikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor pertanahan.

Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan.

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebankan Hak Tanggungan (Pasal 33 UUPA *jo.* Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai). Prosedur Hak Tanggungan Atas Hak Guna Usaha :

- 1) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.
- 2) Adanya penyerahan Hak Guna Usaha sebagai jaminan utang yang di buktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT sebagai perjanjian ikutan.
- 3) Adanya pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak tanggungan.

Hak tanggungan atas Hak Guna Usaha hapus dengan hapusnya hak guna usaha, namun tidak menghapus utang piutangnya. Hapusnya Hak Guna Usaha, berdasarkan Pasal 34 UUPA, karena:

- 1) Jangka waktu berakhir.
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum.
- 5) Ditelantarkan.
- 6) Tanahnya musnah.
- 7) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha dan berakibat tanahnya menjadi tanah negara berdasarkan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, adalah:

- 1) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan.
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian hak dan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Hak guna usahanya dicabut.
- 5) Tanahnya ditelantarkan.
- 6) Tanahnya musnah.
- 7) Pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha.

Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai mengatur konsekuensi hapusnya Hak Guna Usaha bagi bekas pemegang Hak Guna Usaha, yaitu:

- 1) Apabila hak guna usaha hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas hak guna usaha tersebut kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN.
- 2) Apabila bangunan, tanaman benda-benda tersebut diatas diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang hak

diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

- 3) Pembongkoran bangunan dan benda-benda diatas tanah Hak Guna Usaha dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.
- 4) Jika bekas pemegang Hak Guna Usaha lalai dalam memenuhi kewajiban tersebut, maka bangunan dan benda-benda yang di atas tanah bekas Hak Guna Usaha itu dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.

D. Hak Guna Bangunan

Pengertian Hak Guna Bangunan, menurut Pasal 35 UUPA, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

Menurut Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak pengelolaan, atau tanah Hak milik.

Subjek Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA *jo.* Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, adalah :

- a) Warga Negara Indonesia.
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Badan Hukum Indonesia).

Apabila subjek Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai WNI atau Badan Hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi hak sebagai pemegang Hak Guna Bangunan. Apabila

tidak dilakukan maka tanah akan beralih kepada negara karena hukumnya hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

Terjadinya Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁰

- 1) Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian Hak dari Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 14 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Prosedur terjadinya HGB diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- 2) Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan.
Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang hak Pengelolaan, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara dan prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Permen agraria/ kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- 3) Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik.
Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat untuk dicatat dalam buku Tanah (Pasal 24

¹⁰ AP. Parlindungan, *Op.,Cit*, hal. 92

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).

Jangka waktu Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Jangka waktu Hak Guna Bangunan berbeda sesuai dengan asal tanahnya, yaitu:¹¹

1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan selambat-lambatnya adalah dua tahun dan dicatatkan dalam buku tanah pada kantor Pertanahan Kabupaten/kota setempat.

2) Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Permohonan perpanjangan dan pembaharuan ini atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan atas persetujuan dari pemegang hak pengelolaan diajukan selambat-lambatnya adalah dua tahun sebelum jangka waktu berakhir. Pembaharuan dan perpanjangan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.

3) Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 tahun, tidak dapat diperpanjang jangka waktunya. Tapi

¹¹ Adrian Sutedi, *Op.,Cit*, hal. 105

berdasarkan kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Guna Bangunan dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftar pada kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Berdasarkan Pasal 30 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban:

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya.
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- d) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus.
- e) Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada kepala kantor pertanahan.
- f) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Guna Bangunan tersebut.

Menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemegang Hak Guna Bangunan berhak:

- a) Menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu.
- b) Mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan

pribadi atau usahanya.

- c) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain.
- d) Membebani hak tanggungan.

Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan (Pasal 39 UUPA *jo.* Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai). Prosedur Hak Tanggungan Hak Guna Bangunan, adalah:

- a) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.
- b) Adanya penyerahan Hak Guna Bangunan sebagai jaminan utang yang di buktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT sebagai perjanjian ikutan.
- c) Adanya pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak tanggungan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 40 UUPA, karena:

- a) Jangka waktu berakhir.
- b) Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d) Dicabut untuk kepentingan umum.
- e) Ditelantarkan.
- f) Tanahnya musnah.
- g) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yaitu:

- a) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya.
- b) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 - 1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Guna Bangunan.
 - 2) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan.
 - 3) Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d) Hak Guna Bangunan dicabut.
- e) Ditelantarkan.
- f) Tanahnya musnah.
- g) Pemegang Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemilik

tanah (Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).

Pasal 37 dan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai mengatur konsekuensi bagi bekas pemegang Hak Guna Bangunan atas hapusnya Hak Guna Bangunan, yaitu:

- 1) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.
- 2) Dalam hal bangunan dan benda-benda tersebut masih diperlakukan, maka kepada bekas pemegang Hak Guna Bangunan diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan keputusan presiden.
- 3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda tersebut dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.
- 4) Jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan lalai dalam memenuhi kewajibannya, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan itu dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.
- 5) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan atas tanah hak milik hapus, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik.

E. Hak Pakai

Menurut Pasal 41 UUPA yang dimaksud Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Perkataan menggunakan dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan memungut hasil dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

Menurut Pasal 42 UUPA menentukan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai, adalah:

- a) Warga negara Indonesia.
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- d) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang dapat mempunyai Hak Pakai, adalah:

- a) Warga negara Indonesia.
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c) Departemen, lembaga pemerintah non departemen dan pemerintah daerah.
- d) Badan-badan keagamaan dan sosial.

- e) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- f) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- g) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Bagi pemegang Hak Pakai yang tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Pakainya kepada pihak lain yang memenuhi syarat, apabila tidak dilakukan, maka Hak Pakainya akan hapus (Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa asal tanah Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan atau tanah hak milik.

Terjadinya Hak Pakai berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut :¹²

- 1) Hak Pakai atas tanah negara.

Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Badan Pertanahan Nasional. Hak Pakai ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Pakai didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

- 2) Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.

Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Badan Pemerintah Nasional berdasarkan usul

¹² Irawan Soeradja, *Op.,Cit*, hal. 147

pemegang hak pengelolaan. Hak Pakai ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Pakai didaftarkan kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya

3) Hak Pakai atas tanah hak milik.

Hak Pakai ini terjadi dengan pemberian tanah oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Akta PPAT ini wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Bentuk akta PPAT ini dimuat dalam lampiran Permen Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peruran Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 41 ayat 2 UUPA tidak menentukan secara tegas berapa lama jangka waktu Hak Pakai. Pasal ini menentukan bahwa Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, jangka waktu Hak Pakai diatur dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 49. Jangka waktu Hak Pakai ini berbeda-beda sesuai dengan asal tanahnya, yaitu:¹³

1) Hak Pakai atas tanah negara.

Hak Pakai ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Hak Pakai ini khusus dipunyai departemen, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing dan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka

¹³ Muhammad Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.,Cit*, hal. 128

waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum jangka waktu Hak Pakai tersebut berakhir. Perpanjangan dan pembaharuan Hak Pakai dicatat dalam buku tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.

Syarat-syarat pengajuan pembaharuan atau perpanjangan waktu yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Pakai, yaitu:

- a) Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut.
 - b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
 - c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.
- 2) Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan.
Hak Pakai ini berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Perpanjangan dan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai ini dapat dilakukan atas usul dari pemegang hak pengelolaan.
- 3) Hak Pakai atas tanah hak milik.
Hak Pakai ini diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Namun dapat diperpanjang atau diperbaharui atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai sehingga dapat Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh akta PPAT dan wajib didaftarkan dikantor pertanahan setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

Berdasarkan Pasal 50 dan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, kewajiban pemegang Hak Pakai, yaitu:

- 1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah hak milik.
- 2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah hak milik.
- 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- 4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemilik tanah sesudah Hak Pakai tersebut hapus.
- 5) Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada kepala kantor pertanahan kabupaten /kota setempat.
- 6) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Pakai.

Menurut Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemegang Hak Pakai berhak, yaitu:

- 1) Menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya.
- 2) Memindahkan Hak Pakai kepada pihak lain.
- 3) Membebaninya dengan hak tanggungan .
- 4) Menguasai dan mempergunakan tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Pembebanan Hak Pakai dengan hak tanggungan diatur dalam Pasal 53 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yaitu Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan hak tanggungan, sedangkan Hak Pakai atas tanah hak milik tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibenani hak tanggungan.¹⁴ Prosedur pembebanan hak tanggungan atas Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan:

- 1) Adanya perjanjian utang piutang yang dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan sebagai perjanjian pokoknya.
- 2) Adanya penyerahan Hak Pakai sebagai jaminan utang yang di buktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh PPAT sebagai perjanjian ikutan.
- 3) Adanya pendaftaran kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak tanggungan.

Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Pakai, yaitu:

- 1) berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya.
- 2) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemilik tanah sebelum jangka waktu berakhir, karena :
 - a. tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Pakai dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Pakai.

¹⁴ Effendi Perangin, *Op.,Cit*, hal. 86

- b. tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan hak pengelolaan.
 - c. putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 3) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.
 - 4) Hak Pakainya dicabut.
 - 5) Ditelantarkan.

Hapusnya Hak Pakai mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara, sedangkan Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan akan kembali ke penguasaan pemegang hak pengelolaan dan hapusnya Hak Pakai atas tanah hak milik mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemilik tanah (Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).

Konsekuensi hapusnya Hak Pakai bagi pemegang Hak Pakai diatur dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yaitu:

- 1) Apabila Hak Pakai atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang dan diperbaharui maka bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat lambatnya dalam waktu 1 tahun sejak hapusnya Hak Pakai .
- 2) Dalam hal bangunan dan benda-benda tersebut masih diperlukan kepada bekas pemegang Hak Pakai diberikan ganti rugi.
- 3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda tersebut dilaksanakan atas biaya pemegang Hak Pakai.
- 4) Jika bekas pemegang Hak Pakai lalai dalam memenuhi

kewajiban membongkar Hak Pakai, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dibongkar oleh pemerintah atas biaya pemegang Hak Pakai.

F. Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak Sewa untuk bangunan menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang atau badan hukum mempunyai Hak Sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemilik sejumlah uang sebagai sewa. Hak Sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa untuk bangunan.

Dalam Hak Sewa untuk bangunan, pemilik tanah menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong pada penyewa dengan maksud agar penyewa dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Bangunan itu menurut hukum menjadi milik penyewa, kecuali ada perjanjian lainnya.

Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan, Sudargo Gautama, mengemukakan sebagai berikut:¹⁵

- 1) Dalam Pasal ini diberikan perumusan tentang apa yang diartikan dengan istilah "Hak Sewa untuk bangunan". Dari perumusan ini ternyata bahwa Hak Sewa ini hanya merupakan semacam Hak Pakai yang bersifat khusus. Karena adanya sifat khusus dari Hak Sewa ini maka disebutkan secara tersendiri.
- 2) Hak Sewa yang disebut disini hanya boleh diadakan untuk mendirikan bangunan. Tanah untuk pertanian pada dasarnya tidak boleh disewakan, karena hal ini akan menjadi pertentangan dengan Pasal 10 ayat (1), prinsip

¹⁵ Sudikno Mertokusumo dkk., *Op.,Cit*, hal. 124.

landreform yang mewajibkan seseorang pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri.

- 3) Penyimpangan hanya diperbolehkan untuk sementara waktu mengingat keadaan dewasa ini. Satu dan lain ditentukan dalam Pasal 16 *jo.* Pasal 53.
- 4) Si penyewa membayar uang sewa kepada pemilik tanah. Sewa-menyewa ini tidak dapat secara cuma-cuma.
- 5) Tanah yang dikuasai oleh negara tidak dapat disewakan untuk maksud ini. Dalam memori penjelasan diterangkan sebagai alasan tidak memungkinkannya hal ini ialah karena negara bukan pemilik tanah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa karena hanya pemilik tanah yang dapat menyewakan tanah, maka negara tidak dapat mempergunakan lembaga ini. Sifat dan ciri-ciri Hak Sewa untuk bangunan, adalah:¹⁶

- 1) Sebagaimana dengan Hak Pakai, maka tujuan penggunaannya sementara, artinya jangka waktu terbatas.
- 2) Umumnya Hak Sewa bersifat pribadi dan tidak diperbolehkan untuk dialihkan kepada pihak lain ataupun untuk menyerahkan tanahnya kepada pihak ketiga dalam hubungan sewa dengan pihak penyewa (*onderverhuur*) tanpa izin pemilik tanah.
- 3) Sewa menyewa dapat diadakan dengan ketentuan bahwa jika penyewa meninggal dunia hubungan sewanya akan putus.
- 4) Hubungan sewa tidak terputus dengan dialihkannya hak milik yang bersangkutan kepada pihak lain.
- 5) Hak Sewa tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
- 6) Hak Sewa dengan sendirinya dapat dilepas oleh pihak yang menyewa.

¹⁶ Boedi Harsono, *Op.,Cit.*, hal. 295

- 7) Hak Sewa tidak termasuk golongan hak-hak yang didaftar menurut Peraturan pemerintah No. 10 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hak atas tanah yang disewakan kepada pihak lain adalah Hak Milik dan objek yang disewakan oleh pemilik tanah kepada pihak lain (pemegang Hak Sewa untuk bangunan) adalah tanah bukan bangunan. Menurut Pasal 45 UUPA, yang dapat mempunyai Hak Sewa untuk Bangunan, adalah:

- a) Warga negara Indonesia.
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).
- d) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur tentang objek pendaftaran tanah, meliputi:

- 1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.
- 2) Tanah hak pengelolaan.
- 3) Tanah wakaf.
- 4) Hak milik atas satuan rumah susun.
- 5) Hak tanggungan.
- 6) Tanah negara.

Jangka waktu Hak Sewa untuk bangunan dalam UUPA tidak mengatur secara tegas berapa lama jangka waktu Hak Sewa untuk bangunan. Mengenai jangka waktu Hak Sewa untuk bangunan diserahkan kepada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa untuk bangunan. Hapusnya Hak Sewa untuk bangunan disebabkan karena faktor-faktor :

- a) Jangka waktu berakhir.
- b) Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir dikarenakan pemegang Hak Sewa untuk bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Sewa untuk bangunan.
- c) Dilepaskan oleh pemegang Hak-nya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d) Hak milik atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum.
- e) Tanahnya musnah.

G.Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h UUPA. Macam-macam haknya disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yang meliputi Hak Gadai (gadai tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil), menumpang dan Hak Sewa tanah pertanian. Hak-hak atas tanah ini diatur dalam UUPA dan bersifat sementara dalam waktu singkat diusahakan akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Namun kenyataannya tidak dapat dihapuskan dan yang dapat dilakukan adalah mengurangi sifat-sifat pemerasan. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu:¹⁷

1. Hak Gadai (Gadai Tanah)

Pengertian Hak Gadai (gadai tanah), yaitu: hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi pemegang gadai. Pengembalian uang gadai atau lazim disebut penebusan tergantung kepada kemauan atau kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan. Para pihak dalam Hak Gadai (gadai tanah) terdapat dua pihak, yaitu:

¹⁷ Gunawan Wirahadi, *Pembaharuan Agraria, Masalah yang Timbul Tenggelam*, Cetakan I (Hapera Pustaka Utama : Yogyakarta), 2001, hal. 178

- a) Pemilik tanah pertanian disebut pemberi gadai.
- b) Pihak yang menyerahkan uang kepada pemberi gadai adalah penerima (pemegang) gadai.

Jangka waktu Hak Gadai (gadai tanah) praktiknya dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Hak Gadai (gadai tanah) yang lamanya tidak ditentukan. Dalam Hak Gadai (gadai tanah) tidak ditentukan lamanya, maka pemilik tanah pertanian tidak boleh melakukan penebusan sewaktu-waktu.
- 2) Gadai tanah yang lamanya ditentukan. Dalam Hak Gadai (gadai tanah) ini. Pemilik tanah baru dapat menebus tanahnya kalau jangka waktu yang diperjanjikan dalam Hak Gadai (gadai tanah) berakhir.

Ciri-ciri Hak Gadai (gadai tanah) menurut hukum adat adalah:

- a) Hak menebus tidak mungkin kadaluwarsa.
- b) Pemegang gadai selalu berhak untuk mengulang gadaikan tanahnya.
- c) Pemegang gadai tidak boleh menuntut supaya tanahnya segera ditebus.
- d) Tanah yang digadaikan tidak bisa secara otomatis menjadi milik pemegang gadai bila tidak ditebus.

Menurut Boedi Harsono, sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Gadai (gadai tanah):¹⁸

- a) Hak Gadai (gadai tanah) jangka waktunya terbatas artinya pada suatu waktu akan hapus.
- b) Hak Gadai (gadai tanah) tidak berakhir dengan meninggalnya pemegang gadai.
- c) Hak Gadai (gadai tanah) dapat dibebani dengan hak-hak

¹⁸ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 256

tanah yang lain.

- d) Hak Gadai (gadai tanah) dengan persetujuan pemilik tanahnya dapat dialihkan kepada pihak ketiga, dalam arti bahwa hubungan gadai yang semula menjadi putus dan digantikan dengan hubungan gadai yang baru antara pemilik dengan pihak ketiga (memindahkan gadai atau *doorverpanden*).
- e) Hak Gadai (gadai tanah) tidak menjadi hapus jika hak atas tanahnya dialihkan kepada pihak lain.
- f) Selama Hak Gadai (gadai tanah)nya berlangsung maka atas persetujuan kedua belah pihak uang gadainya dapat ditambah (mendalami gadai).
- g) Sebagai lembaga, Hak Gadai (gadai tanah) pada waktunya akan hapus.

Hak Gadai (gadai tanah) disamping mempunyai unsur tolong menolong juga ada sifat pemerasannya karena selama pemilik tanah tidak dapat menembus tanahnya, tanah tetap dikuasai oleh pemegang gadai. Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Gadai (gadai tanah) adalah sebagai berikut:

- a) Telah dilakukan penebusan oleh pemilik tanah (pemberi gadai).
- b) Hak Gadai sudah berlangsung 7 (tujuh) tahun atau lebih .
- c) Adanya putusan pengadilan yang menyatakan bahwa pemegang gadai menjadi pemilik tanah atas tanah yang digadaikan karena pemilik tanah tidak dapat menebus dalam jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak dalam gadai tanah.
- d) Tanahnya dicabut untuk kepentingan umum.
- e) Tanahnya musnah.

2. Hak Usaha Bagi Hasil

Menurut Boedi Harsono, Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian Bagi hasil) adalah hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disepakati.¹⁹

Mekanisme Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil) menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian, yaitu perjanjian bagi hasil harus dibuat secara tertulis di muka Kepala Desa, disaksikan oleh minimal dua orang saksi, dan disahkan oleh camat setempat serta diumumkan dalam kerapatan desa yang bersangkutan. Tujuan mengatur Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil) disebut dalam penjelasan umum UUPA, yaitu :

- a) Agar pembagian hasil tanah antara pemilik dan penggarap dilakukan atas dasar yang adil.
- b) Dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik dan penggarap agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi penggarap.
- c) Dengan terselenggaranya apa yang disebut pada a dan b di atas, maka bertambahlah kegembiraan bekerja bagi para petani penggarap, hal mana akan berpengaruh baik pada caranya memelihara kesuburan dan mengusahakan tanahnya.

Sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil) menurut Boedi Harsono, yaitu:²⁰

- a) Perjanjian bagi hasil jangka waktunya terbatas.
- b) Perjanjian bagi hasil tidak dapat dialihkan kepada pihak lain tanpa izin pemilik tanahnya.
- c) Perjanjian bagi hasil tidak hapus dengan berpindahnya hak

¹⁹ *Ibid.*, hal. 271

²⁰ *Ibid.*, hal. 273

milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain.

- d) Perjanjian bagi hasil tidak hapus jika penggarap meninggal dunia, tetapi hak itu hapus jika pemilik tanahnya meninggal dunia.
- e) Perjanjian bagi hasil didaftar menurut peraturan khusus (di kantor Kepala Desa).
- f) Sebagai lembaga perjanjian bagi hasil ini pada waktunya akan dihapus.

Jangka waktu Hak Usaha Bagi Hasil menurut hukum adat hanya berlaku satu (1) tahun dan dapat diperpanjang, akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk dapat menggarap dalam waktu yang layak.²¹ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian, yaitu :

- a) Lamanya jangka waktu perjanjian bagi hasil untuk tanah sawah sekurang-kurangnya 3 tahun dan untuk tanah kering sekurang-kurangnya 5 tahun.
- b) Perjanjian tidak terputus karena pemindahan hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain.
- c) Jika penggarap meninggal dunia, maka perjanjian bagi hasil itu dilanjutkan oleh ahli warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama
- d) Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya dimungkinkan apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada kepala desa.

Hak pemilik tanah, berhak atas bagian hasil tanah yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak dan

²¹ Noer Fauzi, *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat, Dua Ranah Agenda Pembaharuan Agraria*, (Hapera Pustaka Utama :Yogyakarta), 2001, hal. 129

berhak menuntut pemutusan hubungan bagi hasil jika ternyata kepentingannya dirugikan penggarap. Sedangkan kewajiban, menyerahkan tanah garapan kepada penggarap dan membayar pajak atas tanah yang garapan yang bersangkutan.

Hak penggarap tanah, yaitu selama perjanjian bagi hasil berlangsung berhak untuk mengusahakan tanah yang bersangkutan dan menerima bagian dari hasil tanah itu sesuai dengan imbalan yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak. Sedangkan kewajiban penggarap tanah, yaitu mengusahakan tanah tersebut dengan baik, menyerahkan bagian hasil tanah yang menjadi hak pemilik tanah, memenuhi beban yang menjadi tanggungannya dan menyerahkan kembali tanah garapannya kepada pemilik tanah dalam keadaan baik setelah berakhirnya jangka waktu perjanjian bagi hasil. Hapusnya Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil), faktor-faktornya adalah :

- a) Jangka waktu berakhir.
- b) Atas persetujuan kedua belah pihak, perjanjian bagi hasil diakhiri.
- c) Pemilik tanah meninggal dunia.
- d) Adanya pelanggaran oleh penggarap terhadap larangan dalam perjanjian bagi hasil.
- e) Tanahnya musnah.

3. Hak Menumpang

Pengertian Hak Menumpang dalam UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Menumpang. Sedangkan Boedi Harsono, memberikan pengertian Hak Menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah diatas tanah pekarangan milik orang lain.²²

Hak Menumpang biasanya terjadi atas dasar kepercayaan oleh pemilik tanah kepada orang lain yang belum mempunyai

²² Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 278

rumah sebagai tempat tinggal dalam bentuk tidak tertulis, tidak ada saksi dan tidak diketahui oleh perangkat desa/kelurahan, sehingga jauh dari kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi kedua belah pihak. Sifat dan ciri- ciri Hak Menumpang, adalah:

- a) Tidak mempunyai jangka waktu yang pasti karena sewaktu-waktu dapat dihentikan.
- b) Hubungan hukumnya lemah yaitu sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika ia memerlukan tanah tersebut.
- c) Pemegang Hak Menumpang tidak wajib membayar sesuatu (uang sewa) kepada pemilik tanah.
- d) Tidak wajib didaftarkan ke kantor pertanahan.
- e) Bersifat turun temurun artinya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.
- f) Tidak dapat dialihkan kepada pihak lain yang bukan ahli warisnya.

Faktor-faktor yang dapat menyebabkan hapusnya Hak Menumpang, adalah sebagai berikut:

- a) Pemilik tanah sewaktu-waktu dapat mengakhiri hubungan hukum antara pemegang Hak Menumpang dengan tanah yang bersangkutan.
- b) Hak milik atas tanah yang bersangkutan dicabut untuk kepentingan umum.
- c) Pemegang Hak Menumpang melepaskan secara sukarela Hak Menumpang.
- d) Tanah musnah.

4. Hak Sewa Tanah Pertanian

UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Sewa Tanah Pertanian. Hak Sewa Tanah Pertanian adalah suatu perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik tanah kepada pihak lain (penyewa) dalam jangka waktu tertentu dan sejumlah uang sebagai sewa yang ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.²³

Hak Sewa Tanah Pertanian bisa terjadi dalam bentuk perjanjian yang tidak tertulis atau tertulis yang memuat unsur-unsur para pihak, objek, uang sewa, jangka waktu hak dan kewajiban bagi pemilik tanah pertanian dan penyewa. Faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab hapusnya Hak Sewa Tanah Pertanian, adalah:

- a) Jangka waktunya berakhir.
- b) Hak Sewanya dialihkan kepada pihak lain tanpa persetujuan dari pemilik tanah kecuali hal itu diperkenankan oleh pemilik tanah.
- c) Hak Sewanya dilepaskan secara sukarela oleh penyewa.
- d) Hak atas tanah dilepaskan secara oleh penyewa.
- e) Hak atas tanah tersebut dicabut untuk kepentingan umum.
- f) Tanahnya musnah.

²³ AP. Parlindungan, *Op.,Cit*, hal. 216

H. Hapusnya Hak atas Tanah

Berakhirnya hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA adalah hak atas tanah itu berakhir tanpa kerja sama dalam arti relatif atau pun persetujuan seperti yang kita kenal untuk sahnya suatu persetujuan seperti yang diatur oleh Pasal 1320 KUH Perdata dari pemiliknnya semula. Disini pemilik tanah seolah-olah dipaksa atau terpaksa untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain baik tanah itu kembali tanah yang dikuasai negara ataupun karena satu dan lain sebab kepada orang lain (lelang, pewarisan) ataupun karena pelanggaran syarat-syarat pemberian hak tersebut.

Pemilik tanah dapat kehilangan sama sekali haknya (karena melanggar ketentuan prinsip nasionalitas, ataupun melanggar haknya) ataupun dipaksa untuk menyerahkan haknya itu kepada orang lain, antara lain karena pelanggaran tanahnya, karena menunggak pembayaran piutangnya, ataupun diserahkan kepada negara atau pihak ketiga lainnya, karena pencabutan hak ataupun pembebasan hak untuk keperluan pembangunan.

I. Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA

1. Prinsip nasionalitas

UUPA menyatakan secara tegas dalam Pasal 21 ayat 3, Pasal 30 ayat 2, dan Pasal 36 ayat 2 yang merupakan penjabaran dari Pasal 9 UUPA yang berbunyi sebagai berikut, "yaitu hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

Pasal 21 ayat 3 UUPA, menyatakan: "orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya. Jika sesudah jangka waktu

tersebut lampau, hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) Pasal ini.

Pasal 30 ayat 2 menyatakan, orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 Pasal ini (warga negara Indonesia) dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha jika ia tidak memenuhi syarat tersebut.

Sedangkan Pasal 36 ayat 2 UUPA menyatakan orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat tersebut dalam ayat 1 Pasal ini (Warga Negara Indonesia/Badan Hukum Indonesia) dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut.

Dengan demikian bahwa apa yang disebutkan oleh Pasal 21 ayat 1 (hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik) atau Pasal 30 ayat 1 yaitu yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah WNI, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, ataupun pada Pasal 36 ayat 1 yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah WNI, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia hal tersebut tidak dapat ditolerir ataupun kemungkinan dispensasi.

2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya

Pasal 27 ayat 2 menyebutkan karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, demikian pula pada Pasal 34 ayat c UUPA, menyebutkan dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Terhadap Hak Guna Usaha itu mempunyai jangka waktu tertentu, yaitu antara 25-35 tahun dengan perpanjangan 25 tahun, maka sebelum berakhir jangka waktu yang ditetapkan yang bersangkutan mengembalikan Hak Guna Usaha itu kepada pemerintah.

Sama halnya pada Pasal 40 ayat c yang menyebutkan dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Sedangkan Hak Pakai dan Hak Sewa tidak disebutkan tentang tata cara berakhir hak tersebut. Namun oleh karena hak-hak itu juga terbatas, maka hal tersebut dapat ditafsirkan sama seperti hak-hak tanah yang sifatnya terbatas *right to use*.

3. Diberhentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.

Dalam pemberian hak atas tanah terutama Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dicantumkan syarat-syarat tentang pemberian hak tersebut ataupun karena suatu perjanjian pendirian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik dan jika syarat-syarat tersebut disebutkan syarat yang membatalkan, maka dengan dilanggarnya syarat tersebut maka berakhirilah hak itu meskipun jangka waktunya belum berakhir. Tentang pelanggaran syarat ini, maka pemberian hak tersebut itu dapat menegur pihak yang melanggar tersebut, baik dengan teguran terlebih dahulu ataupun langsung menyatakan hak itu telah berakhir.

4. Karena Ketentuan Konversi

Hak-hak atas tanah di Indonesia menurut UUPA menganut prinsip nasionalitas. Sesuai dengan ketentuan konversi maka orang-orang asing yang pada tanggal 24 september 1960 ada memiliki tanah-tanah menurut ketentuan Kitab Undang-Undang

Hukum Perdata Barat (BW) dalam tempo satu tahun harus sudah memindahkan haknya itu kepada warga negara Indonesia dan jika mereka lalai melakukannya, maka tanahnya itu menjadi tanah yang kembali dikuasai negara. Hal ini sudah diperjelas oleh ketentuan Konversi Pasal I, III, IV, V VI.

5. Karena Ditelantarkan

Tanah yang ditelantarkan dalam UUPA sangat prinsipil sekali dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut, yaitu Pasal 27 ayat a.3 atas tanah hak milik, Pasal 34 ayat c atas Hak Guna Usaha, Pasal 40 ayat e atas Hak Guna Bangunan, menyebutkan ditelantarkan tanah tersebut, tetapi apabila Hak Pakai tidak ada ketentuan yang mengaturnya.

6. Tanahnya Musnah

Pasal 27 ayat b atas Hak milik, Pasal 34 ayat f atas Hak Guna Usaha, Pasal 40 ayat f atas Hak Guna Bangunan, menyatakan hak atas tanahnya berakhir karena tanahnya musnah. Dengan pengertian musnah maka tanah itu tidak dapat lagi dipergunakan apakah karena bencana alam ataupun karena satu dan lain sebab, seperti contohnya tanah amblas.

J. Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Karena Lelang Dan Pewarisan

1. Karena lelang

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan jika sebidang tanah akan dilakukan lelang ada ketentuan, yaitu dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan selambat-lambatnya 3 hari sebelum sesuatu hak atas tanah dilelang dimuka umum maka kepala kantor lelang harus meminta surat keterangan kepada

Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan tentang tanah yang akan dilelang. Surat keterangan tersebut adalah SKPT (Surat Keterangan Pendaftaran Tanah). Dengan meminta surat keterangan tersebut sekaligus tanah yang akan dilelang tersebut tercatat di kantor pendaftaran tanah sebagai tanah yang akan dilelang.

2. Karena Pewarisan

Pewarisan dimasukkan dalam salah satu berakhirnya hak atas tanah, maka hal ini terjadi baik karena pewarisan karena ketentuan Undang-Undang ataupun karena suatu wasiat orang yang mewariskan. Berakhirnya hak dari pemilik karena meninggal baik dengan wajar maupun tidak wajar, maka ahliwarisnya harus membereskan peninggalannya, dan segala hak dan kewajiban dari para ahliwarisnya.

K. Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Karena Ketentuan Landreform

Ketentuan dari Undang-Undang Nomor 56 Prp. 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagai implementasi dari Pasal 17 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut oleh salah satu keluarga atau badan hukum.
- 2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 Pasal ini dilakukan dengan peraturan perUndang-Undangan di dalam waktu yang singkat.
- 3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 Pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.

- 4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 Pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perUndang-Undangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Undang-Undang Nomor 56 Prp. 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian menyatakan gadai tanah selanjutnya dilarang, dan atas gadai yang sudah berlangsung 7 (tujuh) tahun, maka tanah yang digadaikan itu kembali kepada pemilik semula tanpa ditebus kembali.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan pemberian ganti kerugian, menyatakan pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya dalam jangka waktu 6 bulan harus mengalihkan haknya kepada orang lain di kecamatan dimana tanah tersebut berada. Ketentuan ini tidak berlaku jika ia berada di daerah perbatasan kecamatan lain asal saja jarak tempat tinggalnya itu masih memungkinkan dengan secara efisien dia mengerjakan tanahnya. Apabila dia pindah kelain kecamatan maka dalam tempo 2 tahun dia harus sudah memindahkan hak atas tanahnya kepada seseorang yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut yang memenuhi syarat (Larangan absentee/guntai).

L. Penyelesaian Kasus-Kasus Penguasaan Hak atas Tanah

Akumulasi perkara pertanahan yang masuk ke Mahkamah Agung diperkirakan berkisar antara 65% hingga 70% setiap tahun, belum terhitung yang selesai ketika diputus pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding. Sebagian besar kasus-kasus tersebut berasal dari lingkungan Peradilan Umum. Di samping itu ada juga perkara-perkara yang masuk dalam lingkungan Peradilan Agama (seperti misalnya sengketa tanah warisan dan tanah wakaf) dan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (seperti misalnya tuntutan pembatalan sertifikat tanah).²⁴

²⁴ Maria Soemardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, (Kompas Media Nusantara:Jakarta), 2008, hal. 27

Munculnya sengketa pertanahan dimaksud antara lain karena tanah terutama di daerah perkotaan sudah kembali menjadi “komoditas” primadona. Dalam kurun waktu sepuluh tahun saja harga tanah di suatu tempat telah naik berlipat ganda sekitar 200% hingga 500%. Kegiatan pembangunan yang berlangsung di sekitar tanah-tanah yang bersengketa turut memicu peningkatan nilai tanah sehingga harganya menjadi melangit dan menjadikan tanah sebagai sumber sengketa spekulasi tanah (*Land Speculation*) juga merupakan pemicu yang tidak kalah pentingnya bagi terjadinya berbagai sengketa pertanahan disamping alasan pokok semakin tidak seimbang pertumbuhan penduduk dengan luas tanah yang tersedia.

Dalam suatu sengketa tanah tidak selamanya berpangkal dari tuntutan warga masyarakat yang tanahnya dicaplok oleh orang lain yang tidak berhak, tetapi tidak jarang terjadi tuntutan mereka yang merasa berhak dan orang-orang yang berspekulasi menuntut tanah orang lain yang ingin dikuasainya karena mereka mengetahui “si pemilik” tidak punya bukti yang kuat terhadap tanahnya. Selain itu juga tidak jarang terjadi sengketa tanah yang justru berpangkal pada tidak adanya jaminan kepastian hukum dari alat bukti yang dipunyai oleh pemilik tanah termasuk sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) berupa sertifikat.

Sengketa tanah juga banyak terjadi berkenaan dengan berbagai “transaksi tanah” yang dimunculkan dalam berbagai model transaksi bisnis yang dapat memungkinkan beralihnya kepemilikan atau penguasaan tanah dari satu tangan ketangan yang lain tanpa disadari atau sepengetahuan dari mereka yang sebenarnya berhak atas tanah yang bersangkutan. Pemilikan dan penguasaan tanah terasa masih belum mendapatkan jaminan yang kuat dari perangkat hukum yang berlaku. Selain itu ada pula sengketa pertanahan dimana pemilik tanah atau mereka yang menguasai tanah berhadapan dengan instansi pemerintah atau perusahaan-perusahaan yang berada di bawah naungan

pemerintah. Dari sisi lain kita juga dapat membedakan antara sengketa tanah yang bersifat perorangan dan sengketa tanah yang bersifat struktural.²⁵

Secara makro penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut adalah sangat bervariasi yang antara lain :

- 1) Harga tanah yang meningkat dengan cepat.
- 2) Kondisi masyarakat yang semakin sadar dan peduli akan kepentingan/haknya.
- 3) Iklim keterbukaan yang digariskan pemerintah.

Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dibidang pertanahan antara siapa dengan siapa, sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan, perorangan dengan badan hukum, badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Istilah konflik pertanahan seringkali juga disebut dengan delik dibidang pertanahan yang secara garis besar dibagi dua yaitu konflik pertanahan yang diatur dalam hukum pidana dan konflik pertanahan yang diatur diluar kodifikasi hukum pidana khususnya yang berkaitan dengan perUndang-Undangan pertanahan.²⁶

Sehubungan dengan hal tersebut, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap kasus pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respons/reaksi/penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah), berupa solusi melalui Badan Pertanahan Nasional dan solusi melalui Badan Peradilan. Solusi penyelesaian sengketa tanah dapat ditempuh melalui 2 cara yaitu :

1) Solusi melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Kasus pertanahan itu timbul karena adanya klaim/pengaduan/keberatan dari masyarakat (perorangan/badan

²⁵ *Ibid*, hal. 28

²⁶ Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, (Kencana Media Prenada Group : Jakarta), 2012, hal.27

hukum) yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, serta keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tersebut.

Dengan adanya klaim tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu. Kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kasus pertanahan meliputi beberapa macam antara lain mengenai masalah status tanah, masalah kepemilikan, masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak dan sebagainya. Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut di atas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian dan pengumpulan data terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak dapat. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat letak tanah yang disengketakan.

Bilamana kelengkapan data tersebut telah dipenuhi, maka selanjutnya diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya. Agar kepentingan masyarakat (perorangan atau badan hukum) yang berhak atas bidang tanah yang diklaim tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus distatus

quo-kan, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 Januari 1992 No. 110-150 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 1984. Dengan dicabutnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 1984, maka diminta perhatian dari Pejabat Badan Pertanahan Nasional di daerah yaitu para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, agar selanjutnya di dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada penetapan Sita Jaminan (CB) dari Pengadilan. (Bandingkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 126).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa apabila Kepala Kantor Pertanahan setempat hendak melakukan tindakan status quo terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), harusnya bertindak hati-hati dan memperhatikan asas-asas umum Pemerintahan yang baik, antara lain asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan, asas persamaan di dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa.

Terhadap kasus pertanahan yang disampaikan ke Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila dapat dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Penyelesaian ini seringkali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator di dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa. Berkenaan dengan itu, bilamana penyelesaian secara musyawarah mencapai kata mufakat, maka harus pula disertai dengan bukti tertulis, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, berita acara rapat dan

selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam akta yang bila perlu dibuat di hadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Pembatalan keputusan tata usaha negara di bidang pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya. Adapun yang menjadi dasar hukum kewenangan pembatalan keputusan tersebut antara lain :

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- c) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.
- d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Dalam praktek selama ini terdapat perorangan/badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagian besar diajukan langsung oleh yang bersangkutan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebagian diajukan melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan.

2) Melalui Badan Peradilan

Apabila penyelesaian melalui musyawarah di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan. Setelah melalui

penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan ke pengadilan setempat.

Sementara menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan (*status quo*). Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya masalah di kemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga, maka kepada Pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subjek dan beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada. Kewenangan administratif permohonan pembatalan suatu Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah adalah menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan

Nasional termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan.

BAB VI

PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

A. Pengertian Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pada Tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1955 tentang Pembentukan Kementerian Agraria, Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh Menteri Agraria. Lapangan pekerjaan Kementerian Agraria dimaksud adalah:

- 1) Mempersiapkan pembentukan perUndang-Undangan agraria nasional.
- 2) Melaksanakan dan mengawasi perUndang-Undangan agraria pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya.
- 3) Menjalankan usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat.

Susunan Kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria dan Jawatan Pendaftaran Tanah. Masing-masing jawatan dipimpin oleh kepala jawatan yang bertanggung jawab kepada menteri dan wajib memberitahukan segala sesuatu kepada sekretaris jenderal. Kemudian Kementerian Agraria kewenangannya dipertegas dengan Keppres Nomor 190 Tahun 1957 Tanggal 12 Desember 1957 untuk menjalankan segala

usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan :

- 1) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (tentunya termasuk wilayah kehutanan).
- 2) Pembukuan hak-hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak-hak tersebut.

Untuk hal tersebut di atas berdasarkan Keppres Nomor 190 Tahun 1957 tersebut, Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria sedangkan tugas dan wewenang Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan dan Tugas Wewenang Agraria. Setelah lahirnya UUPA, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tanggal 24 September 1960, lapangan pekerjaan Kementerian Agraria diperluas dengan kegiatan *Land Reform* and *Land Use* sehingga dapat dikatakan pilar-pilar kegiatan Kementerian Agraria pada saat berdirinya terdiri dari 4 pilar, yaitu:

- a) Bidang Hak-hak atas tanah (Jawatan Agraria).
- b) Bidang Pendaftaran Tanah (Jawatan Pendaftaran Tanah).
- c) Bidang *Land Reform*.
- d) Bidang *Land Use* yang berasal dari direktorat Tata Bumi Departemen Pertanian (bukan berasal dari Direktorat Tata Ruang Departemen Pekerjaan Umum).

Departemen Agraria dengan 4 pilar tersebut merupakan suatu kebanggaan bagi bangsa Indonesia khususnya pegawai di Departemen Agraria karena di seluruh dunia hanya Departemen Agraria yang memiliki kewenangan yang lengkap yang diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan di Indonesia sebagai akibat masa penjajahan yang cukup panjang serta luasnya wilayah Republik Indonesia dengan berbagai suku bangsa dan adat istiadat serta ketentuan-ketentuan

hukum di bidang pertanahan yang umumnya hanyalah berdasarkan hukum adat setempat dan tidak tertulis.

Dengan kewenangan yang ada diharapkan Kementerian Agraria dapat mewujudkan tertib hukum, administrasi, penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah serta terciptanya suatu lingkungan hidup yang nyaman bersih dan terjamin keberadaan sumber daya air bagi rakyat Indonesia. Namun sesuatu hal yang ironis dengan tujuan yang begitu besar perkembangan organisasi Kementrian Agraria berkali-kali berubah mulai dari tingkat Departemen, Direktorat, Dirjen Agraria, Badan Pertanahan dengan Menteri Negara Agraria dan saat ini kembali menjadi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sehingga harapan dan tujuan utama untuk dibentuknya Kementerian Agraria pada masa lalu masih jauh dari harapan. Untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarah di Indonesia, yang uniform dan berlaku secara nasional, sebagai konsekuensinya berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, L.N. 1997 Nomor 59, tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku 8 Oktober 1997 (Pasal 66), sebagaimana perintah dari Pasal 19 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak-hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalulintas sosial

ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut Menteri Agraria.

- 4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.¹

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

B. Tujuan Dan Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah yang meliputi:

- a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia.
- b) Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah adalah:

- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah suatu bidang

¹ AP. Parlindungan, *Op.,Cit*, hal. 22

tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.

- b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar
- c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Melihat bentuk kegiatan pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas dapat dikatakan bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat itu adalah sistem pendaftaran akta (*regristration of deeds*) dimana Jawatan Pendaftaran Tanah pada saat itu hanya bertugas dan berkewenangan membukukan hak-hak tanah dan mencatat akta peralihan/pemindahan hak, tidak menerbitkan surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat tanah. Alat bukti kepemilikan tanah pada saat itu berupa akta (akta eigendom dan lainnya).²

Dengan lahirnya UUPA pada tanggal 24 September 1960 maka sistem pendaftaran tanah menjadi sistem pendaftaran hak (*registration of title*) dimana hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA yang antara lain yang berbunyi:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tanah, meliputi:
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.

² Suryono, *Himpunan Yurisprudensi Hukum Pertanahan*, (Cipta Jaya :Jakarta), 2005, hal.76

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Perbedaan kewenangan dalam sistem pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas jelas tertuang dalam ketentuan angka 2 b dan c dimana pendaftaran tanah termasuk peralihan dan pembebanannya serta pemberian surat-surat tanda bukti termasuk sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan angka 2 huruf c di atas disebutkan surat tanda bukti yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat bukan terkuat atau mutlak, hal ini berarti pendaftaran tanah di Indonesia menganut *stelsel negative* dimana apabila sertifikat tanah telah diterbitkan atas nama seseorang dan ada pihak lain yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang lebih berhak melalui putusan lembaga peradilan maka sertifikat tanah tersebut dapat dibatalkan yang kemudian diberikan kepada pihak yang lebih berhak.

Dalam penjelasan UUPA dikatakan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapatkan perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan petuk sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan petuk tersebut secara prinsip sudah tidak ada.³ Hak milik demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain harus didaftarkan sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan Pendaftaran Tanah yang bersifat *Rechts Kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Di dalam penjelasan UUPA disebutkan pula bahwa

³ A.Hamzah, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, (Rineka Cipta :Jakarta),1991, hal. 117

pendaftaran tanah didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara (Indonesia) tentunya yang dimaksud dalam Undang-Undang ini termasuk daerah hutan maupun laut (*Marine Kadaster*).

C. Sistem Pendaftaran Tanah Dan Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah terdapat dua sistem, yakni sistem pendaftaran tanah dan sistem pengumpulan data atau sering disebut dengan sistem publikasi. Dalam sistem pendaftaran tanah yang menjadi pokok kajian antara lain apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta bentuk bukti haknya. Sistem pendaftaran tanah terdiri dari:⁴

- 1) *Registration of deeds*(sistem pendaftaran akta atau perbuatan hukum)

Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftarkan adalah akta-akta yang bersangkutan. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif, dimana ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Adapun kelemahan dari sistem pendaftaran akta antara lain lamanya untuk memperoleh data yuridis (dengan melakukan *title search*)

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

Dalam sistem ini yang didaftarkan bukanlah aktanya, namun yang didaftarkan adalah hak-hak yang diciptakan dan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Hak tersebut didaftar dalam suatu daftar isian yang disebut register (buku tanah). Akta pemberian hak merupakan sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Dalam proses pendaftaran tanah, pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan-perubahan haknya kemudian, oleh pejabat

⁴Bactiar Efendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanannya*, (Alumni : Bandung),1993, hal. 211

pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Dalam beberapa literatur dikatakan bahwa istilah *registration of titles* adalah kata lain dari *Torrens System*.

Sedangkan sistem pengumpulan data (sistem publikasi) terdiri dari:⁵

1) Sistem negatif (murni)

Menurut sistem negatif, Negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak merupakan pihak yang benar-benar berhak, karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnyanya hak kepada pembeli. Terkait dengan hal tersebut, maka dalam sistem pendaftaran negatif, memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat dan pemilik terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang yang sah menurut hukum. Dengan demikian, pendaftaran berarti pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hal ini berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu “peralihan haknya”, dengan cara mendaftarkan akta/*deed* yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds* Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus iuris*.

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

2) Sistem positif

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

⁵ Muhammad Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.,Cit*, hal. 162

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

Mengenai pengaturan terhadap asas-asas pendaftaran tanah tertuang dalam UUPA dan juga PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam UUPA terdapat dua asas pendaftaran tanah, yakni:⁶

1) *Asas Specialiteit*

Menurut asas *specialiteit*, pelaksanaan pendaftaran tanah didasarkan pada peraturan perUndang-Undangan tertentu, secara teknis terkait dengan masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah yakni memberikan data-data fisik tentang hak atas tanah, seperti luas dan letak tanah.

2) *Asas Openbaarheid*/asas publisitas/asas keterbukaan

Menurut asas *openbaarheid* pendaftaran tanah memberikan data-data yuridis mengenai hak atas tanah, seperti siapa yang menjadi hak atas tanah, apa nama dari hak atas tanah yang diberikan. Selain diatur dalam UUPA, asas-asas pendaftaran tanah juga diatur dalam PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan

⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Total Media :Yogyakarta),2009, hal. 178

beberapa asas, antara lain asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka.⁷

a. Asas Sederhana

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

b. Asas Aman

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

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukannya, terutama golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

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

e. Asas Terbuka

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

⁷ Urip Santoso, *Op., Cit.*, hal. 215

D. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.⁸

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.⁹

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.¹⁰

⁸ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 232

⁹ Maria R. Ruwastuti, *Pembaruan Sistem Hukum Agraria*, (Hapera Pustaka Utama : Yogyakarta), 2001, hal. 92

¹⁰ *Ibid*

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakasanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaan-nya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia dikantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir dimana ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada kantor pertanahan.

Obyek pendaftaran tanah, menurut Pasal 9 UUPA, meliputi:

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik.
- b) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
- c) Tanah hak pengelolaan.
- d) Tanah wakaf.
- e) Hak Milik atas satuan rumah susunan.
- f) Hak Tanggungan.
- g) Tanah negara.

Hak guna bangunan dan hak pakai ada yang diberikan oleh Negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak milik atas tanah. Tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tatacara pembebanannya dan disediakan formulir akta pemberiannya, untuk sementara dimana hak guna bangunan dan hak pakai yang akan diberikan kepada hak milik atas tanah. Maka yang merupakan obyek pendaftaran tanah baru Hak Guna Bangunan dan Hak pakai yang diberikan oleh Negara. Tanah negara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah termasuk obyek yang didaftar. Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran yang lain, dalam hal tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertifikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.¹¹

E. Permasalahan Pendaftaran Tanah

1) Pengukuran Dan Pemetaan Tanah.

Ketentuan dalam peraturan Presiden (Perpres) mengenai organisasi BPN merupakan suatu kemajuan dengan dibentuknya suatu deputi baru mengenai Survei, Pengukuran dan Pemetaan. Kegiatan kedeputian ini khususnya untuk menunjang kegiatan BPN terutama kegiatan untuk penyediaan peta dasar maupun peta-peta tematik serta jaringan titik dasar teknik dalam rangka pelayanan pertanahan di BPN atau instansi lain yang memerlukan.

Deputi Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan pada prinsipnya tidak melakukan pengukuran kadastral karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan deputi yang membidangi pendafataran tanah. Kegiatan pengukuran kadastral adalah pengukuran yang berkaitan dengan hak atas tanah

¹¹ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hal. 260

khususnya untuk kegiatan pengukuran bidang tanah yang kemudian dipetakan pada peta pendaftaran dan dibukukan pada daftar tanah.

Dari uraian di atas untuk percepatan penyusunan data penguasaan tanah dalam rangka menunjang percepatan pensertifikatan tanah seharusnya pemerintah memprioritaskan kegiatan Deputi Survei, Pengukuran dan Pemetaan untuk membuat peta dasar skala besar dan peta bidang-bidang tanah maupun peta tematik lainnya secara digital. Peta dasar dan peta bidang-bidang tanah yang dibuat oleh BPN seharusnya nilai pembuatannya akan lebih murah karena peta-peta tersebut dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain seperti Kantor PBB, Dinas Tata Kota, Perusahaan Gas, Air Minum, PLN, Kependudukan dan Kantor Pos untuk menunjang kode pos. Saat ini peta dasar dengan skala besar dan peta-peta bidang tanah digital sangat diperlukan dalam rangka kegiatan pengemudi untuk mencari alamat yang dituju dengan menggunakan GPS.

Penerbitan Peta digital tersebut sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan sistem geografis dan sistem informasi di bidang pertanahan untuk terciptanya Sistem Pertanahan Nasional (Simtanas) yang berbasis bidang tanah. Kegiatan Perpetaan dan pembukuan tanah yang merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran bidang tanah sangat diperlukan dalam rangka terciptanya kepastian hak dan tertib administrasi pertanahan. Bidang-bidang tanah yang telah diukur mengenai letak dan batas-batasnya dipetakan/dimasukkan ke dalam peta pendaftaran/kegiatan perpetaan dan bidang-bidang tanah tersebut dibukukan dalam suatu daftar yang disebut daftar tanah. Bidang-bidang tanah di dalam daftar tanah disusun berdasarkan nomor urut yaitu nomor identitas bidang atau NIB yang merupakan nomor identitas tunggal dari suatu bidang tanah (*Single Identity Number*). Dalam daftar tanah dicantumkan pula mengenai siapa yang menguasai atau pemilik tanahnya serta asal/status tanah tersebut seperti tanah adat, tanah negara atau tanah yang telah

memiliki sesuatu hak atas tanah termasuk data mengenai P4T (Penguasaan Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah). Apabila data peta pendaftaran dan daftar tanah ini telah lengkap maka diharapkan pelayanan pertanahan dapat dilakukan lebih cepat dan lebih terjamin kepastian haknya serta tidak dibutuhkan lagi surat keterangan lurah atau kepala desa mengenai girik, petuk dan lain-lain yang sebenarnya adalah bukti pembayaran pajak yang saat ini kegiatan pengadministrasian girik dan petuk secara prinsip sudah tidak dilakukan. Kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah yang disebut pula dengan kegiatan fisik kadaster merupakan kegiatan untuk mendapatkan data awal yang sangat diperlukan untuk pelayanan di bidang pertanahan.

2) Pendaftaran Hak Dan Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak

Dengan terbitnya ketentuan Pasal 19 UUPA maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia berubah dari sistem pendaftaran akte menjadi sistem pendaftaran hak untuk itu diterbitkanlah peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sistem pendaftaran tanah setelah UUPA mewajibkan Departemen Agraria waktu itu untuk menerbitkan buku tanah sesuai dengan Sistem *Torens* (Australia) yang dianut sistem pendaftaran tanah Indonesia. Buku tanah adalah tempat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak maupun lahirnya hak atau hapusnya hak atas tanah yang sebelumnya kegiatan pendaftaran tanah tidak pernah melakukan hal tersebut.

Sebagai tuntutan sistem pendaftaran hak sesuai UUPA dimana buku tanah tempat mendaftarkan hak yang dialihkan atau dibebankan berdasarkan akta PPAT, maka akta yang dibuat para PPAT haruslah dipastikan kebenarannya sehingga Departemen Agraria/BPN perlu untuk menerbitkan blangko akta yang dapat dikontrol kebenarannya dengan kode dan nomor tertentu untuk menjamin kebenaran formal akta tersebut.

BAB VII

PERALIHAN HAK ATAS TANAH

A. Pengertian Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan Hak atas Tanah diartikan mengalihkan yang menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar dan hibah wasiat.

1. Jual beli

a. Jual Beli Menurut Hukum Adat

Jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan dihadapan Kepala Adat. Tunai berarti perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Bentuk-bentuk pemindahan hak milik menurut Hukum Adat, yaitu:¹

- 1) Yang mengakibatkan pemindahan hak milik untuk selamanya, disebut dengan jual lepas, yaitu merupakan proses pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai, dimana semua ikatan antara bekas penjual dengan tanahnya menjadi lepas sama sekali. Dalam jual lepas terlebih dahulu dibayar yang dikenal dengan nama panjar (uang muka). Fungsi panjar adalah: pembicaraan yang mengandung janji

¹ Adrian Sutedi, *Op.,Cit*, hal. 148

saja tidak mengakibatkan suatu kewajiban, tanpa panjar, orang tidak merasa terikat, perjanjian pokok (jual beli) belum terlaksana hanya dengan pemberian panjar.

2) Yang mengakibatkan pemindahan hak milik yang bersifat sementara, terdiri dari:

a. Jual gadai

Jual Gadai merupakan suatu perbuatan pemindahan hak secara sementara atas tanah kepada pihak lain yang dilakukan secara terang dan tunai sedemikian rupa, sehingga pihak yang melakukan pemindahan hak mempunyai hak menebus kembali tanah tersebut. Dimana si pembeli gadai (penerima gadai), berhak untuk menikmati manfaat yang melekat pada hak milik, mengoper gadaikan atau menggadaikan kembali di bawah harga tersebut kepada orang lain jika sangat membutuhkan uang, dan mengadakan perjanjian bagi hasil. Transaksi dalam jual gadai biasanya disertai dengan perjanjian tambahan, yaitu kalau tidak ditebus dalam masa yang dijanjikan, maka tanah menjadi milik yang membeli gadai dan tanah tidak boleh ditebus sebelum satu, dua atau beberapa tahun dalam tangan pembeli gadai.

b. Jual tahunan

Jual tahunan merupakan suatu perilaku hukum yang berisikan penyerahan hak atas sebidang tanah tertentu kepada subjek hukum lain dengan menerima sejumlah uang tertentu dengan ketentuan bahwa sesudah jangka waktu tertentu maka tanah tersebut akan kembali dengan sendirinya tanpa melalui perilaku hukum tertentu. Dalam jual tahunan terdapat kewenangan bagi si pembeli tahunan, dimana untuk mengolah tanah, menanami dan memetik hasilnya, dan berbuat dengan tanah itu seakan-akan miliknya sendiri dalam jangka waktu yang diperjanjikan.

b. Jual Beli Tanah Menurut UUPA

Pengertian jual beli tanah menurut hukum adat merupakan perbuatan pemindahan hak, yang sifatnya tunai, riil, dan terang. Sifat tunai, adalah penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Sifat riil, kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya telah diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya dihadapan kepala desa. Sedangkan, terang dilakukan dihadapan kepala desa untuk memastikan bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.²

Namun sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT yang membuat aktanya. Syarat jual beli tanah ada dua, yaitu syarat materiil dan syarat formal.³

1) Syarat materiil.

Syarat materiil sangat menentukan akan sahnya jual beli tanah tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan.
- b. Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan.
- c. Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjual belikan dan tidak dalam sengketa.

2) Syarat formal

Setelah syarat materiil dipenuhi maka PPAT akan membuat akta jual beli (Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Sebelum akta jual beli dibuat PPAT, maka disyaratkan bagi para pihak untuk menyerahkan surat- surat yang diperlukan kepada PPAT, antara lain:

- a. Jika tanahnya bersertifikat, sertifikat tanahnya yang asli dan tanda bukti pembayaran biaya pendaftarannya.

² Irawan Soeradja, *Op.,Cit*, hal. 105

³ Urip Santoso, *Op.,Cit*, hal. 77

- b. Jika tanahnya belum bersertifikat, surat keterangan bahwa tanah tersebut belum bersertifikat, surat-surat tanah yang ada memerlukan penguatan oleh Kepala Desa dan Camat/lurah, dilengkapi dengan surat yang membuktikan identitas penjual dan pembelinya yang diperlukan untuk pensertifikatan tanahnya setelah selesai dilakukan jual beli.

2. Penghibahan Tanah

Hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada pengganti apa pun dan dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup. Sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bagi mereka yang tunduk pada KUHPerdara, surat hibah wasiat harus dibuat dalam bentuk tertulis dari Notaris. Sedangkan, bagi yang tunduk pada Hukum Adat dapat membuatnya di bawah tangan, tetapi proses di kantor pertanahan harus dibuat dengan akta PPAT. Setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, setiap pemberian hibah tanah harus dilakukan dengan akta PPAT.

3. Pewarisan Tanah

Perolehan hak milik atas tanah yang terjadi karena pewarisan dari pemilik kepada ahli waris (Pasal 26 UUPA). Peralihan hak karena pewarisan telah mendapat penegasan pada Bab V, paragraf 3 tentang peralihan Hak Karena Pewarisan sebagaimana tersebut dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni:

- a) Untuk peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah terdaftar, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertifikat yang bersangkutan, surat kematian

orang yang namanya di catat sebagai pemegang haknya dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris.

- b) Jika bidang tanah yang merupakan warisan belum didaftar, wajib diserahkan dokumen-dokumen surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan yang bersangkutan menguasai tanah, dan surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah tersebut belum bersertifikat dari kantor pertanahan, atau surat keterangan Kepala Desa/Lurah jika lokasi tanahnya jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan dari pemegang hak yang bersangkutan.
- c) Jika penerima waris terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
- d) Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran hak milik atas tanah dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian warisan.
- e) Warisan berupa hak atas tanah yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian waris.

4. Pewakafan Tanah

Wakaf tanah hak milik merupakan suatu perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan

peribadatan atau kepentingan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Ruang Lingkup pengaturan perwakafan tanah, meliputi :⁴

- a) Tanah yang diwakafkan adalah tanah yang berstatus hak milik.
- b) Perwakafan tanah harus diperuntukkan untuk masyarakat banyak
- c) Tanah wakaf terlembagakan untuk selama-lamanya dalam waktu yang kekal dan abadi.
- d) Tujuan peruntukan sebagai kepentingan peribadatan atau kepentingan umum.
- e) Wakaf memutuskan hubungan kepemilikan antara *wakif* dengan *mauqufbihnya* (tersedia barang atau harta yang akan diwakafkan) dan selanjutnya statusnya menjadi milik masyarakat.
- f) *Wakif* tidak bisa menarik kembali terhadap tanah yang telah diwakafkan.
- g) Ikrar harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf untuk mendapatkan akta autentik untuk digunakan pendaftaran tanah kepada Kepala BPN.
Kekuatan Hukum atas tanah yang di wakafkan, dipersyaratkan :
 - a) Akta Ikrar wakaf oleh Kepala KUA.
 - b) Dihadiri 2 orang saksi.
 - c) Surat-surat pemilikan tanah, surat keterangan kepala desa, surat keterangan pendaftaran tanah
 - d) Pendaftaran wakaf tanah ke kantor pertanahan Kabupaten/kota untuk memperoleh sertifikat.
 - e) Pengaturan lebih lanjut tentang wakaf diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf.

⁴ Maria SW. Sumardjono, *Op.,Cit*, hal. 217

B. Sahnya Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Notaris/PPAT. Pembuatan akta wajib dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau kuasanya dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai dalam perbuatan hukum itu. PPAT akan menolak membuat akta, jika :

- 1) Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada dikantor pertanahan.
- 2) Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan : surat bukti hak atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut dan surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari kantor Pertanahan atau untuk tanah yang terletak didaerah yang jauh dari kedudukan kantor pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan.
- 3) Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian.
- 4) Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak (pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali oleh pihak yang memberi kuasa) yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak.

- 5) Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin pejabat atau instansi berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perUndang-perundangan yang berlaku.
- 6) Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan data yuridis.
- 7) Tidak dipenuhinya syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perUndang-Undangan yang bersangkutan.

Akta PPAT merupakan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak atas tanah, maka PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum, dengan mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar yang ada dikantor Pertanahan. Dalam waktu 7 hari kerja sejak akta PPAT ditandatangani, maka PPAT yang bersangkutan wajib menyampaikan akta yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan, wajib didaftarkan secara tertulis kepada para pihak yang bersangkutan.

BAB I

LANDREFORM

A. Dasar Untuk Penyelenggaraan Landreform

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

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

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

- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian bagi hasil. Dalam Undang-Undang ini, diatur mengenai perjanjian pengusahaan tanah dengan cara bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukumnya yang layak bagi penggarap, dan menegaskan mengenai hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah.
- c. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam Peraturan Pemerintah ini, diatur mengenai asal tanah yang dapat dibagi dalam rangka pelaksanaan landreform dan pemberian ganti rugi kepada kepada bekas pemilik tanah yang terkena landreform.
- d. Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini telah mengubah beberapa ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.
- e. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absente/ Guntai.

B. Pengertian dan Tujuan Landreform

1. Pengertian Landreform

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

R. Suprpto menyatakan bahwa *landreform* adalah perombakan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri tanahnya, dengan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang membutuhkan. *Landreform* adalah suatu asas yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Asas itu adalah bahwa “tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.¹

Landreform meliputi perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Bachsan Mustafa menyatakan bahwa *Landreform* berarti perubahan sistem kepemilikan dan penguasaan tanah. Sistem Kepemilikan dan penguasaan tanah yang lampau diubah dengan sistem tata pertanahan yang baru yang disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang sedang giat melaksanakan pembangunan ekonominya.²

Pengertian *landreform* dalam UUPA, menurut Bachsan Mustafa, meliputi pengertian yang luas atau disebut *agrarian reform* yang mencakup tiga masalah pokok, yaitu:³

¹ Boenie Setiawan, *Konsep Pembaharuan Hukum Agraria*, (Hapera Pustaka Utama :Yogyakarta), 2001, hal.148

² Bachsan Mustafa, *Op.,Cit.*hal. 211

³ *Ibid*, hal. 212

- 1) Melakukan perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya adalah untuk melarang *groot grond bezit*, pemilikan tanah melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Asas ini tercantum dalam Pasal 7,10, dan 17 UUPA.
- 2) Melakukan perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut *landuse planning*, asas-asasnya tertuang dalam Pasal 14 dan 15 UUPA.
- 3) Melakukan penghapusan terhadap hukum agraria kolonial dan melakukan pembangunan Hukum Agraria Nasional.

Urip Santoso memberikan pengertian mengenai *landreform* yaitu perubahan secara mendasar mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dari sistem yang lama sebelum berlakunya UUPA ke sistem yang baru menurut UUPA.⁴ Supriyadi memberikan pengertian *landreform* sebagai alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain itu juga merupakan manifestasi dari tujuan politik, kekuasaan, dan kemerdekaan suatu bangsa.⁵

2. Tujuan Landreform

Tujuan dari *landreform* bermuara kepada usaha untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Tujuan diadakannya *landreform* menurut R. Soeprapto adalah:⁶

⁴ Urip Santoso, *Op.,Cit*, hal.207

⁵ Supriyadi, *Op.,Cit*, hal. 202

⁶ Boedi Harsono, *Op.,Cit*.hal. 287

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

Budi Harsono mengemukakan bahwa tujuan diadakan *landreform* di Indonesia adalah:⁷

- 1) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil adil pula, dengan merombak struktur pertanahan secara keseluruhan secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- 2) Melaksanakan prinsip tanah untuk bertani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek pemerasan.
- 3) Memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat-bezit yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perorangan dan turun-temurun, tetapi yang berfungsi sosial.
- 4) Mengakhiri sistem tuan tanah dan penghapusan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.

⁷ *Ibid*, hal. 290

- 5) Mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang insentif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Dapat dikatakan bahwa pelaksanaan *landreform* ditujukan untuk meningkatkan kondisi sosial ekonomi rakyat pada umumnya, dan petani pada khususnya melalui pemerataan/pembagian tanah yang lebih adil dan peningkatan hasil-hasilnya.

C. Program Landreform

Landreform merupakan perombakan atau penataan ulang pemilikan dan penguasaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Program-program *landreform* meliputi:⁸

- 1) Larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian melampaui batas

Pasal 7 UUPA menentukan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Mengingat ketersediaan tanah pertanian yang kian terbatas, khususnya di wilayah-wilayah perkotaan yang jumlah penduduknya padat, maka pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian perlu dilakukan untuk mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan orang tertentu saja. Ketentuan tentang larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 17 UUPA yang pada pokoknya menentukan bahwa perlu diatur dalam suatu peraturan perUndang-Undangan mengenai luas maksimum

⁸Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, (Pewarta :Yogyakarta), 2007, hal. 164

dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh suatu keluarga atau badan hukum serta pengaturan tentang tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Pelaksanaan lebih lanjut mengenai ketentuan Pasal 17 UUPA adalah melalui Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang selanjutnya dikenal dengan UU *Landreform* Indonesia. UU No 56/Prp Tahun 1960 ini memuat 3 hal, yakni :

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

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

Luas Maksimum Tanah Pertanian

Daerah-Daerah Yang Kepadatan Penduduknya Tiap Kilo Meter Persegi	Digolongkan Daerah	Tanah Sawah (Ha)	Tanah Kering (Ha)
01 sampai 50	Tidak padat	15	20
51 sampai 250	Kurang padat	10	12
251 sampai 400	Cukup padat	7,5	9
401 keatas	Sangat padat	5	6

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

a) sebagai alat pengawasan/pengendalian agar tidak terjadi pemilikan tanah yang melanggar batas maksimal pemilikan atau penguasaan, dengan cara memiliki tanah-tanah pertanian di kecamatan/kabupaten yang berbeda.

b) menghindari kesulitan-kesulitan komunikasi antara pemerintah setempat dengan para pemilik tanah dalam rangka peningkatan produksi dan pemeliharaan jaringan pengairan. Terdapat pengecualian bagi Program ini, yakni diperbolehkannya pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah secara absentee/guntai apabila:

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

b. Subjek:

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

a. mereka yang menjalankan tugas negara (Pegawai Negeri, pejabat-pejabat militer, serta yang dipersamakan dengan mereka).

b. mereka yang menunaikan kewajiban agama

c. mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima.

2. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) PP No 4 Tahun 1977, yaitu:
 - a. pensiunan pegawai negeri.
 - b. janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Bagi subjek yang dikecualikan diatas, dibatasi memiliki tanah secara absentee sampai batas 2/5 dari luas maksimum yang ditetapkan Pasal 2 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Pengecualian ini berlaku jika pegawai negeri itu sudah memiliki tanah pada 24 September 1961.

Ada beberapa sebab terjadinya pemilikan tanah secara absentee yaitu:

- a. Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya;
- b. Seseorang yang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya dikecamatan lain;
- c. Seseorang yang membeli tanah pertanian yang tempat tinggalnya terletak diluar kecamatan yang berbatasan dimana tanah pertanian tersebut terletak.

Perlu kiranya diperhatikan bahwa larangan pemilikan tanah secara Absentee tersebut hanya mengenai tanah pertanian. Larangan pemilikan tanah Absentee berlaku juga terhadap bekas pemilik tanah berlebihan, jika sisa tanah yang menurut ketentuan UU. No. 56 Prp Tahun 1960 boleh tetap dimilikinya, letaknya di kecamatan lain dari tempat tinggalnya.

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

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

Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian ganti Kerugian. Kedua PP ini memuat ketentuan mengenai tanah-tanah yang akan dibagikan (diredistribusikan), pemberian ganti rugi kepada bekas pemilik, pembagian tanah dan syarat-syaratnya.

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

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

5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian

Perjanjian bagi hasil adalah salah satu hak atas tanah yang bersifat sementara yang diatur dalam Pasal 53 UUPA, dikatakan sebagai hak atas tanah yang bersifat sementara karena perjanjian bagi hasil ini dalam waktu singkat akan dihapus karena mengandung sifat pemerasan. Untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam hal bagi hasil, maka dibentuk UU No 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian dan Undang-Undang No.16 Tahun 1964 tentang Perjanjian Bagi Hasil Perikanan

dengan tujuan agar pembagian hasil antara pemilik tanah dan penggarap dilakukan atas dasar yang adil serta terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap dengan menegaskan hak dan kewajiban pemilik dan penggarap.

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

Perihal batas minimum pemilikan tanah pertanian ditentukan dalam Pasal 17 UUPA dan UU No 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pembatasan luas minimum penguasaan tanah pertanian adalah agar petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang layak untuk menghidupi dirinya sendiri dan keluarganya. Berdasarkan Pasal 8 UU No 56 Prp Tahun 1960, penetapan batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar untuk tanah sawah. Namun jika melihat perkembangan saat ini, dapat dikatakan bahwa batas minimum dua hektar tersebut sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, sehingga batas minimum tersebut perlu untuk dikaji ulang disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan dan kondisi yang ada.

BAB IX

HAK PENGELOLAAN

A. Pengertian Hak Pengelolaan

Istilah Hak Pengelolaan tidak disebut secara eksplisit dalam UUPA, istilah hak pengelolaan dan pengertiannya dicantumkan dalam ketentuan perUndang-Undangan di luar UUPA. Hak pengelolaan pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang kebijakan selanjutnya. Dalam penjelasan umum II angka (2) UUPA hanya menyebutkan istilah “pengelolaan” sebagaimana uraian berikut: “Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah, demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.¹

Menurut Boedi Harsono bahwa hak pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dapat dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah dalam UUPA, melainkan sebagai bagian dari hak menguasai dari Negara.² A.P

¹Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Rineka Cipta :Jakarta), 1995, hal.48.

² Boedi Harsono, *Op.,Cit.*, hal. 277

Parlindungan menyatakan bahwa hak pengelolaan berarti hak penguasaan atas tanah negara, menurut beliau bahwa hak pengelolaan adalah hak atas tanah di luar UUPA, akan tetapi lembaga ini sudah ada jauh sebelum UUPA diUndangkan. Hak pengelolaan ini diberikan kepada daerah-daerah otonom, pelabuhan, badan-badan otorita, seperti otorita Batam dan sebagainya.³ Sedangkan menurut R. Atang Ranoemiharja hak pengelolaan adalah hak atas tanah yang dikuasai oleh negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan publik.⁴

Pengertian dan wewenang hak pengelolaan menurut Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 hak pengelolaan adalah hak menguasai Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Berdasarkan pengertian hak pengelolaan sebagaimana disebutkan di atas Urip Santoso berpendapat bahwa:⁵

- 1) Hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah bukan hak atas tanah. H
- 2) Hak pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai Negara atas tanah.
- 3) Kewenangan dalam hak pengelolaan adalah merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

³AP. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandar Maju : Bandung), 1994, hal. 12

⁴Ramli Zein, *Op., Cit.*, hal. 63

⁵Urip Santosos, *Op Cit.*, hal.165.

Dalam kenyataannya hak pengelolaan ini lahir dan berkembang sesuai dengan terjadinya perkembangan suatu daerah. Suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perkantoran yang terdapat di kota-kota besar yang mempergunakan tanah dengan hak pengelolaan.

B. Subyek Hak Pengelolaan

Dalam Peraturan perUndang-Undangan ditetapkan bahwa yang dapat mempunyai hak pengelolaan diantaranya adalah departemen, direktorat, jawatan, daerah swatantra (Pemerintah Daerah), perusahaan pembangunan perumahan, dan industrial estate yang seluruh modalnya dari pemerintah (Perum, Persero, Perusahaan Daerah). Hanya saja menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 ini terbuka kemungkinan badan hukum pemerintahan lain dapat mempunyai hak pengelolaan yang ditetapkan oleh pemerintah. Badan Hukum pemerintah ini dapat mempunyai hak pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah, diantaranya adalah:

- a) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- c) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- d) PT Persero;
- e) Badan Otorita;
- f) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.⁶

Menurut Eman Ramelan pihak yang dapat menjadi subyek atau pemegang hak pengelola yaitu sebatas pada badan hukum pemerintah baik yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintah) atau yang bergerak dalam bidang bisnis. Badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan

⁶ Urip Santoso, *Op .,Cit.*, hal. 168.

sebagai subyek atau pemegang hak pengelolaan. Dengan demikian, Hak pengelolaan tidak dapat diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia atau Orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan Hukum Indonesia yang berbentuk yayasan, badan keagamaan atau badan sosial. Hak pengelolaan hanya diberikan kepada badan Hukum pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik maupun bisnis yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Artinya tidak setiap badan hukum dapat mempunyai hak pengelolaan.⁷

C. Kedudukan Hak Pengelolaan

Konsep hak pengelolaan sebagaimana dijelaskan diatas tidak dimuat dalam UUPA, Dalam UUPA hanya mengatur mengenai hak penguasaan atas tanah. Dalam hak penguasaan atas tanah tersebut terdapat hak menguasai Negara atas tanah dan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA, oleh karena itu mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli. Perbedaan pendapat tersebut dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: pertama, hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah; kedua, hak pengelolaan merupakan hak atas tanah. Pendapat pertama didukung oleh Boedi Harsono dan Maria SW. Sumardjono, menurut mereka bahwa hak pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang haknya, bukan merupakan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur Pasal 16 UUPA. Sedangkan pendapat kedua didukung oleh AP. Parlindungan dan Effendi Perangin yang menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan hak atas tanah, bahkan menurut Effendi Perangin hak pengelolaan harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961,

⁷ *Ibid*, hal. 170

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.⁸

Untuk mendapatkan jawaban mengenai kedudukan Hak pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional, menurut Urip Santoso dapat dianalisis melalui pengertian, sifat, dan wewenang hak pengelolaan dikaitkan dengan hak menguasai Negara atas tanah dan hak-hak atas tanah. Berdasarkan pengertian, sifat dan wewenang dalam hak pengelolaan maka dapat disimpulkan bahwa hak pengelolaan dapat dikategorikan hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of disposal*, artinya hak yang dimiliki dalam hak pengelolaan hanya menggunakan tanah untuk kepentingan tugasnya, tidak ada hak untuk mengalihkannya dalam bentuk apapun ke pihak lain, dan tidak ada hak untuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.⁹ Penulis sendiri sependapat dengan Boedi Harsono dan Maria SW. Sumardjono, bahwa hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah, hak pengelolaan hanya merupakan gempilan (bagian) dari Hak Menguasai Negara. Argumentasi yang dapat penulis sampaikan: Pertama, jika hak pengelolaan merupakan hak atas tanah, maka oleh pembentuk UUPA dicantumkan secara eksplisit (tegas) dalam Pasal-Pasal UUPA sebagaimana hak atas tanah yang lainnya. Kedua, jika hak pengelolaan merupakan hak atas tanah, maka subyek hukumnya tidak hanya badan-badan pemerintah, departemen, otorita dan lainnya, akan tetapi juga perseorangan dan badan hukum perdata sebagaimana hak-hak atas tanah yang lain.¹⁰

D. Terjadinya Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan berdasarkan peraturan perUndang-Undangan dapat terjadi melalui penegasan konversi dan pemberian hak. Konversi adalah perubahan hak atas tanah karena berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum

⁸ Effendi Perangin, *Op., Cit.*, hal.311

⁹ *Ibid.*, hal. 314

¹⁰ Urip Santoso, *Op., Cit.*, hal.177.

berlakunya UUPA dan tunduk pada aturan lain, seperti BW dan hukum adat, diubah menjadi hak atas tanah yang berlakunya di UUPA yaitu Pasal 16 UUPA. Sedangkan pemberian hak merupakan mekanisme mendapatkan hak atas tanah melalui permohonan kepada pemerintah untuk mendapatkan hak atas tanah dari tanah negara, apabila pemohon memenuhi syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang pemerintah memberikan hak atas tanah tersebut.¹¹

Pertama, hak pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi. Pasal 2 peraturan Menteri Agraria No 9 Tahun 1965 menentukan: “jika penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah swatantra, selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah Negara tersebut dikonversi menjadi hak pengelolaan.”¹² Berdasarkan ketentuan Pasal 2 tersebut di atas, maka hak pengelolaan dapat terjadi dengan adanya konversi dari hak penguasaan atas tanah negara.

Mengenai konversi hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan, disebutkan oleh Ramli Zein, sebagaimana termuat dalam surat Direktur Jenderal Agraria Nomor: Btu. 3/692/3/77 tanggal 30 Maret 1977 yang ditujukan pada Gubernur di Seluruh Indonesia yang menyebutkan: “Hak pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 sepanjang hak tersebut memberi wewenang yang sama dengan hak pengelolaan tersebut diatas, dan pada saat berlakunya peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 sudah didaftarkan di kantor sub. Direktorat Agraria setempat serta sudah ada sertifikatnya dipersamakan dengan hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 peraturan

¹¹ Effendi Perangi, *Op., Cit.*, hal.145

¹² Ramli Zein, *Op., Cit.*, hal. 67

Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974.¹³ Dengan demikian hak pengelolaan asal konversi yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut diatas, bila pemegang haknya dikehendaki untuk memperoleh sifat dan materi yang sama dengan hak pengelolaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 1977 harus diproses ulang menurut ketentuan peraturan-peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 dan Nomor 5 Tahun 1973.” Dengan demikian, jelas bahwasanya asal hak pengelolaan berasal konversi hak penguasaan atas tanah, dan konversi tersebut haruslah didaftarkan pada kantor pendaftaran Tanah (Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah di Lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya).

Kedua, hak pengelolaan terjadi melalui permohonan hak. Selain melalui penegasan konversi, hak pengelolaan dapat diperoleh melalui permohonan hak yang berasal dari tanah negara. peraturan perUndang-Undangan yang mengatur tentang permohonan pemberian hak pengelolaan, semula adalah peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973. Namun berjalannya waktu, kedua peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi oleh peraturan yang lebih baru lagi. Sampai saat ini, peraturan yang telah mengganti adalah peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 2011 menggantikan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dan peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menggantikan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973.¹⁴

Dalam peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 8, yang dimaksud pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas tanah hak pengelolaan. Asal tanah yang dimohonkan hak pengelolaan

¹³ *Ibid*, hal.68

¹⁴ Urip Santoso, *Op.,Cit.*, hal.184

melalui permohonan pemberian hak adalah tanah negara. Adapun pengertian tanah negara atau tanah yang dikuasai negara sebagaimana dalam Pasal 1 ayat 3 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Jika tanah yang dikehendaki tersebut masih dimiliki atau dikuasai hak atas tanah tertentu, maka hak atas tanah tersebut dapat dilepaskan atau diserahkan oleh pemiliknya atau pemegang hak atas tanahnya dengan pemberian ganti rugi oleh calon pemegang hak pengelolaan. Dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang haknya, maka secara otomatis hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya, calon pemegang hak pengelolaan mengajukan permohonan hak pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi tanah yang bersangkutan.

Perolehan hak pengelolaan melalui permohonan pemberian hak atas tanah Negara dilakukan jika calon pemegang hak pengelolaan tidak mempunyai hak penguasaan atas tanah negara seperti yang dimaksudkan dalam peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, sedangkan calon pemegang hak pengelolaan tersebut berkeinginan memperoleh hak pengelolaan.¹⁵

Adapun tahapan perolehan hak pengelolaan melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara, secara garis besar adalah :

- 1) Permohonan hak pengelolaan diajukan oleh calon pemegang hak pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala

¹⁵ *Ibid.*, hal. 185

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi tanah yang bersangkutan;

- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan hak pengelolaan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut;
- 3) Setelah permohonan memenuhi persyaratan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.;
- 4) Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan memeriksa kelayakan permohonan kelayakan hak pengelolaan tersebut untuk diproses lebih lanjut;
- 5) Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disertai pendapat dan pertimbangannya;
- 6) Kepala badan Pertanahan Nasional Indonesia meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memerhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan permohonannya;
- 7) Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan keputusan pemberian hak pengelolaan hak atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya;

- 8) Keputusan pemberian atau penolakan pemberian hak pengelolaan disampaikan kepada pemohon hak pengelolaan melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak;
- 9) Pemohon hak pengelolaan berkewajiban mendaftarkan keputusan pemberian hak pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan setelah melunasi Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan (BPHTP) dan uang pemasukan ke kas Negara;
- 10) Pendaftaran keputusan pemberian hak pengelolaan dengan maksud untuk diterbitkan sertifikat hak pengelolaan sebagai tanda bukti hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
- 11) Sertifikat hak pengelolaan diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan kepada pemohon hak pengelolaan.

Hak pengelolaan terjadi bukan sejak diterbitkannya Surat keputusan pemberian hak pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, melainkan sejak didaftarkannya surat keputusan pemberian hak pengelolaan oleh pemohon kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Pendaftaran surat keputusan pemberian hak pengelolaan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya dengan maksud agar diterbitkannya sertifikat hak pengelolaan atas tanah yang bersangkutan sebagai tanda buktinya. Sertifikat tersebut diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak pengelolaan yang sesuai dengan data yuridis dan data fisik yang telah didaftar dibuku tanah. Dengan penerbitan sertifikat ini, pemegang hak

pengelolaan juga mendapatkan jaminan hukum dan perlindungan hukum atas tanah yang bersangkutan. Inilah salah satu tujuan yang hendak dicapai dengan dikeluarkannya UUPA, yakni memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹⁶

E. Kewenangan Dalam Hak Pengelolaan

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari Rakyat mempunyai hak menguasai pada pertanahan di seluruh daerah Indonesia. Hak menguasai negara ini mempunyai dasar yang hendak dicapai yaitu yang tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya, sebagai aplikasi dari hak menguasai, negara mempunyai beberapa kewenangan. Kewenangan-kewenangan tersebut dijelaskan oleh Pasal 2 ayat 2 UUPA Tahun 1960, bahwa :¹⁷

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

Hak menguasai negara atas tanah merupakan penugasan dari bangsa Indonesia kepada negara untuk mengelola dan mengatur tanah bersama bangsa Indonesia bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Inilah letak sifat publik dari hak menguasai negara atas tanah. Hak negara menguasai atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah yang bersifat privat dan

¹⁶ *Ibid.*, hal. 185

¹⁷ Ramli Zein, *Op., Cit.*, hal.44

abadi, sehingga selama bangsa Indonesia dan tanah tersebut tetap ada, maka tanah tersebut milik bangsa Indonesia.

Sebagaimana hak atas tanah yang lain, hak pengelolaan juga mempunyai wewenang khusus yang diberikan pada pemegang haknya. Wewenang tersebut diatur di beberapa peraturan perUndang-Undangan dari peraturan Menteri, peraturan pemerintah, hingga Undang-Undang. Peraturan perUndang-Undangan tersebut adalah :

- 1) Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965;
- 2) Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974;
- 3) Pasal 1 dan 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977;
- 4) Pasal 1 Peraturan pemerintah No.36 Tahun 1997;
- 5) Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang No.20 Tahun 2000;
- 6) Pasal 1 peraturan Pemerintah No.112 Tahun 2000;

Dari peraturan perUndang-Undangan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa ada 3 wewenang yang diberikan kepada para pemegang hak pengelolaan terhadap tanahnya. Wewenang tersebut adalah :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- 2) Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas;
- 3) Menyerahkan bagiab-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Adapun perincian wewenang tersebut adalah sebagai berikut :¹⁸

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

¹⁸ *Ibid.*, hal.61

Pengertian merencanakan adalah membuat dan menyusun rencana tentang peruntukan, sehingga terjadi optimalisasi pemanfaatan tanah dalam rangka untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perencanaan peruntukan dan penggunaan di dalam sistem UUPA, sangatlah penting. Dalam UUPA mengamanatkan pada pemerintah untuk menyusun rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa, yang keseluruhannya dengan tujuan memajukan kesejahteraan dan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat.

- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk pelaksanaan usahanya. Sebagai pemegang hak yang diatur dan dilindungi oleh hukum, maka sudah selayaknya pemegang hak pengelolaan berwenang menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
- 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukannya baik segi peruntukan, penggunaan, maupun jangka waktu dan keuangannya.

Selain digunakan untuk keperluan usahanya, pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang untuk menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan dan sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan tentang Agraria. Penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga harus dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang sebagaimana telah diatur dalam peraturan Menteri dalam Negeri No.6 Tahun 1972.¹⁹

Dalam penyerahan bagian-bagian tanah tersebut haruslah disertai adanya surat perjanjian antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977 yang kemudian

¹⁹ Effendi Perangin, *Op., Cit*, hal.84

dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 4 ayat 2 peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1999. Dalam surat perjanjian tersebut harus memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

- 1) Identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
- 2) Jenis penggunaan bagian tanah hak pengelolaan;
- 3) Letak, batas-batas dan luas tanah hak pengelolaan yang akan diserahkan kepada pihak ketiga;
- 4) Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya;
- 5) Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan-ketentuan mengenai pemilik bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan;
- 6) Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya;
- 7) Syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Dalam melakukan hukum dengan pihak ketiga, pemegang hak pengelolaan dibatasi dengan wewenang khususnya. Diantarannya adalah tidak diperkenankan menyewakan tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dikarenakan dalam Pasal 44 UUPA disebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat disewakan oleh pemegang haknya kepada pihak lain adalah hak milik yang dikenal Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB).

Adapun peraturan yang menjelaskan tentang penyerahan bagian-bagian tanah pada pihak ketiga adalah sebagai berikut :

- a) Pemegang hak pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dalam bentuk Hak Pakai yang berjangka waktu 6 bulan (Pasal 6 peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965).
- b) Tanah yang dikuasai oleh perusahaan pembangunan perumahan dengan hak pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut dapat diberikan kepada pihak-pihak yang

memerlukannya dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai berikut rumah yang ada di atasnya (Pasal 5 ayat 7 peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974).

- c) Tanah yang dikuasai oleh industrial estate dengan hak pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut dapat diberikan kepada para pengusaha industri/pihak-pihak yang memerlukannya dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai (Pasal 6 ayat 6 peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1974)
- d) Bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diberikan kepada pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan/atau bada/badan hukum (milik) pemerintah untuk pembangunan wilayah permukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai (Pasal 2 peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977)

Beberapa ketentuan tentang penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga :²⁰

- 1) Berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan. Pemegang hak pengelolaan berwenang memberikan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga dengan jangka waktu tertentu ditempuh melalui perjanjian penggunaan tanah antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Dalam penyerahan ini lahir Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Selain penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, pemegang hak pengelolaan berwenang mengadakan kerja sama dengan pihak ketiga. Yang dimaksud bekerja sama dalam hal ini adalah pihak pertama (pemegang hak pengelolaan) menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan oleh pihak kedua

²⁰ Urip Santoso, *Op., Cit.*, hal.192

(operator atau pelaksana) dengan melalui perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT). Dalam perjanjian ini, pihak pertama memberikan hak kepada pihak kedua untuk membangun sebuah sarana atau prasarana (umum) serta mengoperasikannya selama jangka waktu tertentu dan mengambil seluruh bagian keuntungan, dan pada akhir masa kontrak harus mengembalikan proyek tersebut, yakni tanah beserta bangunan dan/atau fasilitasnya kepada pihak pertama.

2) Berupa Hak Milik yang berasal dari Hak Pengelolaan.

Pemegang hak pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga untuk selama-lamanya. Penyerahan ini melalui penyerahan atau pelepasan hak pengelolaan oleh pemegang haknya. Dengan penyerahan atau pelepasan tersebut, pihak ketiga akan memperoleh Hak Milik. Yang dimaksud penyerahan atau pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya dengan atau tanpa pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah yang dilakukan antara pemegang hak dan pihak ketiga, karena hak pengelolaan tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi dapat dihapus karena dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya, maka secara otomatis tanah tersebut secara langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya, calon pemilik (pihak ketiga) mengajukan permohonan Hak Milik Pengelolaan yang dilepaskan.

BAB X

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.¹ Pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Konsep dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah berdasarkan kesepakatan para pihak, yaitu pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah.² Sebelum berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, istilah pengadaan tanah tidak dikenal. Istilah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 adalah “pembebasan tanah”. Menurut Peraturan Menteri Dalam

¹Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

²Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Bayu Media : Malang), 2007, hal.121.

Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975, pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan yang semula di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.

Menurut Soedaryo Soimin yang dimaksud dengan pembebasan tanah adalah setiap perbuatan yang bermaksud secara langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak /penguasa atas tanah itu.³

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan melalui : pelepasan hak (istilah lain pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah, atau cara lain yang disepakati, misalnya jual beli tukar menukar. Dalam pelepasan hak atas tanah terlebih dahulu dilakukan dengan cara musyawarah untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Pencabutan hak atas tanah dilakukan jika musyawarah mufakat untuk menentukan ganti kerugian tidak menemui titik temu, sehingga ada upaya paksa dari pemerintah (Presiden) untuk melakukan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati dilakukan dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang luas tanahnya kurang dari satu hektar.⁴

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip:⁵

- 1) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga negara, sehingga tidak dapat sedemikian rupa dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan yang ada.

³ Soedaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Sinar Grafika : Jakarta), 2001, hal.73.

⁴ Ahmad Rubai, *Op.,Cit.*, hal.143

⁵ Muhammad Yamin & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, (Mandar Maju : Bandung), 2011, hal.100.

- 2) Prinsip kepastian hukum baik dalam pengaturannya dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi Pemerintah sebagai pemangku kepentingan umum.
- 3) Prinsip kepastian atas kepentingan umum, menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum, dengan penegasan adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, dan nyata-nyata tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan, perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan Rencana Umum Tata ruang Wilayah.
- 4) Prinsip pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kompeten baik untuk Panitia Pengadaan Tanah maupun Tim Penaksir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.
- 5) Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah, terutama mengenai hal yang berkaitan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan ganti kerugian.
- 6) Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab dengan hak atas tanah tersebut sebagai bagian dari aset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu dan apabila sudah terdaftar telah ada legalitas aset yang diberikan oleh negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada negara baik dalam bentuk kewajiban memasukkan uang ke kas negara maupun kewajiban perpajakan. Selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.

- 7) Prinsip pembedaan ketentuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitatif (pembatasan) dengan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersial/bisnis dan kepentingan swasta), serta penetapan kriteria luasan tanah skala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan normalnya seperti kemungkinan penggunaan bantuan Panitia Pengadaan Tanah.

B. Sejarah Pengaturan Pengadaan Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tidak mengatur secara tegas mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. UUPA hanya mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah. Pasal 18 UUPA menyebutkan “Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Disamping Pasal 18 UUPA, Pasal 6 UUPA menentukan “semua hak atas tanah berfungsi sosial”. Kedua Pasal tersebut yang dijadikan landasan Pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Selain kedua Pasal di atas, pengaturan mengenai “pelepasan hak atas tanah” sebagai bagian dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat ditafsirkan dari Pasal 27, 34, dan 40 UUPA. Pasal 27 UUPA menentukan bahwa hak milik hapus jika tanahnya jatuh pada negara, penyerahan secara suka rela, dan dicabut untuk kepentingan umum. Pasal 34 UUPA menentukan bahwa Hak Guna Usaha hapus jika dilepaskan secara suka rela, dan dicabut untuk kepentingan umum. Pasal 40 UUPA menentukan Hak Guna Bangunan hapus jika tanahnya dilepaskan sebelum jangka waktunya berakhir, dan dicabut untuk kepentingan umum.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA, kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diatur dalam berbagai peraturan perUndang-Undangan sebagaimana uraian di bawah ini:

- 1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata cara Pembebasan Tanah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975 ini istilah pengadaan tanah tidak dikenal. Istilah yang dipakai dalam PMDN ini adalah pembebasan tanah sebagai cara untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan umum. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur mengenai perolehan tanah untuk kepentingan umum, dan untuk kepentingan swasta. Dengan adanya peluang swasta terlibat dalam pengadaan tanah, maka dalam prakteknya terjadi banyak penyimpangan-penyimpangan. Pengadaan tanah yang pada dasarnya tidak untuk mencari keuntungan, namun ketika swasta terlibat di dalamnya maka orientasinya adalah keuntungan (*profit oriented*). Dalam perkembangannya PMDN ini tidak sesuai dengan perkembangan Zaman, disamping terjadi banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya, maka kemudian diganti dengan keputusan presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam Keputusan Presiden ini untuk pertama kali diperkenalkan istilah "Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum". Definisi pengadaan tanah menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang

berhak atas tanah. Dalam Konsideran “Menimbang b” disebutkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Keputusan Presiden ini berbeda dengan Peraturan sebelumnya yang memberi kesempatan kepada pihak swasta untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan bantuan panitia pengadaan tanah, yang seyogyanya merupakan fasilitas bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Menurut Keputusan Presiden ini kepentingan umum adalah “kepentingan seluruh lapisan masyarakat”. Kemudian dalam Pasal 5 dibatasi lagi “kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak mencari keuntungan”. Dalam perkembangannya Keputusan Presiden ini tidak sesuai dengan perkembangan Zaman, disamping itu dalam ilmu perUndang-Undangan, secara hirarkhi muatan materi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak selayaknya diatur dalam sebuah Keputusan Presiden. Atas dasar itu kemudian Keputun Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- 3) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengertian pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Menurut Peraturan Presiden ini pengadaan tanah dilakukan dengan dua cara yaitu pelepasan hak atas tanah, dan

pencabutan hak atas tanah. Berbeda dengan peraturan sebelumnya “kepentingan umum” didefinisikan kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Tidak ada batasan “untuk selanjutnya dimiliki oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini menurut para ahli dianggap peraturan yang sangat represif. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 10 ayat (1), (2), dan (3).

Pasal 10 menentukan:

- (1) Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 90 hari kalender terhitung sejak tanggal Undangang pertama.
 - (2) Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
 - (3) Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- Atas desakan dan kritikan dari para ahli kemudian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- 4) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini sebagai penyempurnaan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Beberapa Pasal dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah oleh Peraturan Presiden ini yaitu Pasal 1 angka 3,

Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 10, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 18. Dalam perkembangannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini tidak sesuai dengan perkembangan Zaman. Disamping itu bentuk hukum yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum seharusnya diatur dalam tingkatan Undang-Undang, bukan setingkat Peraturan Presiden atau keputusan Presiden. Atas dasar itu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 *jo* Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012.

- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini merupakan produk hukum baru yang menggantikan peraturan perUndang-Undangan sebelumnya di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, segala acuan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus didasarkan pada Undang-Undang ini. Untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

B. Mekanisme Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya

ganti kerugian.⁶ Musyawarah dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, dengan Lembaga Pertanahan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Ganti kerugian merupakan penggantian atas nilai tanah dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah. Musyawarah dilakukan paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menentukan bentuk dan atau besarnya ganti kerugian. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila pihak yang berhak keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, ia diberikan hak untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan Pengadilan Negeri. Putusan Mahkamah Agung/Pengadilan Negeri yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak.⁷

Penggantian terhadap kerugian baik fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Sebagai imbalan pada prinsipnya pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat di atasnya yang dilepaskan atau diserahkan itu. Jadi idealnya jumlah ganti rugi yang diterima

⁶Penjabaran mengenai hal-hal yang terkait dengan tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil, baca Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012.

⁷Lihat ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

pemegang hak atas tanah harus sama dengan nilai tanah, termasuk benda-benda yang ada di atas tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya menentukan ganti kerugian yang bersifat fisik, sedangkan ganti kerugian yang bersifat non fisik tidak termasuk dalam bentuk kerugian. Sebagai sebuah catatan ganti kerugian non fisik meliputi hilangnya pekerjaan bidang usaha sebagai sumber penghasilan dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Oleh karena itu sebagai alternatif dalam memberikan ganti kerugian misalnya penyediaan lapangan kerja, bantuan pelatihan sebagai pengganti kerugian yang bersifat non fisik.

Bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditentukan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:

- a) Uang;
- b) Tanah Pengganti;
- c) Pemukiman kembali;
- d) Kepemilikan saham;
- e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dasar perhitungan besarnya ganti kerugian ditentukan berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan, nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman. Namun seringkali ganti kerugian tidak dapat menggambarkan nilai sebenarnya dari tanah. Bentuk ganti kerugian yang diberikan terhadap bekas pemegang hak ulayat (hak masyarakat hukum adat) adalah dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Apabila musyawarah tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. Jika setelah diputuskan oleh Pengadilan Negeri pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan itu, pemegang hak atas

tanah diberikan hak untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Jika pemegang hak atas tanah masih tidak menerima dengan putusan Mahkamah Agung, Pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah dengan cara menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri.⁸

Penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan dalam hal:

- a) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - 4) Menjadi jaminan di bank.

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Apabila ditempuh melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara lain, maka ketentuan yang berlaku bagi kedua belah pihak adalah ketentuan-ketentuan dalam hukum perdata. Oleh karena itu transaksi itu harus memenuhi ketentuan syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.⁹ Sementara itu ketentuan dan tata cara pembuatan perjanjian, pendaftaran, dan peralihan haknya mengikuti

⁸Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan “Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan Pasal 37, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat”.

⁹Syarat sahnya suatu perjanjian menurut Pasal 1320 BW yaitu adanya kesepakatan (konsensus), kecakapan atau kedewasaan, obyek tertentu, dan sebab yang halal (causa yang dibolehkan oleh Undang-Undang).

ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Sedangkan pengadaan tanah untuk pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua pihak. Pembangunan untuk kepentingan swasta tidak diperkenankan meminta fasilitas pemerintah untuk membebaskan atau mencabut tanah masyarakat.

Apabila upaya pengadaan tanah melalui musyawarah tidak berhasil, dalam arti tidak diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka dapat dilakukan melalui pencabutan hak atas tanah. Upaya ini dilakukan jika lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Pengadaan tanah melalui pencabutan hak diajukan oleh Bupati/Wali Kota/Gubernur/Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenangannya kepada Presiden melalui kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

D. Makna Kepentingan Umum

Sebelum Kepres No. 55 Tahun 1993 ditetapkan belum ada definisi mengenai kepentingan umum yang baku. UUPA, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dan Inpres No. 9 Tahun 1973 belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum. Di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961, kepentingan umum dinyatakan dalam peruntukannya, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan. Sedangkan dalam Inpres No. 9 Tahun 1973, kepentingan umum diartikan sebagai kegiatan yang menyangkut 4 (empat) macam kepentingan, yaitu: kepentingan bangsa dan

negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan bersama, dan kepentingan pembangunan.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memberikan klarifikasi mengenai pengertian kepentingan umum. Pasal 1 butir 3 menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh masyarakat. Selanjutnya Pasal 5 Keppres di atas menyatakan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk : kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 bahwa pembangunan untuk kepentingan umum mempunyai dua kriteria yaitu: (1) dilakukan serta dimiliki oleh Pemerintah dan; (2) tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Sedangkan menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 *jo* Perpres Nomor 65 tahun 2006, bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat. Perpres inipun tidak mengatur mengenai dua kriteria seperti yang diatur oleh Keppres Nomor 55 tahun 1993. Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012, kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Bidang-bidang Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yaitu:¹⁰

- 1) jalan umum, saluran pembuangan air.
- 2) waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
- 3) rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat.
- 4) pelabuhan atau bandara udara atau terminal.
- 5) peribadatan.
- 6) pendidikan atau sekolahan.
- 7) pasar umum atau pasar Inpres.

¹⁰ Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

- 8) fasilitas pemakaian umum.
- 9) fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
- 10) pos dan telekomunikasi.
- 11) sarana olah raga.
- 12) stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya.
- 13) kantor pemerintah.
- 14) fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum meliputi:

- 1) Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di ruang atas tanah, ataupun ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
- 2) waduk, bendungan, bendung, irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
- 3) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat.
- 4) pelabuhan, bandara udara, stasiun kereta api dan terminal.
- 5) peribadatan.
- 6) pendidikan atau sekolah.
- 7) pasar umum.
- 8) fasilitas pemakaman umum.
- 9) fasilitas keselamatan umum.
- 10) pos dan telekomunikasi.
- 11) sarana olah raga.
- 12) stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya.
- 13) kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-bangsa dan/atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa.
- 14) fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

- 15) lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan.
- 16) rumah susun sederhana.
- 17) tempat pembuangan sampah.
- 18) cagar alam dan cagar budaya.
- 19) pertamanan.
- 20) panti sosial.
- 21) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Bidang-bidang pembangunan yang merupakan kepentingan umum meliputi:

- 1) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- 2) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- 4) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- 5) tempat pembuangan sampah;
- 6) cagar alam dan cagar budaya;
- 7) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum meliputi:

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- 3) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan pembangunan pengaliran lainnya;
- 4) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;

- 5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- 7) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- 9) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- 15) Penataan pemukiman kumuh perkotaan, konsolidasi tanah, serta perumahan masyarakat berpenghasilan rendah;
- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 17) Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

E. Mekanisme Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan Hak Atas Tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum.

Dasar hukum yang dipakai oleh pemerintah dalam melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Pasal 18 UUPA yang menyebutkan “Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Pasal ini pada satu pihak memberikan landasan hukum kepada penguasa (pemerintah) untuk dapat memperoleh tanah yang diperlukannya guna menyelenggarakan kepentingan umum. Pada pihak lain, ketentuan ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanah terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan tetapi dengan syarat-syarat tertentu, syarat-syarat mana selain ditetapkan oleh Pasal 18 UUPA juga diatur dalam Undang-Undang. Ketentuan Pasal 18 UUPA ini pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPA bahwa pencabutan hak atas tanah harus dilakukan menurut cara yang ditentukan oleh Undang-Undang. Kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di Atasnya yang mulai berlaku tanggal 26 September Tahun 1961. Sedangkan peraturan pelaksanaan lainnya antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya.
- b. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pencabutan hak atas tanah hanya boleh dilakukan apabila:

- 1) Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula untuk kepentingan pembangunan.
- 2) Sebagai cara yang terakhir untuk memperoleh tanah yang diperlukan, yaitu jika musyawarah dengan yang

mempunyai tanah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan.

Syarat-syarat di atas, apabila digabung dengan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka ada 5 syarat untuk pencabutan hak atas tanah, yaitu:

- 1) Dilakukan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.
- 2) Memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak atas tanah yang dicabut.
- 3) Dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.
- 4) Pemindehan hak menurut cara biasa tidak mungkin dilakukan.
- 5) Tidak mungkin memperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.

Pencabutan hak atas tanah dilakukan apabila dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pelepasan hak tidak tercapai kata sepakat mengenai ganti rugi. Usul pencabutan hak diajukan oleh Gubernur melalui Menteri Dalam Negeri c.q Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan Menteri dari Instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (dulu Menteri Kehakiman).

Presiden melakukan pencabutan hak atas tanah setelah mendengar pertimbangan dari Menteri dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri dari Instansi yang memerlukan tanah. Menteri dalam Negeri memberi pertimbangan dari segi agraria dan politik, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dari segi hukumnya, sedang Menteri dari Instansi yang memerlukan tanah memberikan pertimbangan mengenai fungsi dari usaha yang meminta dilakukan pencabutan hak atas tanah,

apakah tanah yang diminta itu benar-benar diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh dari tempat lain.

F. Upaya Hukum Dalam Pencabutan Tanah

Apabila pihak yang mempunyai tanah tidak menerima ganti kerugian yang ditetapkan, maka menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, ia dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah yang dicabut tersebut. Pengadilan Tinggi akan memutus perkara tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir. Putusan Pengadilan Tinggi ini bersifat final dan mengikat. Mengenai prosedur untuk memeriksa dan mengadili gugatan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973. Adapun ketentuannya sebagai berikut:

- 1) apabila pihak yang berhak atas tanah atau bangunan yang haknya dicabut tidak menerima ganti kerugian sebesar yang telah ditetapkan oleh keputusan Presiden, karena dianggap kurang layak, maka ia atau wakilnya yang dikuasakan secara sah dapat mengajukan permintaan banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi tempat letak tanah dan atau benda-benda yang ada di atasnya.
- 2) Untuk menjamin kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan lebih mempercepat penyelesaiannya di Pengadilan Tinggi, maka ditentukan bahwa permintaan banding tersebut diajukan ke Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi tanah dan benda-benda yang haknya dicabut dengan jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal keputusan Presiden tersebut dikeluarkan.
- 3) Permintaan banding dapat diajukan secara tertulis atau dengan lisan. Permintaan banding yang diajukan dengan lisan dicatat oleh panitera Pengadilan Tinggi. Permintaan banding diterima apabila terlebih dahulu telah membayar biaya perkara yang ditetapkan oleh ketua pengadilan

Tinggi, jika pemohon banding tidak mampu maka atas pertimbangan ketua Pengadilan Tinggi ia dapat dibebaskan dari biaya perkara.

- 4) Selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan setelah diterimanya permintaan banding, perkara tersebut harus sudah diperiksa oleh Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Pemeriksaan putusan dijatuhkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.
- 5) Pengadilan Tinggi dapat mendengar secara langsung semua pihak yang bersangkutan dengan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan atau benda-benda yang ada di atasnya. Dalam hal ini bisa pula dilimpahkan oleh Pengadilan Tinggi kepada Pengadilan Negeri dimana tanah dan atau benda-benda tersebut terletak.
- 6) Putusan Pengadilan Tinggi diberitahukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah tanggal putusan perkara. Putusan tersebut diumumkan dalam Berita Negara dengan biaya dibebankan kepada peminta banding atau yang berkepentingan.

BAB XI

PENGATURAN POKOK TATA GUNA TANAH

A. Dasar Hukum Tata Guna Tanah

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

Sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar hukum agraria nasional. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut termuat azas hak menguasai negara sebagai salah satu azas dari hukum agraria nasional yang merupakan dasar dan harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan peraturan pelaksanaannya.¹ Hak menguasai negara berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA bukan berarti negara sebagai pemilik melainkan negara diberikan wewenang sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk pada tingkatan yang tertinggi:²

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

Secara lebih spesifik dasar yuridis kewenangan negara untuk melakukan penatagunaan tanah adalah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA. Bahwa negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas bumi, air, dan ruang angkasa.³

Demi mewujudkan cita-cita Bangsa dan Negara Indonesia di bidang agraria sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka UUPA sendiri sudah mengamanatkan perlunya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Dengan adanya rencana (*planning*) berupa rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi

¹ Urip Santoso, *Op.,Cit*, hal. 57

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

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Prenadamedia Group: Jakarta), 2015, hal. 240.

rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah tersebut maka diharapkan pemanfaatan tanah dapat dikendalikan dan teratur agar mampu membawa manfaat yang semaksimal mungkin bagi Negara dan rakyat Indonesia.⁴

Rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut terkait dengan wewenang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA. Wewenang negara tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 14 UUPA yang mengatur mengenai rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Rencana umum tersebut digunakan untuk keperluan-keperluan sebagai berikut:⁵

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

Berdasarkan rencana umum tersebut kemudian Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing berupa rencana-rencana khusus (*regional planning*). Ketentuan Pasal 14 UUPA tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa siapapun harus memelihara dan mencegah kerusakan pada tanah.⁶

⁴Lihat Penjelasan Umum II angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

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

⁶Muchsini dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, (Sinar Grafika: Jakarta), 2008, hal. 47.

Hal ini terkait dengan kewenangan negara untuk melakukan penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA yang salah satunya adalah kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Salah satu perwujudan kewenangan tersebut adalah dengan adanya ancaman pidana bagi pelanggar kewajiban pemeliharaan tanah berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UUPA.

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

Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang merupakan wujud pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR).⁷ Bahwa Pasal 33 UUPR menegaskan perlunya ditetapkan neraca penatagunaan tanah, yang berisi neraca perubahan dan kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta data ketersediaan tanah dan penetapan prioritas penyediaannya. Namun sebelum berlakunya UUPR yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR Lama). Dalam Pasal 16 ayat (2) UUPR Lama diatur bahwa ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan Pasal tersebut pada tanggal 10 Mei 2004 kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (PP Penatagunaan Tanah).⁸

⁷Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, cetakan ke-2, (Raja Grafindo Pesada: Jakarta), 2010 hal. 71

⁸Arie Sukanti Hutagalung, *Op.,Cit.* hal. 283

Pembentukan peraturan pemerintah mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lainnya juga diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (5) UUPR.⁹ Namun peraturan pemerintah mengenai penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam tersebut belum terbentuk, sehingga hingga kini yang dijadikan landasan adalah PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Karena PP Nomor 16 Tahun 2004 merupakan penjabaran atau tindak lanjut dari UUPR Lama maka ia berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPR.

B. Pengertian dan Tujuan Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah

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

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

⁹Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007: "Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah".

- a) Pasal 1 ayat (4) UUPA, yang menyatakan, “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”.
- b) Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan, “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.
- c) Pasal 17 ayat (1) UUPA kemudian diamanatkan pengaturan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah oleh satu keluarga atau badan hukum.
- d) Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah disebutkan bahwa, “Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas”.

Dari pengaturan dalam Pasal-Pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah yang dapat dibebani hak atas tanah hanya terbatas pada permukaan bumi secara horizontal yang dapat diukur luasnya. Menurut A.M. Yunus Wahid, pengertian tanah lebih sempit dari pengertian ruang yang mencakup laut, udara dan tanah di dalam bumi, sehingga dapat diterima pandangan bahwa tata guna tanah atau penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata ruang.¹⁰ Penatagunaan tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penataan ruang atau subsistem dari penataan ruang, dan bahwa saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang. Ruang merupakan bagian dari pengertian agraria dalam arti luas yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Yang dimaksud bumi adalah permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya dan yang

¹⁰Yunus Wahid, A.M., *Pengantar Hukum Tata Ruang*, (Kencana Prenadamedia Group: Jakarta), 2014, hal. 200

berada di bawah permukaan air, dan bagian permukaan bumi itulah yang disebut tanah.

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) atau penatagunaan tanah berdasarkan ruang lingkup agraria dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA merupakan bagian dari tata guna agraria. Hal ini dikarenakan tanah sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu obyek hukum agraria nasional dan berdasarkan obyek hukum agraria nasional dan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah tata guna agraria (*agrarian use planning*). *Agrarian use planning* tersebut meliputi *land use planning* (tata guna tanah), *water use planning* (tata guna air), *air use planning* (tata guna udara) dan *resources use planning* (tata guna sumber daya alam).

Pengertian tata guna agraria dapat ditemukan pada Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UU No.26 tahun 2007, yaitu: “penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”. Jadi tata guna tanah atau penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata guna agraria.

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

mengatur kembali persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah.¹¹

Penatagunaan tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 16 Tahun 2004 meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pengertian penguasaan tanah adalah hubungan hukum antar orang perorang, kelompok orang atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA.¹² Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.¹³ Kemudian pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.¹⁴

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

¹¹Maria S.W. Sumardjono, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI: Jakarta)2009, hal. 73.

¹²Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

¹³Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

¹⁴Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

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

Sasaran konsolidasi tanah berdasarkan Pasal 2 Peraturan KBPN No. 4 Tahun 1991 adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan serta penggunaan tanah yang tertib dan teratur. Dengan tercapainya sasaran tersebut, maka manfaat yang dapat dicapai adalah:¹⁵

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

¹⁵ Hasni, *Op.Cit.*, hal. 312

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

2. Tujuan Penatagunaan Tanah

Berdasarkan Pasal 3 PP No. 16 Tahun 2004 penatagunaan tanah mempunyai tujuan untuk:

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

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

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

C. Asas-Asas Tata Guna Tanah

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

- 1) Asas keterpaduan, bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
- 2) Asas berdayaguna dan berhasil guna, bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- 3) Asas serasi, selaras dan seimbang, bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.

¹⁶Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, (Prenada Media:;Jakarta), hal. 17.

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

Menurut Muchsin, dan Imam Koeswahyono ada 3(tiga) asas tata guna tanah, yaitu:¹⁷

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

D. Kegiatan-Kegiatan Tata Guna Tanah

Pelaksanaan tata guna tanah adalah untuk mewujudkan:

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

¹⁷ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Op.Cit.*, hal. 50

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

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

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

Penyelenggaraan penatagunaan tanah di kabupaten/kota meliputi:¹⁸

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

¹⁸ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hal 266

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

- 1) pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:
 - a. pengumpulan dan pengolahan data penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung;
 - b. penyajian data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung. Data dan informasi bidang pertanahan ini sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah.
 - c. penyediaan dan pelayanan data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung.
- 2) penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan, yang meliputi:
 - a. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - c. penyajian dan penetapan prioritas ketersediaan tanah pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
- 3) penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, yang pelaksanaannya melalui:
 - a. penataan kembali;
 - b. upaya kemitraan;
 - c. penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.

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

- 1) pembinaan penyelenggaraan penatagunaan tanah, yang meliputi:
 - a. pemberian pedoman;
 - b. pemberian bimbingan;
 - c. pemberian pelatihan; dan
 - d. pemberian arahan.
- 2) Pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah, yang meliputi:
 - a. pengawasan, yang dilakukan dengan cara:
 1. supervisi; dan
 2. laporan.
 - b. penertiban yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perUndangan yang berlaku.

Instrumen yang digunakan dalam melakukan pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah berdasarkan Pasal 28 PP No. 16 Tahun 2004 adalah dengan pemberian:¹⁹

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

¹⁹Lihat Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Penjelasan.

atas tanah yang belum melaksanakan penyesuaian penggunaan tanahnya.

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

DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamzah, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, (Rineka Cipta : Jakarta),1991
- A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997)*, (Mandar Maju :Bandung), 1999.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,(Bayu Media : Malang), 2007
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Sinar Grafika :Jakarta), 2006
- Ahmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Konstitusi Press: Jakarta), 2013
- AP. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandar Maju : Bandung),1994
- _____, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Mandar Maju:Bandung), 1993.
- _____, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, (Mandar Maju :Bandung), 1990.
- Arie Sukanti Hutagalung, *et. al., Hukum Pertanahan di Belanda dan di Indonesia*, (Pustaka Larasan: Denpasar), 2012
- Bachsas Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Remadja Karya: Bandung), 1985.
- Bactiar Efendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanannya*, (Alumni: Bandung),1993
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)* (Djambatan :Jakarta),2008
- Boenie Setiawan, *Konsep Pembaharuan Hukum Agraria*, Cetakan I, (Hapera Pustaka Utama : Yogyakarta), 2001
- Effendi Perangin, *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, (Rajawali Pers : Jakarta), 1991.
- Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Daerah Kebutuhan Hidup*,(Chandra Pratama: Jakarta), 1995

- Gunawan Wirahadi, *Pembaharuan Agraria, Masalah yang Timbul Tenggelam*, Cetakan I (Hapera Pustaka Utama : Yogyakarta), 2001.
- Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan*, (Kencana Media Prenada Group :Jakarta), 2012
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, (Raja Grafindo Pesada: Jakarta), 2010
- Irawan Soeradja, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Arloka : Surabaya), 2003.
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, (Prenada Media :Jakarta), 2009
- Maria R. Ruwiasuti, *Pembaruan Sistem Hukum Agraria*, (Hapera Pustaka Utama : Yogyakarta), 2001.
- Maria S.W. Sumardjono, et.al., *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI :Jakarta), 2009
- _____, *Kebijakan Pertanahan*, (Kompas :Jakarta), 2008
- Maria Soemardjono, *Mediasi Sengeketa Tanah*. (Kompas Media Nusantara:Jakarta), 2008
- Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, (Pewart:Yogyakarta), 2007
- Muchsini dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Cetakan I, (Sinar Grafika: Jakarta), 2008
- Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, (Liberty : Yogyakarta), 1997.
- Muhammad Yamin & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, (Mandar Maju : Bandung), 2011
- Muhammad Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Mandar Maju: Bandung), 2008.

- Muhshin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, (Reflika Aditama : Bandung), 2014.
- Noer Fauzi, *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat, Dua Ranah Agenda Pembaharuan Agraria*, (Hapera Pustaka Utama :Yogyakarta), 2001
- Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Rineka Cipta :Jakarta), 1995)
- Soedaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Sinar Grafika :Jakarta), 2001
- Sudikno Mertokusumo dkk., *Hukum dan Politik Agraria*, (Pusat Penerbitan Universitas Terbuka: Jakarta), 1988
- Supriadi, *Hukum Agraria*, (Sinar Grafika :Jakarta), 2012
- Suryono, *Himpunan Yurisprudensi Hukum Pertanahan*, (Cipta Jaya: Jakarta), 2005
- Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan(Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*,(Alumni:Bandung),1999
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Prenada Media :Jakarta),2006
- _____, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Prenadamedia Group: Jakarta), 2015
- _____, *Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, (Prenadamedia Group : Jakarta), 2016.
- _____, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Kencana :Jakarta), 2010.
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan I, (Total Media: Yogyakarta), 2009
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

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

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah.

TENTANG PENULIS



Fadhil Yazid, lahir di Medan, 16 Nopember 1993. Ayah Abdul Khalik, S.E (wirasawasta) dan Ibu Sri Wahyuni, S.Pd (Guru). Mempunyai saudara kandung berjumlah 2 orang, yaitu: Kakak: Hafiza Ulfani, S.E dan adik Fira Mawaddah, S.E. Menikah tahun 2020 dengan Hera Tengku Sumita, S.H.

Pendidikan dimulai dari Sekolah Dasar Al-Azhar Medan diselesaikan pada tahun 2006, SMP Al-Azhar Medan diselesaikan pada tahun 2009, dan SMAN 5 Medan diselesaikan pada tahun 2011. Kemudian menyelesaikan kuliah pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara program studi Ilmu Hukum strata satu (S.1) pada tahun 2015, dan selanjutnya menyelesaikan strata dua (S.2) program studi Magister Kenotariatan di Universitas Sumatera Utara pada tahun 2017. Pada tahun 2018 melanjutkan pendidikan strata tiga (S.3) Ilmu Hukum pada Program Doktor Universitas Sumatera Utara.

Bertugas Sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Dharmawangsa Medan sejak tahun 2018-Sekarang. Dan sejak tahun 2018 juga berprofesi sebagai Notaris/PPAT wilayah kerja Kabupaten Langkat. Dalam perannya sebagai dosen, penulis mengasuh beberapa mata kuliah diantaranya: Hukum Agraria I dan II, Hukum Pajak, Metode Penelitian Hukum, Pengantar Tata Hukum Indonesia.

Penulis juga telah menyelesaikan beberapa karya ilmiah yang berjudul: [*Strengthening Sharia Economy Through Halal Industry Development in Indonesia*](#) (diterbitkan oleh Atlantis Press Tahun 2020); [*Kesadaran Hukum Masyarakat Tentang Pentingnya Akta Autentik Yang Dibuat Oleh Notaris*](#) (dipublikasikan di Reswara: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Tahun 2020); [*Implementasi Ketentuan Akta Autentik Notaris Pada Pembuatan Akad Di Perbankan Syariah*](#) (dipublikasikan di Law_jurnal Tahun 2020); [*Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Pengambilan Paksa Jenasah Pasien Covid-19 Di Indonesia*](#) (dipublikasikan di Jurnal Belo Tahun 2020); [*Legal Certainty In The Ease Of Effort In The Era Of Industrial Revolution 4.0 Related To Notary Profession*](#) (dipublikasikan di Jurnal Nomoi Law Review Tahun 2020).

TENTANG EDITOR



Muhammad Rizki Syahputra lahir di Klambir Lima 08 Januari 1995 dua bersaudara putra pertama dari Bapak Mulyono dan Ibu Nurasih. Menyelesaikan Sekolah Dasar di SD Negeri 104188 Medan Krio pada tahun 2007. Madrasah Tsanawiyah Negeri 3 (MTsN) Medan pada tahun 2010, Madrasah Aliyah Negeri 1 (MAN) Medan pada tahun 2013. Melanjutkan Pendidikan Strata satu (S.1) di Prodi Manajemen Pendidikan Islam pada Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sumatera Utara Medan diselesaikan pada tahun 2017, pada tahun yang sama melanjutkan Pendidikan Strata dua (S.2) di Prodi Administrasi Pendidikan Program Pascasarjana Universitas Negeri Medan tamat dengan IPK 4,00 predikat *Cum Laude* sebagai wisudawan terbaik Universitas Negeri Medan pada tahun 2019. Pada tahun 2020 melanjutkan Pendidikan Strata tiga (S.3) Program Doktor Manajemen Pendidikan Islam pada Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sumatera Utara Medan.

Semasa Mahasiswa pernah aktif didalam organisasi ekstra dan intra kampus diantaranya adalah di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Tarbiyah UIN SU Medan dan telah mengikuti *Basic Training* di HMI Cabang Medan, dan Departemen Partisipasi Pembangunan Daerah HMI Cabang Medan Periode 2017-2018, Ikatan Mahasiswa Manajemen /Administrasi Pendidikan/Manajemen Pendidikan Islam Seluruh Indonesia (IMMAPSI) Tahun 2017, Pengurus Bidang Pendidikan Pelatihan dan Kewirausahaan Himpunan Mahasiswa Jurusan Manajemen Pendidikan Islam (HMJ MPI FITK UIN SU) Periode 2014-2015, Ketua Bidang Pembinaan Anggota dan Kewirausahaan Himpunan Mahasiswa Jurusan Manajemen Pendidikan Islam (HMJ MPI FITK UIN SU) Periode 2015-2016, Sebagai Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Jurusan Manajemen Pendidikan Islam (HMJ MPI FITK UIN SU) Periode 2016-2017 dan Membentuk Study Club KAIZEN Prodi Manajemen Pendidikan Islam tahun 2016. Pengurus Dewan

Pimpinan Wilayah Perkumpulan Manajer Pendidikan Islam (PERMA PENDIS) Sumatera Utara Periode 2019-2023.

Beberapa artikel yang dipublikasikan melalui jurnal antara lain Hubungan Antara Kepemimpinan Transformasional dengan Komitmen Kerja Guru di MAN 3 Medan (Jurnal Tadbir, Vol.3, No.2, Juli-Desember 2017), ISSN 2460-3678, Pembiayaan Pendidikan MTs Islamiyah YPI Batang Kuis Kab Deli Serdang (Jurnal Educandum Program Doktor Manajemen Pendidikan PPs UNIMED Vol. 11, No. 2, Desember 2018), ISSN 2086-3942, *Analysis of Implementing Academic Supervision in State Junior High School 1 Hampan Perak, Deli Serdang*, (Prosiding Multi-Disciplinary International Conference University of Asahan, 2019). ISBN 978-623-91170-1-6, Budaya Sekolah dalam Penguatan Pendidikan Karakter Di Era Revolusi Industri 4.0 (Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Dasar Program Pascasarjana UNIMED, 2019), *Analysis of The Needs of Junior High School Teachers in The Kecamatan Hampan Perak, Deli Serdang*, (The 3rd Annual Conference of Engineering and Implementation on Vocational Education, 2019).