

POKOK-POKOK HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Penerbit UIN Sunan Ampel Press
Gedung SAC: Lt.2 UIN Sunan Ampel
Jl. A. Yani No.117 Surabaya
Telp : (031) 8410298 - ext.126
E-mail: sunanampelpress@yahoo.co.id

ISBN 978-602-332-054-7

POKOK-POKOK HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Dr. Muwahid, SH., MHum



POKOK-POKOK HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

POKOK-POKOK HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Dr. Muwahid, SH., M.Hum

UIN Sunan Ampel Press

POKOK-POKOK HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Penulis:
Dr. Muwahid, SH., M. Hum.

Cet. 1- Surabaya: UIN SA Press,
Juni 2016

ISBN : 978-602-332-054-7

Diterbitkan :
UIN Sunan Ampel Press
Anggota IKAPI
Gedung SAC.Lt.2 UIN Sunan Ampel
Jl. A. Yani No. 117 Surabaya
☎(031) 8410298-ext. 138
Email : sunanampelpress@yahoo.co.id

Copyright © 2016, UIN Sunan Ampel Press (UIN SA Press)
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All Right Reserved

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah Swt. Berkat karunia-Nya, Penulis dapat menyelesaikan penulisan buku Hukum Agraria di Indonesia, kehadiran buku ini dimaksudkan sebagai salah satu referensi dalam mempelajari hukum Hukum Agraria yang pada kenyataanya masih sedikit buku yang membahas tentang Hukum Agraria secara komprehensif. Pada awalnya buku ini merupakan kumpulan materi perkulihan yang penulis susun selama mengajar mata kuliah Hukum Agraria. Atas dorongan berbagai pihak yang meminta kepada penulis untuk menyusun dalam bentuk buku, akhirnya dengan segala keterbatasannya buku ini hadir di kalangan pembaca yang mempelajari Hukum Agraria.

Pembahasan dalam buku ini diupayakan sesuai dengan silabus perkuliahan yang berlaku di Fakultas Hukum pada Perguran Tinggi Umum dan Fakultas Syariah pada Perguruan Tinggi Agama Islam. Penulis berharap hadirnya buku ini dapat membantu bagi mereka yang berminat mendalami Hukum Agraria, baik mahasiswa, praktisi, dosen, atau para pemerhati di bidang kajian Hukum Agraria. Penulis menyadari buku ini belum sempurna masih banyak kekurangan, oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima saran, kritikan, dan masukan yang bersifat membangun demi penyempurnaan buku ini pada edisi berikutnya.

Akhirnya, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah turut membantu dan berpartisipasi demi tersusunnya buku Hukum Agraria di Indonesia ini, khususnya penerbit UIN Press yang bersedia untuk menerbitkan buku ini.

Surabaya, Juni 2016
Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
PENGANTAR PENULIS iii
DAFTAR ISI v

BAB I : BATASAN DAN PEMBIDANGAN HUKUM AGRARIA 1
1. Pengertian Agraria 2
2. Pengertian Tanah 4
3. Pengertian Hukum Agraria 6
4. Pembidangan Hukum Agraria 8
5. Objek Kajian Hukum Agraria 13
6. Asas-asas Hukum Agraria 17

BAB II : SEJARAH HUKUM AGRARIA 23
1. Masa Penjajahan/sebelum Kemerdekaan 24
a. Politik Hukum Agraria Kolonial 24
b. Dualisme Hukum Agraria 28
2. Masa Kemerdekaan 31
a. Upaya Penyesuaian Hukum Agraria Kolonial 31
b. Sejarah Penyusunan UUPA 32

BAB III : SUMBER DAN DASAR HUKUM AGRARIA 39
1. Sumber Hukum Agraria 40
2. Dasar Hukum Agraria 41

BAB IV : HAK-HAK ATAS TANAH SEBELUM UUPA..... 56
1. Pengantar 56
2. Hak-hak Atas Tanah Adat 57
3. Hak-hak Atas Tanah Barat 62

BAB V : HAK-HAK ATAS TANAH MENURUT UUPA..... 67
1. Pengantar 68
2. Hak-hak Atas Tanah yang Bersifat Tetap..... 69
a. Hak Milik 69
b. Hak Guna Usaha 74
c. Hak Guna Bangunan..... 76
d. Hak Pakai..... 81
3. Hak-hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara 84
a. Hak Gadai 85
b. Hak Usaha Bagi Hasil 90
c. Hak Sewa Atas Tanah Pertanian..... 95
d. Hak Menumpang 97

BAB VI : KONVERSI HAK ATAS TANAH 99
1. Pengertian Konversi..... 100
2. Cara Terjadinya Konversi 101
3. Konversi Hak Atas Tanah Adat..... 103
4. Konversi Hak Atas Tanah Barat..... 107

BAB VII : PERALIHAN HAK ATAS TANAH..... 111
1. Pengertian Peralihan Hak Atas Tanah 112
2. Bentuk-bentuk Peralihan Hak Atas Tanah..... 114
3. Peran PPAT dalam Peralihan Hak Atas Tanah..... 127

BAB VIII : PENDAFTARAN TANAH 137
1. Pengertian Pendaftaran Tanah 138
2. Tujuan Pendaftaran Tanah 140
3. Asas-asas Pendaftaran Tanah 141
4. Sistem Pendaftaran Tanah 142
5. Kegiatan Pendaftaran Tanah 151
6. Kekuatan Pembuktian Sertifikat 154

BAB IX : HAK PENGELOLAAN 157
1. Pengertian Hak Pengelolaan 158
2. Subyek Hak Pengelolaan 160
3. Kedudukan Hak Pengelolaan 161
4. Terjadinya Hak Pengelolaan 163
5. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan 168

BAB X : PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM 177
1. Pengertian Pengadaan Tanah 178
2. Sejarah Pengaturan Pengadaan Tanah 181
3. Mekanisme Pengadaan Tanah 185
4. Makna Kepentingan Umum 190
5. Mekanisme Pencabutan Hak Atas Tanah 194
6. Upaya Hukum dalam Pencabutan Hak Atas Tanah 197

BAB XI : LAND REFORM (REFORMASI AGRARIA) 199
1. Pengertian Land Reform 200
2. Tujuan Land Reform 201
3. Dasar Hukum Land Reform 202
4. Program Land Reform 204

BAB XII : LAND USE (TATA GUNA TANAH) 217
1. Pengertian Tata Guna Tanah..... 218
2. Dasar Hukum Tata Guna Tanah..... 220
3. Prinsip-prinsip Tata Guna Tanah 222
4. Tata Guna Tanah di Perkotaan..... 225

DAFTAR PUSTAKA 229
CV. PENULIS 233

BAB I

BATASAN DAN PEMBIDANGAN HUKUM AGRARIA

1. Pengertian Agraria

Untuk memberikan pemahaman tentang Hukum Agraria, sebelumnya dikemukakan arti istilah Agraria dalam berbagai kepustakaan. Istilah Agraria berasal dari:

a. Bahasa latin (Ager) yang berarti tanah atau sebidang tanah; (Agrarius) yang berarti perladangan, persawahan, pertanian.
b. Bahasa Inggris (Agrarian) yang berarti tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.
c. Bahasa Yunani (Agros) yang berarti tanah pertanian.
d. Bahasa Belanda (Akker) yang berarti tanah pertanian.[1]
e. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Agraria) berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah.[2]
f. Dalam Black's Law Dictionary disebutkan *"Agrarian is relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws".*[3]

Istilah Agraria dalam UUPA mempunyai dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pengertian Agraria dalam arti luas meliputi Bumi, Air dan Ruang Angkasa (Pasal 1 Ayat (2) UUPA). Sedangkan pengertian Agraria dalam arti sempit hanya mengatur masalah tanah (Pasal 4 Ayat (1) UUPA). 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

---

[1] Thoyib Sugianto, *Hukum Agraria,* (Malang: Fakultas Hukum UB), 1. Lihat pula Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif,* (Jakarta; Kencana), 1.

[2] Balai Pustaka Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya,* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2004), 4-5.

[3] Henry Cambell Black, *Black law Dictionary,* (USA: West Publising Co, 1991), 43. Lihat pula dalam Urip Santoso, *Lo Cit.*

dan 2 UUPA telah memberikan pengertian yang luas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.[4] UUPA memberikan penjelasan mengenai unsur-unsur Agraria dalam arti luas (Bumi, Air, Ruang Ankasa, dan Kekayaan Alam) sebagai berikut:

1. Pengertian Bumi meliputi: (a) permukaan bumi; (b) tubuh bumi di bawahnya; (c) tubuh bumi yang berada di bawah air (Pasal 1 Ayat (4) UUPA).
2. Pengertian Air meliputi: (a) perairan pedalaman; (b) laut wilayah Indonesia. (Pasal 1 Ayat (4) UUPA).
3. Pengertian Ruang Angkasa adalah ruang di atas Bumi, dan Air (Pasal 1 Ayat (4) dan (5) UUPA).[5]
4. Pengertian Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya adalah kekayaan yang terkandung dalam bumi yang disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan mulia yang merupalan endapan alam (Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan). Sedangkan kekayaan alam yang terkandung di dalam air adalah ikan dan lain-lain kekayaan yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia (Undang-undang No. 9 TAhun 1985 tentang Perikanan).[6]

Ruang lingkup Agraria menurut UUPA sebagaimana dijelaskan di atas pada dasarnya sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/ sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaaan Sunber Daya Alam.[7]

---

[4]AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria,* (Bandung: Mandar Maju, Bandung), 36.
[5] Boedi Harsono, *Op Ci.t*, 6.
[6] Urip Santoso, *Hukum Agraria&Hak-hak Atas Tanah,* (Jakarta: Kencana, 2006), 4.
[7] *Ibid.*, 3.

2. Pengertian Tanah

Tanah dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai permukaan bumi, atau lapisan bumi yang paling atas. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut: "Atas dasar hak menguasai Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum". Dengan demikian, yang dimaksud dengan tanah dalam Pasal 4 UUPA tersebut adalah permukaan bumi.[8] Namun demikian tanah yang dimaksud di sini bukan tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya saja yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.[9] Hak-hak yang timbul di atas hak permukaan bumi yang disebut sebagai hak atas tanah termasuk bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dinutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara pemegang hak dengan tanah dan apa yang ada di atasnya (tanaman, dan/atau bangunan).[10] Dalam kaitanya dengan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanahnya ada dua macam asas hukum yaitu:

1. Asas Accesie atau Asas Perlekatan: menurut asas ini bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan. hak milik atas tanah dengan sendirinya meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali

[8] Supriadi, *Hukum Agraria,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 3.
[9] Urip Santoso, *Op Cit.*, 10.
[10] Supriyadi, *Op Cit.*, 3.

kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya.[11]

Dalam KUHpdt/BW diterapkan asas perlekatan, hal itu tercermin dari Pasal 571 bahwa hak milik atas sebidang tanah meliputi pula hak milik atas segala sesuatu yang ada di atasnya dan di dalam tanah itu. Bertitik tolak dari Pasal 571KUHpdt/BW tersebut jelaslah bahwa semua benda yang terdapat di atas tanah termasuk milik pemilik tanah tersebut. Berkaitan dengan hal ini Mahadi menyatakan bahwa:

> "…Di dalam Pasal 571 KUH Perdata tersebut terbesit asas sifat mengikuti, dalam hal ini sifat mengikuti tanah, lebih luas lagi sifat mengikuti kedudukan yuridis tanah, maksudnya segala barang yang melekat pada tanah mengikuti kedudukan yuridis tanah. Di mana tanah sudah mendapatkan kedudukan sebagai barang tidak bergerak, maka segala tanaman dan bangunan yang ada di atasnya menjadi barang tidak bergerak dan bersatu pemiliknya dengan tanah.[12]

2. Asas *Horizontal Scheiding* atau Asas Pemisahan Horizontal: menurut asas ini bangunan dan tanaman yang ada di atasnya bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukanya perbuatan hukum yang bersangkutan.[13]

---

[11] Urip Santoso, *Op Cit.*, 13.
[12] Supriadi, *Op Cit.*, 5-6.
[13] Urip Santoso, *Op Cit.*, 13.

Berbeda dengan KUH perdata/BW yang memakai asas perlekatan, hukum tanah yang dianut oleh UUPA yang bertumpu pada hokum adat menganut asas pemisahan horizontal (horizontale scheiding), dimana hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Dalam hal ini Djumhana Hasan sebagaimana dikutip Supriadi menyatakan:

"…Asas perlekatan vertiKal tidak dikenal dalam hukum adat, karena mengenal asas lainnya yaitu asas pemisahan horizontal dimana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat padanya. Di dalam hokum adat benda terdiri atas benda tanah dan benda bukan tanah, dan yang dimaksudkan dengan tanah memang hanya tentang tanah saja (demikian pula pengaturan hokum tanah dalam UUPA) sesuatu yang melekat pada tanahdimasukkan dalam pengertian benda bukan tanah dan terhadapnya tidak berlaku ketentuan benda tanah.[14]

Pemikiran Djumhana tersebut didukung oleh sarjana lain, yaitu Ter Haar yang menyatakan bahwa tanah adalah terpisah dari segala sesuatu yang melekat padanya atau pemilikan atas tanah terlepas dari benda yang berada di atas tanah itu sehingga pemilik hak atas tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya dapat berbeda.[15]

3. Pengertian Hukum Agraria

Untuk memperoleh pengertian mengenai apa yang disebut dengan Hukum Agraria, berikut ini dikemukakan beberapa pendapat sarjana, antara lain:

1. E. Utrecht.

[14] Supriadi, *Op Cit.*, 6.
[15] *Ibid.*

Hukum Agraria (Hukum Tanah) merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang mengkaji hubungan-hubungan hukum, terutama yang akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal agraria.[16]

2. Subekti & Tjitrosubroto.

   Hukum Agraria adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang mengatur hubungan orang yang satu dengan orang yang lain, termauk Badan Hukum dengan Bumi, Air, dan Ruang Angkasa dalam seluruh wilayah Indonesia dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.[17]

3. Boedi Harsono.

   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 yang termasuk pengertian Agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas:

   1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi.
   2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan air.
   3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-undang Pertambangan.
   4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung dalam air.
   5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas

---

[16] E. Uterch, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, 1961), 162.
[17] Soebekti &TjitroSoedibjo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 12.

tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.[18]

4. WLG. Lemeire.

   Hukum Agraria adalah hukum yang mengandung bagian dari Hukum Privat maupun Hukum Tata Negara dan Administrasi yang dibicarakan sebagai suatu kelompok yang bulat.[19]

5. SJ. Fockema Andrea.

   Hukum Agraria adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan hukum mengenai usaha pertanian dan benda pertanian.[20]

6. Soedikno Mertokusumo.

   Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur Agraria.[21]

Bachsan Musthofa menjabarkan kaedah hukum Agraria yang tertulis dan kaedah hukum Agraria tidak tertulis. Hukum agraria tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk perundang-undangan, dan peraturan-peraturan tertulis lainya yang dibuat oleh Negara, sedangkan kaidah hukum tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum Agraria Adat yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.[22]

4. Pembidangan Hukum Agraria

Pembidangan hukum Agraria dalam sub pokok bahasan ini meliputi 2 (dua) macam, yaitu pembidangan hukum agraria

---

[18] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 8.
[19] *Ibid.*, 16.
[20] *Ibid.*, 16.
[21] Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria,* (Jakarta: Karunia, 1998), 2.
[22] Bachsan Musthofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif,* (Bandung: Remaja Karya, 1986), 11.

setelah berlakunya UUPA dan pembidangan hukum Agraria sebelum berlakunya UUPA. Secara garis besar, Hukum Agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi 2 bidang, yaitu:

a. 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. Contoh: jual beli, hibah, tukar menukar, hak atas tanah sebagai jaminan utang (hak tanggungan), pewarisan.

b. 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.[23] Contoh: pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

Sebelum berlakunya UUPA, Hukum Agraria di terdiri dari 5 (lima) perangkat hukum, yaitu:

1. Hukum Agraria Adat

   Yaitu keseluruhan dari kaedah-kaedah Hukum Agraria yang bersumber pada hukum Adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh hukum adat, selanjutnya sering disebut dengan tanah adat atau tanah Indonesia. Misalnya tanah hak ulayat, tanah milik perseorangan yang tunduk pada hukum adat.

2. Hukum Agraria Barat

   Yaitu keseluruhan dari kaedah-kaedah hukum Agraria yang bersumber pada hukum Perdata Barat, khususnya yang bersumber pada Boergerlijk Wetboek (BW). Misalnya tanah Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht, Recht van gebruik.

---

[23] Urip Santoso, *Op Cit.*, 7.

3. Hukum Agraria Administrasi

   Yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah dalam kedudukanya sebagai badan penguasa. Sumber pokok dari Hukum Agraria ini adalah Agrarische Wet stb. 1870 No. 55, yang dilaksanakan dengan Agrarische Besluit stb. 1870 No. 118, yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan politik agrarianya.

4. Hukum Agraria Swapraja

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

5. Hukum Agraria Antar Golongan

   Yaitu keseluruhan kaedah-kaedah hukum yang menetukan hukum manakah yang berlaku (hukum adat atau hukum barat apabila 2 (dua) orang yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri bersengketa mengenai tanah. Hukum Agraria ini memberikan pengaturan atau pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum antar golongan mengenai tanah.[24]

Jika dilihat dari pokok bahasannya, Hukum Agraria dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Hukum Agraria dalam arti sempit

   Hukum Agraria dalam arti sempit hanya membahas tentang hak penguasaan atas tanah, yang meliputi hak bangsa Indonesia, hak menguasai negara, hak ulayat, dan hak perseorangan.

2. Hukum Agraria dalam arti luas

[24] Urip Santoso, *Ibid.,* 8-9. Lihat pula Boedi Harsono, *Op Cit.*, 8.

Hukum Agraria dalam arti luas meliputi:

1. Hukum Pertambangan, dalam kaitannya dengan hak kuasa pertambangan.
2. Hukum Kehutanan, dalam kaitannya dengan hak pengusahaan hutan.
3. Hukum Pengairan, dalam kaitannya dengan hak guna air.
4. Hukum Ruang Angkasa, dalam kaitannya dengan hak ruang angkasa.
5. Hukum lingkungan, dalam kaitannya dengan tata guna tanah, dan land reform.[25]

5. Objek Kajian Hukum Agraria

Obyek kajian Hukum Agraria adalah hak penguasaan atas tanah. Hak penguasaan atas tanah adalah serangkaian wewenang, kewajiban atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Dalam UUPA Hak penguasaan atas tanah disusun secara hirarkhi sebagai berikut:

1. hak bangsa Indonesia atas tanah.
2. hak menguasai dari negara atas tanah.
3. hak ulayat masyarakat hukum adat.
4. Hak-hak perseorangan, meliputi:
   a. hak-hak atas tanah.
   b. wakaf tanah hak milik.
   c. hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).
   d. hak milik atas satuan rumah susun.[26]

---

[25] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif,* (Jakarta: Kencana, 2012), 8.
[26] *Ibid.*, 11.

Hak Bangsa Indonesia sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi menurut UUPA. Hak Bangsa Indonesia ini diatur dalam Pasal 1 (1) UUPA yang menyebutkan"*Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu seabagai bangsa Indonesia*". Sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, ini dapat diartikan bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain termasuk Hak Ulayat dan hak-hak individual atas tanah secara langsung atau tidak langsung semuanya bersumber pada Hak Bangsa.[27]

Dalam Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa *"Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi"*. Dalam penjelasannya dinyatakan "Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi, ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut."

Hak Bangsa Indonesia mempunyai dua unsur yaitu unsur keperdataan dan unsur hukum publik. Unsur keperdataan dapat dilihat dari ketentuan pasal 1 ayat (2)*"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Repubil Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional"* ini menunjukkan adanya hubungan kepemilikan antara bangsa Indonesia dengan tanah tersebut. Sedangkan unsur hukum publik dapat dilihat dari tugas negara untuk mengatur terhadap penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut, menurut sifatnya ini merupakan bidang hukum publik.

---

[27] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 226.

Hak Menguasai Negara, hak ini diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan *"Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang Uandang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".* Tugas mengelola tersebut menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik yang tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam pelaksanaanya diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam hubungannya dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukanya sebagai *kuasa* dan *petugas bangsa* Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.[28]

Dalam Pasal 2 ayat (2) diberikan rincian mengenai kewenangan dari Hak Menguasai Negara sebagai berikut:

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

Dengan rincian kewenangan untuk mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 UUPA tersebut telah diberikan suatu interpretasi otentik terhadap Hak Menguasai Negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata.

[28] *Ibid.*, 229.

Dengan demikian tidak ada lagi penafsiran lain mengenai pengertian dikuasai negara dalam pasal 33 (3) UUD 1945.

Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Hak ulayat ini diatur dalam Pasal 3 UUPA menyatakan *"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hokum adat sepanjang menurut kenyataanya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangang dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".*

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun belum. Dalam kepustakaan hukum adat Hak ulayat disebut dengan naman "*beschikkingsrecht*". *Beschikkingsrecht* adalah nama yang diberikan oleh van vollenhoven untuk menyebut hak ulayat.

Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan ke luar, ke dalam berhubungan dengan para warganya, sedangkan kekuatan berlaku ke luar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adat atau yang disebut orang asing. Orang asing tidak akan dapat mengerjakan tanah ulayat kecuali mendapatkan ijin dari kepala adat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Dalam UUPA hak ulayat diakui eksistensinya bagi suatu masyarakat tertentu sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Masih Eksisnya hak ulayat pada masyarakat hukum adat tertentu dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari kepala adat dan tetua adat dalam kenyataannya, sebagai pengemban tugas

kewenangan mengatur penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Selain diakui eksistensinya pelaksanaan hak ulayat dibatasi, dalam arti pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Hak ulayat yang pada kenyataannya sudah tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali dan juga tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Dalam kenyataanya hak ulayat masyarakat hukum adat kecenderunganya semakin berkurang, dengan semakin kuatnya hak pribadi para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya.[29]

Hak-hak Peseorangan. Sebagaimana halnya hak ulayat dalam lingkup Hak Bangsa dimungkinkan para warga negara Indonesia sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan tanah secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

Dasar penguasaan tanah secara individual ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA 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 hokum".* Ini menunjukkan bahwa dalam konsep hokum tanah nasional tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan

[29] *Ibid.*, 191, lihat pula Supriadi, *Op Cit.*, 62.

tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara secara kolektif.

Hak-hak perseorangan bersifat individual hal ini menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang besangkutan bagi kepentingan pribadi dan keluarganya. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 9 UUPA bahwa *"Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".* Namun demikian, hak-hak perseorangan yang bersifat individu tersebut dalam konsep hokum nasional mengandung unsure social sebagiamana dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA bahwa "*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social".* Unsur kebersamaan atau unsur social tersebut ada pada setiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa.

Hak atas tanah yang langsung bersumber pada Hak Bangsa disebut *Hak Primer,* seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara. Sedangkan hak atas tanah yang tidak secara langsung bersumber pada Hak Bangsa disebut *Hak Sekunder,* yaitu hak atas tanah yang diberikan oleh pemegang hak primer, seperti hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai dan lain-lain.[30]

[30] *Ibid.*, 232. Supriadi menyebutkan bahwa pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang dimiliki dan dikuasai secara langsung oleh seseorang dalam jangka waktu yang lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Sedangkan pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Supriadi, *Op Cit,* h. 64.

6. Asas-Asas Hukum Agraria

UUPA memuat 8 (delapan) asas dari Hukum Agraria Nasional.[31] Asas-asas ini karena sebagai dasar, maka dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaanya. Delapan Asas itu adalah sebagai berikut:

a. Asas Nasionalitas.

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 di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional.

Bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja.

Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Artinya bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.[32] Asas ini dimuat dalam Pasal 1 Ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA.

b. Asas dikuasai oleh Negara.

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Perkataan dikuasai bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada

---

[31] Urip Santoso, *Op Cit*., 58-63. lihat pula Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia*) Jilid I, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003), 26-37.
[32] Urip Santoso, *Op Cit.*, 58.

negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemelihaan bumi, air dan ruang angkasa;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara tersebut di atas ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kekuasaan Negara tersebut mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki maupun tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya.

Atas dasar hak menguasai Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan penggunaanya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lain-lainya. Dalam pelaksanaannya hak mengusai Negara tersebut dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah swantara, dan masyarakat hokum adat sekedar diperlukan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas ini dimuat dalam Pasal 2 UUPA.[33]

[33] Ibid, 59.

c. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan negara daripada kepentingan perseorangan atau golongan.

Hak ulayat masyarakat hukum adat diakui kebaradaanya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan kepentingan Negara. Ini artinya kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas, tidak dibenarkan jika dalam bernegara suatau masyrarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksaaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan terlepas hubunganya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daearah lainnya dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Asas ini dimuat dalam Pasal 3 UUPA.[34]

d. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hak atas tanah yang dimiki oleh seseorang atau badan hokum tidak dapat dibenarkan jika tanahnya tersebut hanya digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika penggunaanya itu merugikan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Hak atas tanah disamping untuk kepentingan pribadi, akan tetapi pada sisi lain juga untuk kepentingan umum, kepentingan pembangunan dan lain-lain. Jika ada kepentingan umum yang membutuhkan tanah hak, maka pemegang hak atas tanah harus melepaskanya untuk kepentingan umum tersebut dengan diberikan ganti rugi yang layak. Ketentuan dan tata cara pelepasan hak akan diatur oleh peraturan-perundang-undangan. Asas semua hak atas tanah berfungsi sosial ini dimuat dalam Pasal 6 UUPA.

e. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah.

Hak milik atas tanah tidak dapat dimliki orang asing, dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan

[34] *Ibid.,* 60.

ancaman *batal demi hukum*. orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah denga hak pakai yang luas dan jangka waktunya terbatas. Demikian pula Badan-badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hak milik, kecuali badan hukum tertentu yang diatur dalam peraturan perundangan.

Badan-badan hukum yang dapat memiliki hak milik yaitu Bank-bank Pemerintah, Badan-badan keagamaan, dan Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.[35]Selain badan-badan hukum tersebut, tidak dapat memiliki Hak Milik atas tanah, Badan hukum hanya mempunyai hak untuk menguasai tanah dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai. Asas ini diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) jo Pasal 21 UUPA.

f. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia.

Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya. Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Asas ini diatur dalam Pasal 9 Ayat (2) jo Pasal 11 jo Pasal 13 UUPA.

g. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Pelaksanaan asas ini digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan *land reform* atau *agrarian reform*, yaitu tanah pertanian harus diusahakan atau dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Untuk mewujudkan asas ini diadakan

[35] Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemebrian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengeloaaan. Sedangkan menurut Pasal 1Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu Bank Negara, koperasi Pertanian, Badan Keagamaan, dan Badan Sosial.

ketentuan-ketentuan tentang batas maximum dan minimum penguasaan atau pemilikan tanah agar tidak terjadi penumpukan penguasaan atau pemilikan tanah pada golongan tertentu. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melalmpaui batas tidak diperkenankan karena hal demikian merugikan kepentingan umum.[36] Asas ini diatur dalam Pasal 10 jo Pasaal 7 jo Pasal 17 UUPA.

h. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana *(planning)* mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana umum (*National Planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*Regional Planning)* dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan seara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Asas ini merupakan hal yang baru dengan tujuan setiap jengkal tanah dipergunakan seefesien mungkin dengan memperhatikan asas Lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang (LOSS) untuk penggunaan tanah di pedesaan, sedangkan asas Aman, Tertib, Lancar dan Sehat (ATLAS) untuk penggunaan di perkotaan.[37]

[36] Urip Santoso, *Op Cit.*, 62.
[37] *Ibid.*, 63

BAB II

SEJARAH HUKUM AGRARIA

1. Masa Penjajahan/sebelum kemerdekaan

Pembahasan pada masa penjajahan ini ditekankan pada politik hukum Agraria kolonial sebagamiana tercantum dalam Agrarische Wet dan Agrarische Besluit dengan slogan/pernyataan domein (*domein verklaring*), dan dualisme hukum Agraria.

a. Politik Hukum Agraria Kolonial

Penjelasan Umum UUPA merumuskan bahwa hukum agraria kolonial itu dalam banyak hal tidak merupakan alat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, bahkan merupakan penghambat pencapainya. Hal itu terutama disebabkan karena:

a. Hukum agraria kolonial itu sebagaian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan, dan sebagian lainya dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dakam melaksanakan pembangunan nasional.
b. Sebagai akibat politik dari pemerintah jajahan itu, hukum agraria lama bersifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan hukum adat disamping peraturan-peraturan yang didasarkan atas hukum barat. Hal demikian akan menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.
c. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Dengan memperhatikan diktum UUPA (UU. No. 5 Th 1960) mengenai peraturan perundang-undangan yang dicabut, kita dapat mengetahui hukum agraria mana saja yang pernah berlaku di negara kita, antara lain:

1. Agrarische Wet (S. 1870-55), sebagimana yang termuat dalam Pasal 51 Wet op de Staats Inrichting Van

Nederlandsch Indie (S. 1925-447) dan ketentuan-ketentuan dalam ayat-ayat lainya dari pasal itu;

2. Domein verklaring sebagaimana termuat dalam Pasal 1 Agrarische Besluit (S. 1870-118);

   Algemeine Domeinverklaring tersebut dalam S. 1875-119a;

   Domeinverklaring untuk Sumatra tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;

   Domeinverklaring untuk kariresidenan Manado tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;

   Domeinverklaring untuk Residentie Zuider en Oosterafdelinfg van Borneo tersebut dala Pasal 1 dari S. 1888-58.

3. Koninlijke Besluit, tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksananya;
4. Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotik yang masih dipakai sejak mulai berlakunya Undang-undang ini.

Dalam mempelajari sejarah hukum di Hindia Belanda, perlu diingat bahwa setelah kerajaan Belanda menjadi negara monarkhi konstitusional, maka aturan pemerintahan di Hindia Belanda dituangkan dalam bentuk *Wet* yang dikenal dengan RR *(Regering Reglement)* dalam tahun 1855 (S. 1855:2).

Politik agraria yang tercantum dalam Pasal 62 RR terdiri dari 3 Ayat yang antara lain menggariskan bahwa gubernur jenderal tidak boleh menjual tanah; dan bahwa gubernur jenderal dapat menyewakan tanah berdasarkan ketentuan ordonansi.

Pada Tahun 1870 diundangkan *Agrarische Wet* di negeri Belanda yang terdiri dari 5 Ayat dan kemudian ditambahkan pada Pasal 62 RR sehingga menjadi 8 ayat, kemudian menjadi

Pasal 51 *Indische Staatsregeling (IS)* yang antara lain berbunyi bahwa berdasarkan peraturan-peraturan dalam ordonansi diberikan tanah dengan hak erfpacht selam waktu tidak lebih dari 75 tahun; dan bahwa gubernur jenderal menjaga jangan sampai ada pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat Indonesia asli.

Tujuan *Agrarische Wet* ini adalah untuk memberi kemungkinan dan jaminan kepada modal besar asing agar dapat berkembang di Indonesia, dengan pertama-pertama membuka kemungkinan untuk memperoleh tanah dengan hak erfpacht yang waktu lama.[1]

Agrarische Wet ini lahir atas desakan masyarakat pemilik modal besar swasta, yang pada masa kultur stelsel (tanam paksa) sebelumnya, terbatas sekali kemungkinanya untuk berusaha dalam lapangan perkebunan besar. Kesempatan yang ada sebelumnya hanyalah melalui sewa tanah, yang pada masa tanam paksa kemungkinan itu sesuai dengan politik monopoli justru ditutup.[2]

Selain mengembangkan politik kolonial di bidang agraria, dikembangkan pula oleh Pemerintah Hindia asas domein dalam hukum pertanahan. Asas ini menyatakan bahwa semau tanah yang oleh pihak lain tidak dapat dibuktikan eigendomnya maka tanah tersebut adalah tanah negara. Pernyataan domein *(domein verklaring)* ini tercantum dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit.*

Pasal 51 IS menyebutkan:

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk penjualan tanah kecil untuk keperluan perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.

[1] *Ibid.*, 18.
[2] *Ibid.*, 18.

3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah dengan peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah-tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau sebagai pengembalaan umum atau sebab-sebab lain untuk kepentingan desa.
4. Menurut peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah dengan hak erfpacth selam waktu tidak lebih dari 75 tahun.
5. Gubernur Jenderal menjaga agar jangan sampai ada pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat 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 penggembalaan umum berdasarkan Pasal 123 dan untuk keperluan perusahaan tanaman yang diselenggarakan atas perintah atasan dengan pemberian ganti rugi yang layak.
7. Tanah yang dipunyai orang Indonesia asli dengan hak milik (hak pakai turun temurun) atas permintaan yang sah diberikan kepadanya dengan hak *eigendom* dengan pembatasan-pembatasan seperlunya agar ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan di dalam surat eigendomnya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa serta wewenang untuk menjualnya kepada bukan orang Indonesia asli.
8. Menyewakan tanah atau menyerahkan tanah untuk dipakai oleh orang-orang Indonesia asli kepada bukan orang-orang Indonesia asli dilakukan menurut Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dengan ordonansi.[3]

[3] Thoyib Sugianto, *Hukum Agraria*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2001), 18.

Untuk mempertahankan landasan dasar berlakunya hukum agraria kolonial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 IS maka dikeluarkan aturan pelaksananya yaitu Agrarische Besluit(AB).

Pasal 1 AB berbunyi: *"dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan di dalam ayat 2 dan ayat 3 AW, maka dipertahankan azas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu eigendomnya (miliknya), adalah domein negara/ milik negara"*.

Pasal ini kemudian dikenal dengan azas*"Domein Verklaring"*. Dalam prakteknya *Domein Verklaring* mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. sebagai landasan hukum bagi pemerintah kolonial untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat seperti yang diatur dalam KUH Perdata misalnya hak *eigendom, hak opstal, hak erfpacht.*
2. untuk keperluan pembuktian pemilikan, yaitu apabila negara berperkara, maka negara tidak perlu membuktikan hak eigendomnya atas tanah, tetapi pihak lainlah yang wajib membuktikan haknya.[4]

b. Dualisme Hukum Agraria

Sejak Indonesia resmi menjadi jajahan Belanda, praktis kondisi hukum khususnya perdata sudah bersifat dualistis. Disamping hukum adat yang merupakan hukum perdata bagi golongan penduduk pribumi, maka bagi golongan penduduk penjajah Belanda, berlaku hukum perdata barat/ hukum yang mereka bawa dari negara asalnya.

Kondisi dualisme menjadi formal tatkala pada Tahun 1848 diperlakukan peraturan perundang-undangan baru di bidang

[4] Urip Santoso, *Op Cit.*, 23.

hukum perdata, yaitu dengan diberlakukannya Kitab Undang-undang Hukum Perdata beserta lembaga peradilanya bagi golongan penduduk Eropa (S. 1847:23 dan S. 1847:252).

Peraturan perundang-undangan di bidang perdata itu kemudian diperluas berlakunya bagi golongan penduduk timur asing untuk sebagian (S. 1955: 279 dan S. 1924: 556) kemudian seluruhnya khusus bagi golongan penduduk Tionghoa (S. 1917: 29 dan S. 1924; 557) dan selanjutnya sampai pula diperuntukan untuk penduduk pribumi baik melalui lembaga pernyataan berlaku atas beberapa bagian hukum perdata tertentu maupun melalui lembaga pernyataan tunduk secara suka rela (S. 1917: 12).

Karena Peraturan-peraturan pertanahan merupakan peraturan yang terdapat dalam Buku II KUH Perdata, disamping peraturan perundangan yang lain *(Agrarische Wet),* maka kondisi itu terjadi pula pada bidang hukum agraria. Berlakunya Peraturan-peraturan hukum tanah barat bagi golongan penduduk Eropa, disamping hukum adat mengenai tanah bagi golongan penduduk pribumi.[5]

Sifat dualisme hukum agraria tersebut meliputi bidang-bidang, yaitu, (1). **Bidang Hukum,** pada saat yang sama berlaku macam-macam hokum agraria, yaitu hukum agraria barat, hukum agraria adat, hokum agraria administratif, dan hukum agraria antar golongan; (2). **Hak atas tanah,** pada saat yang sama berlaku macam-macam hak atas tanah, misalnya hak atas tanah yang tunduk pada hokum agraria adat, misalnya *tanah yasan,* hak atas tanah yang tunduk pada hokum barat, misalnya *hak eigendom,* hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Swapraja, misalnya *grant sultan* dan hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Hindia Belanda, misalnyah hak *Agrarische Eigendom;* (3). **Hak jaminan atas tanah,** pada

[5] J.B. Daliyo, *Hukum Agraria I,*(Jakarta: PT Prehalindo, 2001), 19-20.

masa berlakunya hokum agraria kolonial berlaku bermacam-macam hak jaminan atas tanah, misalnya *hipotyk* untuk tanah yang tunduk pada hukum barat, *credit verband* untuk tanah yang tunduk pada hokum adat dan lain-lain; (4). **Pendaftaran tanah,** untuk tanah yang tunduk pada hukum barat pendaftaran dilakukan di kantor pendaftaran tanah dan menghasilkan sertifikat tanah sebagai bukti haknya, sedangkan untuk tanah yang tunduk pada hokum adat tidak dilakukan pendaftaran sehingga tidak mempunyai sertifikat sebagai bukti haknya dan tidak memberikan jaminan kepastian hokum.[6]

Hukum perdata barat demikian pula hukum tanahnya yang bertitik tolak dari pengutamaan kepentingan pribadi *(individualistis*) sehingga pangkal dan pusat pengaturan terletak pada *eigendom recht* yaitu pemilikan peorangan yang penuh dan mutlak, disamping *domein verklaring* atas pemilikan tanah oleh negara.

Hukum adat demikian pula hukum adat tanahnya sebagai bagian terpenting dari hukum adat bertitik tolak dari pemungutan kepentingan masyarakat/komunalistik yang berakibat senantiasa mempertimbangkan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan.

Dalam hukum tanah adat hak ulayat yang merupakan hak persekutuan hukum atas tanah, merupakan pusat pengaturan. Hak perorangan masyarakat hukum adat, memperoleh hak milik atas tanah garapannya setelah memperoleh ijin dari penguasa adat.

Apabila warga tersebut terus menggarap bidang tanah tersebut secara efektif, maka hubungan hak miliknya menjadi lebih insentif dan turun temurun. Tetapi apabila warga tersebut menghentikan kegiatan menggarapnya, maka tanah itu kembali

[6] Urip Santoso, *Op Cit.*, 24-26. Lihat pula dalam Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah,* (Bandung: Refika Aditama, 2010), 20-21.

ke dalam cakupan hak ulayat persekutuan hukumnya dan hak miliknya menjadi lebur.[7]

2. Masa Kemerdekaan

a. Usaha Menyesuaikan Hukum Agraria Kolonial dengan Keadaan dan Keperluan Sesudah Kemerdekaan

Dalam alam kemerdekaan, masalah-masalah keagrarian yang timbul telah mendorong pihak-pihak yang berwenang untuk melakukan perubahan hukum agraria, tetapi usaha untuk melakukan perombakan hukum agraria ternyata tidak mudah dan memerlukan waktu.

Jalan keluar yang ditempuh yaitu; *Pertama,* menerapkan kebijakan baru terhadap undang-undang keagrariaan yang lama, melalui penafsiran baru yang sesuai dengan situasi kemerdekaan, UUD 1945 dan dasar negara Pancasila seperti halnya dalam menghadapi pemberian hak atas dasar pernyataan domein yang nyatanya bertentangan dengan kepentingan hak ulayat sebagai hak rakyat atas tanah.

Kedua, sambil menunggu terbentuknya hukum agraria yang baru, dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk meniadakan beberapa lembaga feodal dan kolonial, misalnya:

a. Dengan UU. No 13 Tahun 1948 jo UU. No. 5 Tahun 1950 meniadakan lembaga *apanege*, yaitu suatu lembaga yang mewajibkan penggarap tanah raja untuk menyerahkan seperdua atau sepertiga dari hasil pertanian atau kerja paksa bagi penggarap tanah pekarangan di daerah Surakarta dan Yogyakarta.
b. Dengan UU. No. 1 Tahun 1958 menghapuskan tanah partikelir yaitu tanah-tanah eigendom yang diberi sifat dan

[7] *Ibid.*, 20.

corak istimewa (kepada pemiliknya diberi hak-hak pertuanan/*landhererlijke rechten*), yang bersifat ketatanegaraan seperti mengesahkan hsil pemilihan kepala desa, hak untuk memungut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dan lain-lain.

c. Dengan UU. Darurat No. 6 Tahun 1951 mengubah peraturan persewaan tanah rakyat, pembatasan masa sewa dan besarnya sewa.
d. Dengan UU. No. 1 darurat Tahun 1952 melakukan pengawasan atas pemindahan hak atas tanah.
e. Dengan UU. No. 8 darurat Tahun 1954 jo UU. No. 1 darurat Tahun 1956 melarang dan menyelesaikan soal pemakaian tanah tanpa izin.
f. Dengan UU. No. 2 Tahun 1960 melakukan pembaharuan perjanjian bagi hasil tanah pertanian.[8]

b. Sejarah Penyusunan UUPA

Sejarah penyusunan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) melalui tiga kepanitiaan dan dua rancangan, yaitu Panitian Agraria Yogyakarta; Panitia Agraria Jakarta; Panitia Soewahjo; Rancangan Soenarjo; dan Rancangan Sadjarwo.

1. Panitia Agraria Yogyakarta

Pada tahun 1948 sudah dimulai usaha konkret untuk menyusun dasar-dasar hukum agraria yang baru, yang akan menggantikan hukum agraria warisan pemerintah kolonial, dengan pembentukan panitia agraria yang berkedudukan di Ibu kota Republik Indonesia, Yogyakarta. Panitia dibentuk dengan penetapan presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei Tahun 1948 Nomor 16, diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo (kepala

[8] *Ibid.*, 22.

bagian Agraria kementrian dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai kementrian dan jawatan, anggota-anggota badan Pekerja KNIP yang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari serikat buruh perkebunan. Panitia ini dikenal dengan Panitia Agraria Yogyakarta.

Panitia bertugas memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang soal-soal yang mengenai hukum tanah; merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria negara RI; merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktek; dan menyelidiki soal-soal lain yang berhubungan dengan hukum tanah.

Panitia mengusulkan asas-asas yang akan merupakan dasar dari hukum agraria baru, yaitu:

1. Dilepaskannya asas domein dan pengakuan hak ulayat.
2. Diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik yang dapat dibebani hak tanggungan.
3. Supaya diadakan penyelidikan dahulu dalam peraturan-peraturan negara-negara lain, terutam negara-negara tetangga sebelum menentukan apakah orang asing dapat mempunyai hak milikatas tanah.
4. Perlunya diadakan penetapan luas minimum tanah untuk menghindarkan pauperisme di antara petani kecil dan memberi tanah yang cukup untuk hidup yang patut, sekalipun sederhana. Untuk Jawa diusulkan 2 hektar.
5. Perlunya adanya penetapan luas maksimum. Diusulkan untuk Jawa 10 hektar dengan tidak memandang tanahnya. Untuk luar Jawa dipandang perlu untuk mengadakan penyelidikan lebih lanjut.

6. Menganjurkan untuk menerima skema hak-hak atas tanah. Ada hak milik dan ada hak kosong dari negara dan daerah-daerah kecil serta hak-hak atas tanah orang lain yang disebut magersari.
7. Perlunya diadakan registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting *(annex kadaster*). Hak-hak yang bersandar atas hukum yang berlaku untuk bangsa Eropa perlu diubah dahulu dengan hak-hak Indonesia yang diusulkan itu.[9]

2. Panitia Agraria Jakarta

Sesudah terbentuknya kembali negara kesatuan Republik Indonesia, maka denga Keputusan Presiden tanggal 19 Maret 1951 Nomor 36 panitia terdahulu dibubarkan dan dibentuk Panitia Agraria baru, yang berkedudukan di Jakarta. Panitia ini juga diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai kementrian dan jawatan serta wakil-wakil organisasi tani. Pada tahun 1953 berhubung dengan pengangkatan Sarimin menjadi Gubernur Nusa Tenggara, Sarimin diganti oleh Singgih Praptodiharjo, wakil kepala bagian Agraria kementrian Dalam Negeri. Panitia ini dikenal dengan Panitia Agraria Jakarta.

Tugas panitia ini hampir sama dengan panitia terdahulu di Yogyakarta. Beberapa usul dari panitia ini adalah sebagai berikut:

1. mengadakan batas minimum sebagai ide. Luas minimun ditentukan 2 hektar. Mengenai hubungan pembatasan minimum tersebut dengan hukum adat, terutama hukum waris perlu diadakan tinjauan lebih lanjut.

[9] *Ibid.,* 29.

2. Ditentukan pembatasan maksimum 15 hektar untuk satu keluarga.
3. Yang dapat memiliki tanah pertanian kecil hanya penduduk WNI, tidak dibedakan antara warga negara asli dan bukan asli. Badan hukum tidak diberi kesempatan untuk mengerjakan pertanian kecil.
4. Untuk pertanian kecil diterima bangunan-bangunan hukum; hak milik, hak usaha, hak sewa dan hak pakai.
5. Hak ulayat disetujui untuk diatur oleh atau atas kuasa undang-undang sesuai dengan pokok-pokok dasar negara.[10]

3. Panitia Agraria Soewahjo

Tugas utama dari panitia ini adalah mempersiapkan rancangan undang-undang Pokok Agraria yang nasional, sedapat-dapatnya dalam waktu satu tahun. Pada tahun 1957 panitia ini telah berhasil menyelesaikan tugasnya itu menyusun rancangan Undang-undang Pokok Agraria.

Adapun pokok-pokok yang penting dari rancangan Undang-undang pokok Agraria menurut panitia ini adalah:

1. Dihapuskanya asas domein dan diakuinya hak ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara).
2. Asas domein diganti dengan hak kekuasaan negara atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
3. Dualisme hukum agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam hukum adat maupun hukum barat.
4. Hak-hak atas tanah; hak milik sebagai hak yang terkuat yangbberfungsi sosial, kemudian ada hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

[10] *Ibid.*, 30.

5. Hak milik boleh dipunyai oleh orang-orang warga negara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warga negara asli dan bukan asli. Badaan hukum pada dasarnya tidak boleh mempunyai hak milik atas tanah.
6. Perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh dimiliki oleh seseorang atau badan hukum.
7. Tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan oleh pemiliknya sendiri.
8. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah.[11]

4. Rancangan Soenarjo

Setelah dilakukan beberapa perubahan mengenai sistematikan dan perumusan beberapa pasal, maka rancangan panitia Soewahjo oleh Menteri Agraria Soenarjo diajukan kepada Dwan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958. Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 1 April 1958 dapat menyetujui rancangan Soenarjo dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amanat presiden Soekarno tanggal 24 April 1958.

Rancangan Soenarjo, menggunakan lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik untuk hukum agraria yang baru, baik yang terdapat dalam hukum barat maupun yang terdapat dalam hukum adat, yang disesuaikan dengan kesadaran hukum rakyat dan kebutuhan dalam hubungan perekonomian. Sifat ketentuan dari hak-hak tertentu, dalam rancangan Soenarjo dianggap merupakan suatu pengertian yang erat hubunganya dengan soal kepastian hukum, karenanya sangat diperhatikan.

[11] Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 42.

Disebutkan dalam penjelasan umum *"bahwa rumusan mengenai hak milik mempersatukan hak eigendom atas tanah menurut hukum barat dan hak milik menurut hukum adat".*[12]

5. Rancangan Sadjarwo

Pada tanggal 5 Juli 1959 terjadilah perubahan badan konstitusi di negara kita melalui dekrit presiden kita kembali kepada UUD 1945. Dengan berlakunya UUD 1945 maka rancangan Soenarjo yang masih mendasarkan pada UUDS dan materinya belum sesuai dengan yang diharapkan ditarik kembali.[13]

Setelah disempurnakan dan disesuaikan dengan UUD 1945 diajukanlah rancangan UUPA yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo. Itulah sebabnya rancangan ini disebut dengan Rancangan Sadjarwo. Rancangan ini kemudian disetujui oleh kabinet inti dalam sidangnya tanggal 1Agustus 1960.

Rancangan Sadjarwo berbeda prinsipil dengan rancangan Soenarjo, ia hanya menggunakan hukum adat sebagai dasar hukum agraria yang baru dan ia tidak mengoper pengertian-pengertian hak-hak kebeendaan dan hak perorangan yang tidak dikenal dalam hukum adat.

Rumusan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan dapat dipertahankan terhadap siapapun juga dari rancangan Soenarjo, diubah dengan sengaja dalam rancangan Sadjarwo menjadi *"hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain"*, karena tidak berkehendak untuk memasukkan pengertian-pengertian hak kebendaan dan hak perorangan ke dalam hukum agraria baru.[14]

---

[12] Daliyo dkk, *Op Cit.*, 33.
[13] Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 43.
[14] Daliyo dkk, *Loc Cit.*, 33.

Dalam sidang pleno sebanyak tiga kali, yaitu tanggal 12,13 dan 14 September 1960 diadakan pemeriksaan pendahuluan, kemudian dengan suarau bulat DPRGR menerima baik Rancangan Undang-undang Pokok Agraria. Pada hari sabtu tanggal 24 September 1960 RUUPA yang telah disetujui oleh DPRGR itu disahkan oleh Presiden menjadi Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043.[15]

[15] *Ibid.*, 34.

BAB III

SUMBER DAN DASAR HUKUM AGRARIA

1. Sumber Hukum Agraria

Sumber hukum adalah tempat dimana kita dapat melihat perwujudan hukum. Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan atau melahirkan hukum.[1] Sumber hukum Agraria dapat diartikan segala sesuatu yang dapat menimbulkan hukum yang mengatur masalah agraria. Adapun sumber hukum Agraria dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Sumber hukum tertulis

Sumber hukum agraria tertulis terdiri dari:

a. UUD 1945 khususnya Pasal 33 Ayat (3)*"Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat"* ;
b. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lebih dikenal dengan UUPA/Undang-undang Pokok Agraria);
c. Peraturan-peraturan sebagai pelaksana dari UUPA, misalnya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendafataran Tanah.
d. Peraturan-peraturan yang bukan pelaksana dari UUPA, misalnya KUHPerdata yang mengatur mengenai Hypotek.[2]

b. Sumber hukum tidak tertulis, yaitu:

a. kebiasaan baru yang timbul sesudah berlakunya UUPA, misalnya: yurisprudensi dan praktek agraria;

---

[1] Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Seketsa*, (Bandung: Refika Aditama, Bandung, 2003), 77. lihat pula Kansil&Christine Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), 19.

[2] Peraturan mengenai hypotek berdasarkan KUHPerdata sudah tidak berlaku lagi dengan diundangkanya Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Jaminan atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.

b. hukum adat yang lama dengan syarat-syarat tertentu, yaitu sudah dibersihkan cacat-cacatnya (sudah *disaneer).*[3]

Sumber utama hukum Agraria adalah Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Perauran Dasar Pokok-pokok Agraria (disingkat UUPA) yang hakekatnya merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sendiri merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik hukum Agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diletakkan dalam penguasaan negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Dengan berlakunya UUPA terjadilah perubahan fundamental pada Hukum Agraria Indonesia. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi maupun isinya. Dengan diundangkannya UUPA terjadi perombakan hukum Agraria di Indonesia, yaitu penjebolan Hukum Agraria kolonial dan pembangunan hukum Agraria nasioanl. Dengan berlakunya UUPA bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional baik ditinjau dari segi formal maupun materialnya.[4]

2. Dasar Hukum Agraria

Pasal 5 UUPA menentukan bahwa:

"Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas

---

[3] H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid* I, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2001), 6-9. Lihat juga Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum,* (Jakarta: Rajawali, 1991), 212-213.

[4] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif,* (Jakarta: Kencana, 2012), 46.

persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah:

a. hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara;
b. berdasarkan atas Persatuan bangsa;
c. berdasarkan atas Sosialisme Indonesia;
d. peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang dan peraturan lainya;
e. segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur hukum agama.

Hukum Adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Agraria Nasional mempunyai 2 (dua) kedudukan, yaitu:

a. Hukum Adat sebagai Dasar Utama

Hukum adat sebagai dasar utama dalam pembangunan hukum agraria nasional dapat disimpulkan dalam konsideran UUPA di bawah perkataan*" Berpendapat"* huruf a, yaitu:

"bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".[5]

[5] Urip Santoso, *Op Cit.*, 65.

Disamping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum III No. 1 yaitu:

"dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari masyarakat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukumadat, maka Hukum Agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indoensia".

Hukum Adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria nasional memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan tersebut berkaitan dengan sifat pluralisme Hukum Adat itu sendiri, masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai Hukum Adatnya sendiri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan. Untuk itu perlu dicari persamaan-persamaanya, yaitu dengan merumuskan asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga hukum, dan sistem hukumnya. Hal-hal inilah yang diambil dalam hukum adat untuk dijadikan dasar utama dalam penbentukan Hukum Agraria Nasional. Asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga dan sistem Hukum Adat tersebut dituangkan dalam pasal-pasal/ketentuan dalam UUPA sebagai hukum positif.[6] Di bawah ini dijelaskan tentang asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga hukum, dan sistem hukum adat, yaitu:

1. Asas-asas/konsepsi Hukum Adat yang diambil sebagai dasar.
   a. dalam konsep hukum adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam mempunyai sifat *"relegio magis"*, artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugrahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa pada

[6] *Ibid.*, 67.

masyarakat hukum adat. Konsep ini kemudian diadopsi oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA.

b. dalam lapangan hukum adat dikenal hak ulayat yang merupakan hak dari masyarakat hukum adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut. Dengan demikian hak ulayat ini bukan hak untuk memiliki, akan tetapi hanya merupakan hak menguasai. Hak ulayat ini kemudian dijadikan dasar dalam menentukan hubungan Negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konsep ini kemudian diadopsi dalam Pasal 2 UUPA.

c. dalam konsep hukum adat, disamping ada hak masyarakat hukum adat yaitu hak ulayat, juga terdapat hak perseorangan atas tanah. Artinya masing-masing iindividu mempunyai kesempatan untuk memiliki hak atas tanah. Konsep ini kemudian diadopsi dalam Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA.

d. dalam Hukum Adat dikenal asas "Di dalam hak individu selalu terdapat hak masyarakat". Hal ini merupakan perwujudan dari sifat social masyarakat Indonesia. Asas ini mengandung arti bahwa penggunaan hak individu harus memperhatikan dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Hak individu tidaklah mutlak sifatnya, akan tetapi selalu dibatasi oleh kepentingan masyarakat yang lebih luas. Konsep ini kemudian diadopsi dalam Pasal 6 UUPA.

e. dalam masyarakat Hukum Adat terdapat asas gotong royong. Setiap usaha yang menyangkut kepentingan individu dan masyarakat selalu dilakukan secara gotong royong. Hal ini untuk mencegah adanya persaingan dan pemerasan antara golongan yang mampu (kaya)

terhadap golongan yang tidak mampu (miskin). Konsep ini kemudian diadopsi dalam Pasal 12 ayat (1) UUPA.

f. dalam masyarakat hukum adat terdapat asas adanya perbedaan antara orang asing (di luar masyaarakat hukum adat) dan anggota masyarakat hukum adat (orang asli) dalam kaitannya dengan penguasaan, dan penggunaan kekayaan alam. Anggota masyarakat hukum adat dapat mengolah, memetik hasil hutan, dan bahkan mempunyai tanah. Sedangkan orang asing tidak dapat mempunyai hak atas tanah, mereka hanya dapat memetik hasil hutan dan itupun harus memperoleh izin dari kepala adat. Dalam konsep ini ada perbedaan kedudukan antara anggota masyarakat adat dengan orang asing dalam hubungannya dengan penguasaan tanah. Konsep ini kemudian diadopsi dalam Pasal 9 UUPA.

2. Lembaga-lembaga Hukum Adat.

Lembaga hukum adat yang diambil sebagai dasar utama pembentukan Hukum Agraria Nasional adalah susunan macam-macam hak atas tanah. Hak atas tanah adat meliputi hak milik/hak yasan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak menikmati hasil hutan. Susunan hak atas tanah yang demikian itu kemudian diangkat dan dijadikan dasar dalam menyusun hokum Agraria Nasional. Macam-macam hak atas tanah itu kemudian diadopsi dalam Pasal 16 UUPA. Namun demikian macam-macam hak atas menurut hokum adat memerlukan penyempurnaan karena perkembangan zaman, misalnya pada saat ini terdapat Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha. Disamping itu hak-hak atas tanah tersebut perlu didaftarkan supaya memperoleh sertifikat sebagi bukti kepemilikan hak atas tanah.

3. Sistem Hukum Adat

Sistem hukum adat yang dimaksud disini adalah mengenai system hubungan manusia dengan tanah. Dalam sistem hukum adat, tanah merupakan hak milik bersama atau yang dikenal dengan istilah Hak Ulayat. Hak ulayat ini merupakan hak yang paling tinggi kedudukannya. Hak ulayat ini memiliki dua unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur kewenangan. Unsur kepunyaan maknanya semua masyarakat hukum adat mempunya hak untuk menggunakan tanah, sedangkan unsur kewenangan maksudnya adanya kewenangan untuk mengatur, merencanakan, dan memimpin penggunaan hak ulayat. Kewenangan untuk mengatur, merencanakan, dan memimpin ini dimiliki oleh kepala adat. Sistem ini kemudian diadopsi dalam sistem hukum Agraria Nasional yang tercantum dalam Pasal, 2, Pasal 4, dan Pasal 16 UUPA.[7]

b. Hukum Adat sebagai Hukum Pelengkap

Pembentukan hukum agraria nasional menuju kepada tersedianya perangkat hukum tertulis, yang mewujudkan kesatuan hukum, memberikan jaminan kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah merupakan suatu proses yang memakan waktu. Selama proses tersebut belum selesai, hukum tertulis yang sudah ada tetapi belum lengkap maka memerlukan pelengkap agar tidak terjadi kekosongan hukum.[8]

Dalam hubungannya dengan hukum agraria nasional tertulis yang belum lengkap itulah norma-norma hukum adat berfungsi sebagai pelengkapnya. Hal ini telah dinyatakan dalam pasal 56 UUPA, yaitu:

---

[7] Mucshin dkk, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah,* (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 67-69.
[8] *Ibid.*, 68.

"Selama Undang-undang mengenai Hak Milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 Ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini". Juga dinyatakan dalam Pasal 58 UUPA UUPA, yaitu;"Selama peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah , yang ada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu".[9]

Selain kedua pasal tersebut di atas, penunjukan Hukum Adat sebagai hukum pelengkap dalam pembentukan hukum Hukum Agraria Nasional adalah disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu:" Hukum Agraria yang berlaku atas bumi,air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara,….".

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 UUPA tersebut, Hukum Agraria yang berlaku tersebut adalah hukum adat dengan syarat tertentu. Adanya syarat-syarat inilah yang menunjukkan bahwa hukum adat berkedudukan sebagai hukum pelengkap.

Oleh karena hukum adat yang berlaku di Indonesia beraneka ragam dan memiliki kekurangannya masing-masing, maka hukum adat yang dijadikan dasar Hukum Agraria nasional adalah hukum adat yang telah *disaneer,* yang berarti hukum adat

[9] *Ibid.*, 69.

yang telah dibersihkan daricela-celanya serta ditambah kekurangan-kekuranganya agar supaya dapat berlaku umum untu seluruh wilayah Indonesia.

Jelaslah bahwa berlakunya hukum adat dalam Hukum Agraria Nasional dengan persyaratan-persyaratan dan pembatasan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Persyaratan dan pembatasan berlakunya hukum adat dalam hukum Agraria Nasional secara tegas dimuat dalam Pasal 5 UUPA, yaitu:

a. tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.
b. tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia.
c. tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA itu sendiri.
d. tidak bertentangan dengan peraturan agraria lainnya.
e. harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.[10]

a) Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara

Bahwa ketentuan hukum Agraria tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional sudah semestinya. Hukum Agraria justru harus mengabdi pada kepentingan nasional dan negara. Kepentingan nasional dan kepentingan negara harus ditempatkan di atas kepentingan golongan dan daerah apalagi kepentingan perorangan. Contoh ketentuan hukum adat yang bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan persatuan bangsa adalah dalam hubungannya pelaksanaan hak ulayat. Sebagaimana diketahui hak ulayat adalah hak dari suatu masyarakat hokum adat atas lingkungan tanah wilayahnya yang memberi wewenang tertentu kepada

[10] *Ibid.*, 70-71.

penguasa adat untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah wilayah masyarakat hokum tersebut. UUPA mengakui keberadaan hak ulayat itu, tetapi tidak membenarkan berdasarkan kekuasaannya sebagai pelaksana hak ulayat penguasa adat tersebut menghalangi atau merintangi usaha-usaha Pemerintah untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, misalnya menghalang-halangi program pemerintah untuk memperluas areal perkebunan besar.

b) Tidak bertentangan dengan Sosialisme Indonesia

Hukum Agraria yang dibentuk harus selaras dengan tujuan perjuangan nasional, dengan sendirinya hokum Agraria nasional yang didasarkan pada hokum adat tidak boleh bertentangan dengan Sosialisme Indonesia. Sosialisme Indonesia adalah suatu ajaran dan gerakan tentang tata masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tata masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila adalah tuntutan Amanat Penderitaan Rakyat Indonesia. Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila sebagai perwujudan Sosialisme Indonesia bersendi pokok pada keadilan, kerakyatan dan kesejahteraan. Sosialisme Indonesia bukanlah sosialisme seperti diartikan oleh negara-negara Barat atau seperti diartikan oleh negara-negara sosialis asing, tetapi sosialisme Indonesia berisi perpaduan yang selaras dari unsur-unsur sosialisme, yaitu keadilan social dan kesejahteraan, serta unsur-unsur Indonesia, sperti yang tergambar dalam asas gotong royong dan kekeluargaan yang merupakan cirri pokok dari kepribadian Indonesia.[11]

Dalam melaksanakan keadilan social dan kesejahteraan dengan berdasarkan gotong royong dan kekeluargaan tujuan yang dikejar dan akan dilaksanakan adalah *kesejahteraan bersama,* dimana terdapat kemakmuran materiil dan spiritual

[11] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 165-166.

dalam bentuk kekayaan badaniah dan rohaniah yang melimpah serta pembagianya yang rata sesuai dengan sifat perbedaan masing-masing warga negara.

Dalam bidang ekonomi Sosialisme Indonesia mengejar terwujudnya suatu tata perkonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan kekeluargaan, dimana Pemerintah dan rakyat bekerja sama dan saling mengisi untuk menjalankan produksi dan distribusi guna mewujudkan kekayaan umum yang berlimpah serta pembagianya yang adil dan merata. Dengan berpedoman bahwa kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan dan bukan kemamuran perseorangan, maka hak milik perseorangan tetap diakui, tetapi ditundukkan kepada batas-batas yang ditentukan oleh fungsi sosial.

c) Tidak Bertentangan dengan Ketentuan yang ada dalam UUPA

UUPA merupakan peraturan dasar hokum Agraria nasional. Oleh karena itu sudah seharusnya tidak boleh ada peraturan hukum agraria, baik tertulis maupun tidak tertulis yang bertentangan dengan ketentuan UUPA. Salah satu contoh ketentuan yang penting dari UUPA ialah bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah. Sementara ketentuan hukum adat di daerah-daerah tertentu hanya memberi kesempatan kepada anggota-anggota masyarakat hukumnya sendiri untuk mempunyai tanah dengan hak milik adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 UUPA. Pasal itu juga memuat ketentuan bahwa dalam hal pemilikan hak atas tanah tidak diadakan pembedaan antara laki-laki dan wanita. Sementara Hukum adat di daerah-daerah tertentu memuat ketentuan yang tidak memungkinkan orang-orang wanita mempunyai hak milik atas tanah adalah bertentangan dengan UUPA.

d) Tidak Bertentangan dengan Peraturan Agraria lainnya

Ketentuan hukum adat selain tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA juga tidak boleh bertentangan dengan Peraturan-peraturan lainya. Pasal 53 UUPA misalnya menentukan bahwa hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, misalnya hak gadai hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian akan dihapuskan dalam waktu dekat karena mengandung unsur-unsur yang bersifat pemerasan. Dengan berlakunya peraturan-peraturan tersebut ketentuan hokum adat yang bertentangan dengan itu menjadi tidak berlaku lagi, juga tidak akan berlaku lagi ketentuan-ketentuan hokum Adat yang mengatur wewenang pembukaan tanah, jika ketentuan itu bertentangan dengan peraturan yang ada dalam Pasal 46 UUPA. Wewenang untuk memberi izin membuka tanah yang didasarkan pada ketentuan hokum adat seringkali disalahgunakan oleh penguasa-penguasa adat yang bersangkutan.

e) Harus mengindahkan Unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama

Bahwa hukum agraria nasional tidak boleh mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hokum agama adalah sesuai dengan sila Pancasila, khususnya Sila Pertama. Hubungan antara masyarakat dengan tanah dan bumi menurut hukum adat dan kepercayaan rakyat merupakan hubungan yang sifatnya bukan hanya social ekonomis atau yuridis saja, akan tetapi juga relegio magis, yaitu suatu hubungan gaib, hal ini dapat diskasikan dalam berbagai upacara adat, upacara panen, upacara jual beli tanah dan lain sebagainya.[12]

[12] *Ibid.,* 164.

c. Pencabutan Perundang-undangan Setelah UUPA Berlaku

Dengan berlakunya UUPA, maka *dualisme hukum*[13] dihapuskan. Dengan demikian maka telah terjadi *unifikasi hukum* Agraria. Adapun tujuan dikeluarkannya UUPA pada hakekatnya adalah sebagai berikut:

a. 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 adil dan makmur.
b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dengan berlakunya UUPA, maka beberapa Peraturan-perundangan di bidang Agraria dinyatakan tidak berlaku/dicabut. Peraturan-peraturan lama yang tegas dicabut adalah sebagai berikut:

1. Agrarische Wet (S. 1870-55), sebagimana yang termuat dalam Pasal 51 Wet op de Staats Inrichting Van Nederlandsch Indie (S. 1925-447) dan ketentuan-ketentuan dalam ayat-ayat lainya dari pasal itu;
2. Peraturan-peraturan tentang Domein Verklaring, yaitu:
   a. Domein verklaring sebagaimana termuat dalam Pasal 1 Agrarische Besluit (S. 1870-118);

---

[13] *Dualisme hukum* adalah berlakunya dua sistem hukum secara bersamaan dalam waktu dan tempat yang sama, dalam hal ini berlakunya hukum adat dan hukum barat secara bersamaan di Indonesia pada waktu sebelum terbentuknya UUPA. *Unifikasi hukum* adalah pemberlakuan satu sistem hukum dalam suatu negara, dalam hal ini setelah berlakunya UUPA, maka hukum agraria yang berlaku di Indonesia hanya peraturan yang didasarkan pada ketentuan UUPA, tidak lagi didasarkan pada hukum adat dan hukum barat (BW).

b. Algemeine Domeinverklaring tersebut dalam S. 1875-119a;
c. Domeinverklaring untuk Sumatra tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;
d. Domeinverklaring untuk kariresidenan Manado tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;
e. Domeinverklaring untuk Residentie Zuider en Oosterafdelinfg van Borneo tersebut dala Pasal 1 dari S. 1888-58.

3. Koninlijke Besluit, tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksananya;
4. Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotik yang masih dipakai sejak mulai berlakunya Undang-undang ini.[14]

Dengan pencabutan peraturan dan keputusan yang lama tersebut maka tercapailah kesatuan hukum Agraria sebagaimana yang menjadi tujuan dari UUPA dan mengakhiri dualisme hukum Agraria. Dengan berlakunya UUPA maka tidak dikenal lagi istilah hak-hak atas tanah menurut hukum Barat sebagaimana diatur dalam KUH Perdata, seperti hak eigendom, hak Opstal, hak erfpacht, dan sebagainya, setelah berlakunya UUPA hak atas tanah yang menggantikan hak-hak barat yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan lain-lain.[15]

[14] J.B. Daliyo dkk, *Op Cit.*, 19.
[15] Urip Santoso, *Op Cit.*, 50.

BAB IV

HAK-HAK ATAS TANAH SEBELUM UUPA

1. Pengantar

Sebelum diundangkannya UUPA (Undang-undang Pokok Agraria), Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia adalah Hukum Agraria Adat dan Hukum Agraria Barat. Hukum Agraria Adat melahirkan hak-hak atas tanah Adat, sedangkan hukum Agraria Barat melahirkan hak-hak atas tanah Barat. Dengan demikian, pembahasan mengenai Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu Hak-hak atas tanah yang didasarkan pada hukum Adat dan Hak-hak atas tanah yang didasarkan pada hukum Barat.

Hak-hak atas tanah menurut Hukum Adat adalah sebagai berikut:

1. Hak Ulayat
2. Hak Pakai/Anggaduh
3. Hak Gogolan
4. Tanah Kelenggahan
5. Tanah Pekulen
6. Tanah Bondo Deso
7. Hak Anggota/Bengkok
8. Hak Grant

Sedangkan Hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat adalah sebagai berikut:

1. Hak Eigendom
2. Hak Opstal
3. Hak Erfpacht
4. Hak Gebruik/Recht Van Gebruik

2. Hak-hak Atas Tanah Adat

a. Hak Ulayat

Menurut Vanvollenhoven, bahwa Hak Ulayat/*besichikingsrecth* adalah hak menguasai tanah masyarakat hukum adat. Namun demikian, kekuasan masyarakat hukum itu tidak sampai pada kekuasaan menjual tanah dalam wilayahnya.[1]

Hak ulayat adalah hak dari persekutuan Hukum Adat ntuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar dalam wilayah lingkunganya guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, dan untuk orang luar akan tetapi dengan izinya dan membayar recognisi.[2]

Ciri-ciri Hak Ulayat:

a. persekutuan hukum itu dan anggota-anggotanya dapat mempergunakan tanah, hutan belukar di dalam wilayahnya dengan bebas, misalnya mendirikan bangunan, atau membuka tanah;
b. orang luar dari persekutuan hukum itu dapat mempergunakan tanah itu tetapi dengan seizin dari persekutuan hukum itu;
c. dalam mempergunakan tanah itu bagi yang bukan anggota selalu harus membayar recognisi;
d. persekutuan hukum mempunyai tanggung jawab atas kejahatan yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya;
e. persekutuan hukum itu tidak boleh memindahkan haknya untuk selama-lamanya kepada siapapun;

---

[1] H. Ali Achmad Chozah, *Op Cit.*, 30.
[2] *Ibid.*, 30.

f. persekutuan hukum itu mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang telah digarap, misalnya dalam pembagian pekarangan, dalam jual beli tanah.[3]

b. Hak Pakai/Anggaduh

Hak Anggaduh adalah hak untuk memakai tanah kepunyaan raja. Menurut pernyataan ini, maka semua tanah Yogyakarta adalah kepunyaan raja, sedangkan rakyat hanya menggaduh saja.[4]

Untuk diketahui bahwa tanah-tanah di daerah Yogyakarta adalah tanah yang berasal dari; Hak-hak bekas Hak Barat dan Hak-hak yang berasal Hak Swapraja.

Hak Anggaduh dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

(a) Hak Anggaduh yang bersifat tetap;

(b) Hak Anggaduh yang bersifat sementara.

(c) Hak Gogolan

Hak gogolan adalah hak seorang gogol atas apa yang disebut tanah komunal desa. Hak gogolan ini sering disebut *Hak Sanggao atau Hak Pekulen.* Dalam kepustakaan Hukum Agraria Administrasi, Hak Gogolan ini disebut Hak Komunal *(Comunal Bezit)* yang dianggap sebagai tanah desa, yang dikerjakan oleh orang-orang tertentu *(gogol:* kuli), sedangkan tanahnya disebut tanah gogolan atau tanah pekulen.[5]

Hak Gogolan ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Hak Gogolan yang Bersifat Tetap

   Hak gogolan yang bersifat tetap adalah hak gogolan dimana para gogol terus menerus mengerjakan tanah yang sama,

[3] *Ibid.*, 31.
[4] *Ibid.,* 130.
[5] *Ibid.*, 119.

apabila ia meninggal dunia tanah dapat diwariskan kepada para ahli warisnya.

2. Hak Gogolan yang Bersifat Sementara

   Hak Gogolan yang bersifat Sementara adalah hak gogolan dimana para gogol tidak terus menerus mengerjakan tanah yang sama, apabila ia meniggal dunia maka tanah tidak bisa diwariskan kepada ahli warisnya.

Berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Menteri Dalam Negeri tanggal 4 Mei 1965, hak gogolan yang tidak tetap dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

1. Atok Sirah Gilir Galeng

   Yang dimaksud Hak Gogolan Atok Sirah Gilir Galeng adalah gogolan dimana hak menggarap/menguasai tanah bersifat turun temurun *(atok sirah)* tetapi tanah yang digarap berganti-ganti *(gilir galeng)*.

2. Gogol Musiman/Gogol Glebangan

   Yang dimaksud Gogol Musiman adalah hak gogolan dimana hak menggarap bersifat turun temurun, tetapi pada suatu waktu yang menggarap hanya sebagian dari para Gogol untuk jangka waktu tertentu dan seteleh itu ganti dengan bagian yang lain dengan waktu yang sama.

3. Gogol Gilir Mati

   Yang dimaksud dengan Gogol Gilir Mati adalah hak gogolan dimana tanah yang digarap tetap, tetapi apabila si Gogol meninggal dunia, maka tanah yang digarap diserahkan kembali kepada magang gogol yang kedudukanya tertinggi dalam urutan Ranglijst.[6]

4. Hak Bengkok

   Hak bengkok adalah hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang sebagai ganjaran dalam kapasitasnya sebagai

[6] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 189.

perangkat desa, misalnya kepala desa, sekretaris desa dan lain sebagainya. Mengenai besar kecilnya tanah bengkok ditentukan oleh (1). Kepadatan penduduk; (2). Luas wilayahnya; (3). Kesuburan tanahnya; (4). Jenis jabatan yang dipangkunya.[7] Pada dasarnya tanah bengkok ini merupakan tanah hak pakai atas tanah negara yang diberikan kepada perangkat desa sebagai ganjaran dalam melaksanakan tugasnya. Tanah bengkok dapat dikuasai selama ia masih menjabat sebagai perangkat desa. Apabila ia selesai menjabat maka tanah bengkok akan kembali menjadi tanah negara.

5. Tanah Kelenggahan

   Tanah kelsenggahan adalah tanah gaji yang berupa tanah yang diberikan oleh raja kepada pembantu-pembantunya yang disebut dengan abdi dalem, misalnya patih, tumenggung, adipati dan lain sebagainya.[8]

6. Tanah Pekulen

   Tanah pekulen adalah gaji pegawai berupa tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang bukan pejabat desa. Hal ini terjadi pada zaman colonial sebagai penghargaan dari pemerintah kepada warga masyarakat yang berjasa.[9]

7. Tanah Bondo Deso

   Tanah bondo deso adalah tanah hak milik yang dipunyai desa atau sekelompok masyarakat, penggunaannya dapat bersama-sama atau bergiliran. Adapun hasilnya untuk kepentingan

---

[7] Supriadi, *Op Cit.*, 38.
[8] *Ibid.*, 38.
[9] *Ibid.*, 39. kepada bangsa asing. Hak Grant tersebut disebut juga

bersama, misalnya untuk biaya pembangunan balai desa, masjid, pasar desa, dan sebagainya. [10]

8. Hak Grant

Hak Grant adalah hak atas tanah atas pemberian Hak Raja-raja Geran Datuk, Geran sultan atau Geran Raja.[11]

Jenis-jenis Hak Grant:

1. Grant Sultan

Grant Sultan adalah hak untuk mengusahakan tanah yang diberikan oleh Sultan kepada para kaula Swapraja. Hak ini didaftar di kantor Pejabat Pamong Praja.[12]

2. Grant Controleur

Hak Grant Controleur ini merupakan hak yang diberikan oleh Sultan kepada para bukan kaula Swapraja. Hak dimaksud disebut Controleur, karena pendaftaranya dilakukan di kantor Controleur. Hak ini banyak diubah menjadi Hak Opstal atau Hak Erfpacth.

---

[10] *Ibid.*, 37.

[11] H. Ali Achmad Comzah, *Op Cit.*, 133.

[12] Menurut Boedi Harsono seperti dikutip Supriadi, *Tanah Grant Sultan* adalah semacam hak milik adat, yang diberikan oleh Pemerintah Swapraja khusus kepada kaula swapraja, dan didaftar di kantor Pejabat Swapraja. Selain *Hak Grant Sultan* terpadat *Hak Yasan, Hak atas druwe, Hak atas druwe Desa, dan Hak Agrarische Eigendom.*

Hak Milik yasan adalah tanah-tanah usaha bekas tanah partikelir yang diberikan kepada penduduk yang mempunyainya dengan hak milik.

Hak atas druwe adalah istilah hak milik yang dikenal di lingkungan masyarakat hukum adat Bali.

Hak atas druwe Desa adalah bila masyarakat membeli tanah untuk dipakai buat kepentingannya sendiri, maka disini dapat disebut " hak miliknya" dusun atau wilayah, hak ini biasanya ada di masyarakat adat Bali.

Hak Agrarische Eigendom adalah suatu hak ciptaan Pemerintah Belanda yang bertujuan akan memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat. Lihat Supriadi, *Hukum Agraria,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 10-11.

3. Grant Deli Maatschappy

Hak Grant Deli Maatschappy ini merupakan hak yang diberikan oleh Sultan kepada Deli Maatschappy. Kepada Deli Maatschappy diberi wewenang untuk memberikan bagian-bagian tanah Grant kepada pihak ketiga atau pihak lain.[13]

3. Hak-hak Atas Tanah Barat

a. Hak Eigendom

Hak Eigendom diatur dalam Pasal 570 sd. Pasal 624 KUHPerdata/BW. Hak Eigendom adalah hak untuk berbuat terhadap barang dengan leluasa dan sepenuhnya asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang, dan asal tidak mengganggu orang lain.[14] Hak Eigendom merupakan hak yang paling sempurna atas suatu barang. Hak Eigendom ini setelah berlakunya UUPA dikonversi menjadi Hak Milik.

Hak Eigendom (Hak Milik) merupakan hak yang paling sempurna atas suatu benda, akan tetapi dalam penggunannya menurut ketentuan Pasal 570 KUH Perdata/BW dibatasi tiga hal, yaitu (1). Tidak bertentangan dengan Undang-undang; (2). Tidak mengganggu ketertiban umum; dan (3). Tidak melanggar hak-hak orang lain.[15]

Ciri-ciri Hak Eigendom (Hak Milik), yaitu:

a. Hak milik merupakan hak pokok terhadap hak kebendaan lain yang bersifat terbatas, sebab dari hak milik itu dapat lahir sejumlah hak-hak yang lain.
b. Hak milik merupakan hak yang paling sempurna.

---

[13] Effendi Perangin, Op Cit, 183.
[14] Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata,*(Jakarta: PT. Intermasa, 2003), 69.
[15] Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW),* (Jakarta: Sinar Grafika,J 2005), 102.

c. Hak milik bersifat tetap. Artinya hak milik tidak akan lenyap oleh hak kebendaan yang lain, tetapi hak kebendaan lain dapat lenyap karena hak milik.
d. Hak milik merupak inti dari hak-hak kebendaan yang lain.[16]

Menurut ketentuan Pasal 584 KUHperdata/BW Hak Eigendom (Hak Milik) dapat diperoleh melalui lima cara, yaitu:

a. Pendakuan (*toeeigening),* yaitu cara memperoleh hak milik atas benda yang tidak ada pemiliknya (res nullius). Contoh membuka tanah.
b. Perlekatan *(natrekking*), yaitu cara memperoleh hak milik dengan bertambah besar atau luasnya benda karena alam, contoh tanah bertambah luas karena akibat gempa bumi.
c. Daluwarsa *(verjaring),* yaitu cara memperoleh hak milik dengan lampaunya waktu tertentu dan atas syarat-syarat yang ditentukan undang-undang. Dalam hokum perdata ada dua macam daluwarsa yaitu (1). *Aquisitve Verjaring*; dan (2). *Extintieve Verjaring.* Pada *Aquisitieve Verjaring* suatu hak kebendaan diperoleh setelah lewatnya waktu. Sedangkan pada *Extintieve Verjaring* suatu hak kebendaan akan hapus atas dasar lewatnya waktu atau dengan kata lain suatu penagihan atau tuntutan hokum akan hapus karena lewatnya waktu. Misalnya seseorang yang punya hutang selama 30 tahun tidak ditagih, maka hak menagih menjadi hapus atas lewatnya waktu 30 tahun, sehingga debitor dibebaskan dari hutang-hutangnya.
d. Pewarisan, yaitu suatu proses beralihnya hak milik dari pewaris kepada ahli waris, pewarisan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu berdasarkan Undang-undang *(ab in testato)* dan berdasarkan wasiat *(testamen).*

[16] *Ibid.*, 102.

e. Penyerahan *(levering)*, yaitu suatu perbuatan hokum yang bermaksud memindahkan hak milik kepada orang lain.[17]

Hak Eigendom (hak milik) hapus karena hal-hal berikut:

a. Orang lain memperoleh hak milik dengan salah satu cara memperoleh hak milik sebagaimana dikemukakan di atas.
b. Musnahnya benda.
c. Pemilik melepaskan benda tersebut.
d. Benda itu menjadi liar dari pemilikinya.[18]

b. Hak Opstal

Hak Opstal diatur dalam Pasal 711 sd. Pasal 719 KUHPerdata/BW. Hak Opstal adalah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman di atas sebidang tanah orang lain. Hak Opstal ini memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mendirikan bangunan termasuk tanaman di atas tanah orang lain.[19]

Hak Opstal dapat diperoleh dengan Titel/alas hak dan dengan daluwarsa. Titel (alas hak) adalah hubungan hokum yang mengakibatkan *levering,* hubungan hukum yang sering terjadi adalah perjanjian, misalnya jual beli, tukar menukar, sewa menyewa dan lain-lain.[20]

Hak Opstal hapus karena hal-hal berikut:

a. Karena percampuran.
b. Karena musnahnya barang.
c. Karena daluwarsa dengan tenggang waktu tiga puluh tahun.
d. Karena lewatnya waktu yang diperjanijkan.[21]

---

[17] *Ibid,* 103. Lihat pula Subekti, *Op Cit.*, 70-71.
[18] Ibid, h. 104.
[19] Subekti, *Ibid,* 75.
[20] Salim HS, *Op Cit.*, 111.
[21] Lihat Pasal 719 KUHPerdata/BW. Subekti menyatakan Hak Opstal menjadi hapus karena hal-hal berikut; (1). Apabila hak milik atas tanah dan bangunan atau

c. Hak Erfpacth

Hak Erfpacht diatur dalam Pasal 720 sd. Pasal 736 KHUPerdata/BW. Hak Erpacht adalah hak untuk mengambil kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain dan mengusahakanya dalam jangka waktu yang sangat lama dengan kewajiban membayar sejumlah uang atau penghasilan tiap-tiap tahun, yang dinamakan *"pacht"* atau "*canon"*.[22]

Hak Erfpacht ini banyak dipergunakan untuk perusahaan besar (cultures) atau pembukaan tanah yang masih belukar dan berhubung dengan itu diberikan waktu yang cukup lama biasanya sampai 75 tahun. Hak Erfpacht ini dapat dijadikan jaminan hutang *(hypotek),* hak erfpacht juga bisa beralih dan dialihkan.

Hak Erfpact hapus karena hal-hal berikut:

a. Karena percampuran.
b. Karena musnahnya barang.
c. Karena daluwarsa dengan tenggang waktu tiga puluh tahun.
d. Karena lewatnya waktu yang diperjanijkan.[23]

d. Hak Gebruik/Vruchtgebruik

Hak Gebruik adalah suatu hak kebendaan untuk menarik penghasilan dari suatu benda orang lain, seolah-olah benda itu

---

tanaman jatuh dalam satu tangan; (2). Apabila ia selama tiga puluh tahun tidak dipergunakan; (3). Apabila waktu untuk yang diperjanjikan telah lampau; (4). Apabila ia diakhiri oleh pemilik tanah. Pengakhiran ini hanya dapat dilakukan setelah hak tersebut paling sedikit dipergunakan selama tiga puluh tahun, dan harus didahului dengan pemberitahuan paling sedikit satu tahun sebelumnya. Lihat Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata,* (Jakarta: Intermasa, 1980), 75-76.

[22] *Ibid.,* 76.

[23] Pasal 736 KUHPerdata menyebutkan bahwa Hak erfpacht berakhir dengan cara seperti hapusnya Hak Opstal sebagaiman diatur dalam Pasal 718 dan 719 KUHPerdata/BW.

kepunyaannya sendiri, dengan kewajiban menjaga supaya benda tersebut tetap dalam keadaannya semula.[24]

Hak vruchgebruik ini biasanya dipergunakan untuk memberi penghasilan (tunjangan) pada seseorang selama hidupnya, misalnya dalam suatu testament seseorang menentukan bahwa harta bendanya diwariskan kepada anak-anaknya, tetapi istri selama hidupnya mendapat hak vruchgebruik itu. Hak vruchgebruik begitu juga hak erfpacht karena begitu luasnya sehingga pemilik sendiri tinggal namanya saja sebagai pemilik, akan tetapi sama sekali tidak mendapatkan kenikmatan dari miliknya itu.[25]

[24] *Ibid.*, 76.
[25] *Ibid.*, 77.

BAB V

HAK-HAK ATAS TANAH MENURUT UUPA

1. Pengantar

Hak-hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 junto Pasal 53 UUPA dapat dikelompokan menjadi tiga kelompok, yaitu:

a. **Hak-hak atas tanah yang bersifat tetap,** yaitu hak-hak atas tanah yang akan tetap selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Hak-hak atas tanah yang bersifat tetap ini yaitu:
   1. Hak Milik
   2. Hak Guna Usaha
   3. Hak Guna Bangunan
   4. Hak Pakai
   5. Hak Sewa Bangunan
   6. Hak Membuka Tanah
   7. Hak Memungut Hasil Hutan

b. **Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara,** yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara ini yaitu:
   1. hak gadai
   2. hak usaha bagi hasil
   3. hak menumpang
   4. hak sewa tanah pertanian.

c. **Hak-hak atas tanah yang diatur kemudian dengan Undang-undang, y**aitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan undang-undang.[1] Menurut Thoyib

[1] Urip Santoso, *Op Cit.,* 88.

Sugianto hak yang akan diatur oleh undang-undang ini adalah hak pengelolaan.[2]

Supriadi mengemukakan bahwa konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional dibagi dalam dua bentuk, yaitu, hak-hak atas tanah yang bersifat *primer* dan hak-hak atas tanah yang bersifat *skunder*. [3]Hak-hak atas tanah yang bersifat *primer* adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum dalam jangka waktu yang lama dan dapat dipindah tangankan kepada orang lain atau ahli warisnya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Sedangkan hak-hak atas tanah yang bersifat *skunder* adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam jangka waktu terbatas, lagi pula pada dasarnya hak-hak itu dimiliki oleh orang lain, misalnya hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa atas tanah pertanian.

2. Hak-hak atas Tanah yang Bersifat Tetap

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA (Pasal 20 ayat 1). *Sifat turun temurun* artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat berlangsung dan dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila si empunya meninggal dunia.*Sifat terkuat* artinya hak milik atas tanah lebih kuat jika dibandingkan dengan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. *Sifat terpenuh*

[2] Thoyib Sugianto, *Op Cit.,* 64.
[3] Supriadi, *Op Cit.*, 64.

artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas jika 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 jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.[4]

Kata-kata *terkuat dan terpenuh* dalan Pasal 20 UUPA itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang paling kuat dan penuh.[5]

Pasal 20 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. **Beralih** artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum, misalnya dengan meninggalnya si pemilik tanah, maka hak atas tanah tersebut berpindah kepada ahli warisnya. Pengertian **dialihkan** adalah berpindahnya hak milik kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum, misalnya jual beli, tukar menukar.[6]

Menurut Pasal 21 (1), (2) UUPA dan beberapa peraturan pelaksananya yang dapat memiliki hak milik yaitu:

1. Perseorangan. Hanya warga negara Indonesia yanga dapat mempunyai hak milik.
2. Badan-badan Hukum. Badan Hukum pada dasarnya tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, kecuali badan-badan hukum yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963, yaitu:
   a. Bank yang didirikan oleh negara (Bank Negara);

---

[4] Urip Santoso, *Hukum Agraia Kajian…,Op Cit.*, 92.
[5]AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria,* (Bandung: Mandar Maju, 1993), 124.
[6] Urip Santoso, *Op Cit.*, 93.

b. Koperasi pertanian
c. Badan keagamaan
d. Badan sosial.[7]

Menurut Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu:

1. Bank pemerintah
2. Badan keagamaan
3. Badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.[8]

Cara terjadinya Hak milik atas tanah menurut Pasal 22 UUPA melalui tiga sebab, yaitu:

1. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat

   menurut hukum adat hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (membuka hutan) yang merupakan bagian dari tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat, atau terjadi karena proses pertumbuhan tanah di tepi sungai atau di tepi laut atau yang disebut lidah tanah.

2. Hak milik yang terjadi karena Penetapan Pemerintah

   hak milik terjadi karena permohonan hak, dan yang memberikan hak adalah pemrintah. Tanah yang dimohon adalah tanah Negara, tata cara dan persyaratan permohonan hak akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.[9] Hak milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak milik terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur daan

[7] Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 66.
[8] Urip Santoso, *Op Cit.*, 93.
[9] Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi,* (Bandung: Alumni, 1999), 48.

persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

3. Hak milik yang terjadi karena ketentuan Undang-undang.

   Hak milik yang terjadi karena ketentuan undang-undang ini adalah melalui Konversi. Dengan berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.[10] *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 sebagai hak yang paling kuat, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:[11]

a. merupakan hak atas tanah yang kuat (paling kuat) jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain;
b. merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan kepada ahli waris yang berhak;
c. dapat menjadi induk dari hak atas yang lain, akan tetapi tidak dapat berinduk pada hak yang lain;
d. dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
e. dapat dialihkan, adapat dijual atau ditukar dengan benda lain;
f. dapat dilepaskan oleh yang punya;
g. dapat diwakafkan;
h. pemilik dapat menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada.

---

[10] Urip Santoso, *Op Cit.*, 95.
[11] Eddy Ruchiyat, *Op Cit.*, 53.

Hak Milik hapus disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut, yaitu:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA;
2. karena penyerahan secara sukarela;
3. karena diterlantarkan;
4. karena subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah;
5. karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik;
6. tanahnya musnah, misalnya karena bencana alam.[12]

Hak milik hapus karena pencabutan hak, penyerahan hak secara sukarela, diterlantarkan subyek hukumnya tidak memenuhi syarat, dan tanahnya musnah menyebabkan tanah dikuasai langsung oleh Negara. Hapusnya hak milik atas tanah menurut Pasal 27 UUPA masih bersifat limitative karena masih ada sebab lain misalnya terjadi pelanggaran terhadap ketentuan land reform. Hapusnya hak milik karena pencabutan sejak dilakukan pencabutan hak oleh pemerintah berdasarkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961. Hapusnya hak milik karena diserahkan secara sukarela sejak saat diperjanjikan dalam akta pelepasan hak atau pembebasan hak. Hapusnya hak milik karena diterlantarkan sejak ada penetapan ddari pemerintah mengenai status tanah tersebut sebagai tanah terlantar. Hapusnya hak milik karena subyek hukumnya tidak memenuhi syarat sejak yang bersangkutan menjadi warga Negara asing atau mempunyai kewarganegaraan ganda. Hapusnya hak milik karena tanahnya musnah sejak tanah tersebut musnah sehingga tidak dapat dimanfaatkan sebagaaimana mestinya, misalnya karena terkena erosi, bencana alam.

[12] Urip Santoso, *Op Cit.*, 98.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat 1 UUPA). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.[13]Hak Guna Usaha dalam pengertian hukum perdata Barat sebelum dikonversi berasal dari hak erfpacht yang pengaturannya terdapat dalam Pasal 720 KUH Perdata.

Luas Hak Guna Usaha untuk perorangan adalah minimal 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional.

Subyek Hak Guna Usaha yaitu:

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Bagi orang atau badan hukum yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Guna Usaha, maka dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dan apabila hal ini tidak dilakukan maka karena hukum Hak Guna Usahanya hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

Tanah Hak Guna Usaha berasal dari tanah negara. Kalau tanah Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan memberikan ganti rugi oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan

[13]Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 69.

Pertanahan Nasinal. Sedangkan jika tanahnya berasal darikawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 PP. No. 40 Tahun 1996).[14]

Hak Guna Usaha terjadi dengan penetapan pemerintah. Hak Guna Usaha ini terjadi melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Badan Pertanahan Nasional. Apabila semua persyaratan yang diitentukan dalam permohonan tersebut dipenuhi, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkabn Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan ke kantor pertanahan Kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran SKPH tersebut menandai lahirnya Hak Guna Usaha (Pasal 31 UUPAjo. Pasal 6 dan Pasal 7 PP. No. 40 Tahun 1996).[15]

Hak Guna Usaha mempunyai jangka waktu untuk pertama kali selama 35 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA). Sedangkan menurut Pasal 8 PP. No. 40 Tahun 1996 jangka waktu HGU untuk pertama kalinya adalah paling lama 35 tahun, dan dapat diperpanjang selama 25 tahun dan diperbaharui paling lama 35 tahun. Perpanjangan HGU dilakukakan selambat-lambatnya diajukan 2 (dua) tahun sebelum jangka waktu HGU berakhir.

Ciri-ciri Hak Guna Usaha adalah sebagai berikut:[16]

a. meskipun tidak sekuat hak milik, hak guna usaha tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
b. hak guna usaha dapat beralih, artinya dapat diwariskan kepada ahli warisnya;

---

[14] Urip Santoso, *Op Cit.*, 106.
[15] *Ibid.*, 107.
[16] Eddy Ruchiyat, *Op Cit.*, 56.

c. hak guna usaha jangka waktunya terbatas;
d. hak guna usaha dapat dialihkan kepada pihak lain, melalui jual beli, hibah, diberikan dengan wasiat;
e. hak guna usaha dapat dilepaskan oleh yang punya, sehingga tanahnya menjadi tanah negara.

Faktor-faktor yang menyebabkan hak guna usaha hapus berdasarkan Pasal 34 UUPA, yaitu:

a. jangka waktunya berakhir;
b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak terpenuhi;
c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
d. dicabut untuk kepentingan umum;
e. diterlantarkan;
f. tanahnya musnah;
g. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2) UUPA.[17]

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan atas tanah bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lam 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 ayat 1 dan 2 UUPA). Sebagai suatu hak atas tanah Hak Guna Bangunan memberi wewenang kepada yang mempunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Tujuan dari penggunaan hak guna bangunan adalah untuk mendirikan bangunan, dan dilarang digunakan untuk tujuan yang lain, misalnya untuk pertanian atau perkebunan.

[17] Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 72-73.

Hak Guna Bangunan dalam pengertian hukum Barat sebelum dikonversi berasal dari hak Opstal yang diatur dalam Pasal 711 KUH Perdata. Setelah berlakunya UUPA kemudian dikonversi menjad Hak Guna Bangunan. Dalam UUPA ketentuan mengenai pengaturan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35-40. Sedangkan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Pasal 19-38 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.

Subyek (yang dapat memiliki) Hak Guna Bangunan yaitu:

a. Warga Negara Indonesia.
b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 36 ayat 1 UUPA).

Apabila subyek hukum HGB tidak memenuhi syarat-syarat di atas, maka dalam jangka waktu satu tahun mereka wajib melepaskan atau mengalihkan HGB tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat bila hal ini tidak dilakukan, maka HGB hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah Negara (Pasal 36 ayat 2 UUPA).

Hak Guna Bangunan sebagai hak atas tanah, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

a. Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, Hak Guna Bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftar (Pasal 38 UUPA)
b. Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwaris oleh ahli waris yang empunya hak (Pasal 35 ayat 3 UUPA)
c. Hak Guna Bangunan jangka waktu yang terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir. (Pasal 35 ayat 1 dan 2 UUPA).
d. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan hipotek dan Crediet Verband (Pasal 34 UUPA).

e. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat (Pasal 35 ayat 3 UUPA)

f. Hak Guna Bangunan dapat juga dilepaskan oleh yang mempunyai hingga tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 40 huruf c).

g. Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan untuk keperluan pembangunan bangunan.[18]

Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara

   Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh Badan Pertahanan Nasional. Berdasarkan Pasal 4, 9 dan pasal 14 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3/1999, dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan diatur dalam pasal 32–48 Permen Agraria / Kepala BPN Nomor 03 / 1999.

2. Hak Guna Bangunan atas Tanah Pengelolaan

   Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang hak pengelolaan, yang diterbitkan oleh Badan Pertahanan Nasional berdasarkan pasal 4 Permen Agraria / Kepala BPN nomor 3 / 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna bangunan itu diatur dalam Permen Agraria / Kepala BPN Nomor 9 / 1999.

3. Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik

   Hak Guna Bangunan itu terjadi dengan pemberian oleh pemegang hak milik dengan akte yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT), Akta ini wajib didaftarkan ke

[18] Efendi Perangin, *Op Cit.*, 275. Lihat pula Eddy Ruchiyat, *Op Cit.*, 59.

kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / kota setempat, untuk dicatat dalam buku tanah (Pasal 24 PP Nomor 40 / 1996).[19]

Jangka waktu HGB diatur dalam Pasal 26-29 Peraturan Pemerintah No. 40 / 1996. jangka waktu Hak Guna Bangunan berbeda-beda sesuai dengan asal tanahnya.

1. Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara

   Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu pertama kali paling lama 30 tahun dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaruhi untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.

2. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan

   Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu 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.

3. Hak Guna Bangunan atas Tanah hak Milik

   Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 tahun. Tidak ada perpanjangan jangka waktu. Namun atas 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 didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat.[20]

Hak Guna Bangunan hapus disebabkan beberapa faktor berikut (Pasal 40 UUPA);

a. Jangka waktunya berakhir;
b. Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;

---

[19] Urip Santoso, *Op Cit.*, 107.
[20] *Ibid.*, 108-109.

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).

Sedangkan menurut Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 40 / 1996. Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan adalah:

a. Hapusnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya.
b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwewenang. Pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena :
    1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban sebagai pemegang 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. Dilepaskannya secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
d. Hak Guna Bangunannya dicabut.
e. Ditelantarkan.
f. Tanahnya musnah.
g. Pemegang Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan. [21]

[21] *Ibid.*, 116.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan 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 berwewenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.[22]

Perkataan*"menggunakan"*dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedang perkataan *"memungut hasil*" dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.[23]

Pasal 41 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa asal tanah Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau milik orang lain, sedangkan menurut Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik.[24]

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

1. WNI
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

---

[22] Thoyib Sugianto, *Op Cit.*, 76.
[23] Urip Santoso, *Op Cit.*, 115. Lihat pula Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah, Isi*…, 280.
[24] *Ibid.*, 116.

4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40/1996 lebih merinci yang dapat mempunyai Hak Pakai yaitu :

1. WNI
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
4. Badan-badan keagamaan dan sosial
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
6. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
7. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.[25]

Khusus subyek Hak Pakai yang berupa orang asing yang berkedudukan di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Terjadinya Hak Pakai berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

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 di daftarkan kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

[25] *Ibid.*, 115.

2. Hak Pakai Atas tanah Hak Pengelolaan

   Hak pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Hak pakai 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 No.3 tahun 1997.

Jangka waktu hak pakai/berapa lama jangka waktu Hak Pakai dalam Pasal 41 Ayat (2) UUPA tidak ditentukan secara tegas dalam pasal itu hanya ditentukan kalau hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40/1996, jangka waktu Hak Pakai diatur dalam Pasal 45 s/d 49 yang berbeda-beda sesuai dengan asal tanah.

1. Hak Pakai atas tanah Negara

   Hak pakai berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan juga dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

2. Hak Pakai atas tanah Pengeloplaan

   Hak pakai ini berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu

paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

3. hak Pakai atas tanah Hak Milik

   hak Pakai diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun da dapat diperpanjang. Namun atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang hak Pakai di perbaharui dengan pemberian hak baru.[26]

Hapusnya hak pakai disebabkan beberapa faktor sebagaimana ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 40/1996, yaitu:

1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjang atau dalam perjanjian pemberiannya.
2. Dibatalkan oleh pegawai / pejabat yang berwewenang.
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
4. Hak pakainya dicabut.
5. Ditelantarkan.
6. Tanahnya musnah.
7. Pemegang Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.[27]

3. Hak-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, meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Hak-hak atas tanah ini diatur dalam UUPA dan diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat diusahakan akan dihapus karena mengandung sifat-sifat pemerasan dan

[26] *Ibid.*, 117.
[27] *Ibid.*, 119.

bertentangan dengan jiwa UUPA.[28] Supriadi menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah ini adalah hak atas tanah yang bersifat skunder yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam jangka waktu terbatas, lagi pula pada dasarnya hak-hak itu dimiliki oleh orang lain, misalnya hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa atas tanah pertanian.[29]

Macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara secara berurutan adalah sebagai berikut:

a. Hak gadai (Gadai Tanah).
b. Hak Usaha Bagi Hasil.
c. Hak Menumpang.
d. Hak Sewa Pertanian.[30]

a. Hak Gadai

Hak Gadai adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai dari padanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang gadai atau yang lazim disebut penebusan tergantung pada kemajuan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun bahkan sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum mampu melakukan penebusan.[31]

Urip Santoso berbendapat hak Gadai adalah penyerahan sebidang Tanah milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai

---

[28] *Ibid.,* 130.
[29] Supriadi. *Loc Cit.*
[30] Thoyib Sugianto *Op Cit.,* 84; Boedi Harsono, *Op Cit.*, 278.
[31] Boedi Harsono, Op Cit. 394

dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh tanahnya kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang yang sama.[32]

Thoyib Sugianto berpendapat sebagai berikut bahwa dalam hukum adat dikenal transaksi jual gadai, disamping jual tahunan atau jual bebas. Gadai tanah harus diartikan sebagai perbuatan hukum jual beli tanah yang berakibat berpindahnya hak atas tanah kepada pemegang gadai (yang memberikan uang gadai) dengan ketentuan bahwa sewaktu-waktu tanah tersebut dapat ditebus kembali oleh pemilik tanah (pemberi gadai) asalkan ia memberikan sejumlah uang sebagai uang tebusan. Atas dasar ini gadai tanah menimbulkan hak gadai, yaitu hak atas tanah yang berarti pemegang hak gadai mempunyai wewenang untuk memanfaatkan, menggunakan tanah orang lain selama pemilik tanah belum menebusnya.[33]

Tanah yang dibebankan hak gadai ini dapat tanah pertanian atau dapat juga tanah untuk bangunan.[34] Hak gadai bukan sekedar menanggung hutang, tetapi pemegang hak itu dapat menguasai mempergunakan tanah seperti mengambil manfaat dari tanah itu. Berbeda dengan *hipotik* dan *creditverband*, hak gadai merupakan hak atas tanah, karena memberi wewenang kepada pemegang gadai untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang bersangkutan.[35] Hak gadai tanah yang dibahas dalam pembahasan ini juga berbeda dengan Hak Gadai sebagai hak jaminan yang diatur dalam Pasal 1150 s/d 1160 KUH Perdata. Hak gadai sebagai jaminan itu mengenai banda-benda bergerak, dan sungguhpun benda-benda yang bersangkutan berada di

[32] Urip Santoso, *Op Cit.*, 130.
[33] Thoyib Sugiantto, *Op Cit.,* 84.
[34]Purnadi Purbacaraka dan Ridwan, *Sendi-sendi Hukum Agraria,* (Jakarta: Halim Galia, 1985), 30 -31
[35] Effendi Perangin, *Hukum Agraria*…,301.

tangan kekuasaan pemegang gadai, tetapi ia tidak berwenang untu menggunakan dan memanfaatkannya.[36]

Dalam Hak Gadai(Gadai Tanah) terdapat dua pihak, yaitu pihak pemilik tanah pertanian yang disebut sebagai pemberi gadai dan pihak yang menyerahkan uang kepada pemberi gadai yang disebut penerima (pemegang) gadai. Pada umumnya, pemberi gadai berasal dari golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sebaliknya penerima (pemegang) gadai berasal dari golongan masyarakat yang kaya.[37]

Hak gadai/gadai tanah pertanian bagi masyarakat Indonesia khususnya petani bukanlah hal yang baru. Semula lembaga ini diatur/tunduk pada hukum adat tentang tanah dan pada umumnya dibuat tidak tertulis. Kenyataan ini selaras dengan sistem dan cara berfikir hukum adat yang sifatnya sangat sederhana. Hak Gadai (Gadai Tanah) dalam hukum adat harus dilakukan di hadapan kepala desa/kepala adat selaku kepala masyarakat. Hukum adat mempunyai wewenang untuk menentukan dan mengatur perbauatan-perbuatan hukum mengenai tanah yang terjadi dalam lingkungan wilayah dan kekuasaannya.[38] Dalam praktiknya, Hak gadai (Gadai tanah) pada umumnya dilakukan tanpa sepengetahuan Kepala desa atau kepala adat. Hak gadai (gadai Tanah) hanya dilakukan oleh pemilik tanah dan pihak yang memberikan uang gadai, dan dilakukan tidak tertulis.

Jangka waktu hak gadai dalam prakteknya dibagi dua yaitu :

1. Hak Gadai (Gadai Tanah) yang lamanya tidak ditentukan

   Dalam hal Hak Gadai tidak ditentukan lamanya, maka pemilik tanah pertanian tidak boleh melakukan penebusan sewaktu-waktu, misalnya, sekarang digadai, 1 atau 2 bulan

[36] *Ibid.*, 302.
[37] Urip Santoso, *Op Cit.*, 131.
[38] *Ibid.*, 131.

kemudian ditebus. Penebusan baru dapat dilakukan apabila pemegang gadai minimal telah melakukan satu kali masa panen. Hal ini yang disebabkan karena hak gadai merupakan perjanjian pengarapan tanah bukan pinjam meminjam uang.

2. Gadai tanah yang lamanya ditentukan

   Dalam hak gadai ini pemilik tanah baru dapat menebus tanahnya kalau jangka waktu yang dijanjikan dalam hak gadai berakhir. Apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan pemilik tanah tidak dapat menembusnya, maka pemegang gadai tidak tidak bisa memaksa pemilik tanah untuk menebus tanahnya, dan kalau pemegang gadai tetap memaksa menjual lelang tanah yang digadaikan tersebut, maka pemilik tanah dapat menggugat pemegang gadai kecuali pemilik tanah dapat mengizinkan menjual tanah yang digadaikan.[39]

Menurut Effendi Perangin, jangka waktu hak gadai itu berlangsung terus selama belum dilakukan penebusan, kecuali jika tanah yang digadaikan tanah pertanian. Mengenai gadai tanah pertanian menurut ketentuan Pasal 7 Undang-undang No. 56 Prp. Tahun 1960, jangka waktu hak gadai ditetapkan selama 7 tahun. Setelah berlangsung 7 tahun, maka hubungan gadai yang bersangkutan hapus dan tanahnya harus dikembalikan kepada pemilik tanah tanpa uang tebusan.[40]

Ciri-ciri dan sifat Hak Gadai adalah sebagi berikut:

a. Hak Gadai (Gadai Tanah) jangka waktunya terbatas artinya pada suatu waktu akan hapus. Hak Gadai berakhir kalau dilakukan penebusan oleh oleh yang menggadaikan. Penebusan kembali tanah yang digadaikan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemiliknya, artinya ia tidak dapat

[39] *Ibid.,* 132.
[40] Effendi Perandin, *Op Cit.*, 304.

dipaksa untuk menebusnya. Hak untuk menebus itu tidak hilang karena lampaunya waktu ataupun meninggalnya pemilik tanah. Jika pemilik tanah meninggal dunia hak untuk menebus beralih kepada ahli warisnya.

b. Hak gadai (gadai Tanah) tidak berakhir dengan meninggalnya pemegang gadai. Jika pemegang gadai meninggal dunia, maka hak tersebut berpindah pada ahli warisnya.

c. Hak Gadai (Gadai Tanah) dapat dibebani dengan hak-hak tanah yang lain. Pemegang gadai berwewenang untuk menyewakan atau membagihasilkan tanahnya kepada pihak lain. Pihak lain itu bisa pihak ketiga, tetapi bisa pemilik tanah itu sendiri. Pemegang gadai bahkan berwewenang juga untuk menggadaikan tanahnya itu pada pihak ketiga tanpa perlu minta izin atau memberitahukannya kepada pemilik tanah. Perbuatan ini tidak mengakibatkan terputusnya hubungan gadai dengan pemilik tanah.

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 itu.

e. Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak menjadi hapus jika hak atas tanahnya dialihkan pada pihak lain.

f. Selama Hak Gadai (Gadai Tanah) berlangsung maka atas persetujuan kedua belah pihak uang gadainya dapat ditambah

g. Sebagai lembaga, Hak Gadai (Gadai Tanah) pada waktunya akan dihapus.[41]

[41] Boedi Harsono, *Op Cit.,* 299. Lihat pula Effendi Perangin, *Op Cit.*, 302.

Faktor-faktor hapusnya hak gadai adalah :

1. Telah dilakukan penebusan oleh pemilik tanah (pemberi gadai)
2. Hak gadai sudah berlangsung 7 tahun atau lebih
3. Adanya putusan pengadilan yang menyatakan bahwa pemegang gadai menjadi pemilik atas tanah yang digadaikan karena pemilik tanah tidak dapat menebus dalam jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak dalam gadai tanah.
4. Tanahnya dicabut untuk kepentingan umum
5. tanahnya musnah.[42]

b. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil adalah hak seseorang atau badan hukum untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak yang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.[43]

Dalam hukum positif, Pengertian Hak Usaha Bagi Hasil itu tercantum dalam Pasal 1 huruf c UU No. 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil yaitu perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik tanah pada suatu pihak dan seseorang atau badan hukum pada pihak lain yang dalam undang-undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usah pertanian di atas tanah pemilik dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak.[44]

---

[42] Urip Santoso, *Op Cit.*, 138. Lihat pula Effendi Perangin, *Op Cit.*, 310.
[43] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 118.
[44] Urip Santoso, *Op Cit.*,138.

Hak Usaha Bagi Hasil adalah perjanjian antara pemilik tanah dengan penggarap yang memberikan wewenang kepada seorang penggarap untuk dapat mengerjakan atau mengusahakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian.[45] misalnya masing-masing mendapatkan seperdua (maro) atau penggarap mendapatkan sepertiga bagian, sedangkan pemilik tanah mendapatkan dua pertiga (*mertelu*). Dengan demikian yang akan diterima oleh masing-masing pihak tergantung pada besarnya hasil tanah yang bersangkutan.

Perjanjian bagi hasil berbeda dengan perjanjian sewa menyewa, dalam perjanjian sewa menyewa apa yang akan diterima oleh yang menyewakan tanah tidak dipengaruhi oleh besar kecilnya hasil tanah yang bersangkutan. Dalam perjanjian sewa menyewa tanah resiko usaha menjadi tanggungan penyewa sendiri, sedangkan dalam perjanjian bagi hasil resiko itu ditanggung bersama oleh penggarap dan pemilik tanah.[46]

Hak usaha bagi hasil pada awalnya berasal dari hukum adat yang disebut dengan hak menggarap, yaitu hak seseorang untuk mengusahakan usaha pertanian di atas tanah milik orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua pihak. Menurut hukum adat imbangan pembagian hasilnya ditetapkan atas persetujuan kedua belah pihak, yang umumnya tidak menguntungkan pihak penggarap. Hal itu dikarenakan karena tanah yang tersedia untuk dibagi hasilkan tidak seimbang dengan jumlah petani yang memerlukan tanah garapan.

Awal mula terjadinya perjanjian bagi hasil merupakan sarana tolong menolong. Atas dasar tolong menolong inilah si pemilik tanah mendapatkan keuntungan karena tanpa mengeluarkan tenaga ia dapat mendapatkan hasil dari tanahnya,

---

[45] Purnadi Purbacaraka dan Ridwan, *Op Cit.*, 31.
[46] *Ibid.,* 119.

sedangkan bagi si penggarap mendapatkan keuntungan berupa bagian dari hasil tanah itu, sekalipun ia tidak mempunyai tanah sendiri, misalnya seseorang pemilik tanah yang luas, karena suatu sebab ia tidak dapat mengerjakan sendiri, tetapi ia ingin mendapatkan hasil dari tanahnya, maka ia memperkenankan orang lain untuk mengerjakan tanahnya itu, dengan imbalan yang ditentukan sebelumnya. Namun pada akhirnya praktek perjanjian bagi hasil megandung unsur pemerasan (*exploitasi*), yaitu pembagianya tidak seimbang, pada umumnya pihak penggarap sering dirugikan.

Atas dasar itu kemudian dikeluarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil yang bertujuan untuk menghilangkan sifat-sifat pemerasan dari perjanjian bagi hasil. Dalam undang-undang No. 2 Tahun 1960 ditentukan bahwa perjanjian bagi hasil harus dibuat secara tertulis di hadapan kepala desa, disaksikan minimal oleh dua orang saksi dan disahkan oleh camat setempat serta diumumkan dalam kerapatan desa yang bersangkutan. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai upaya preventif untuk menghindarkan perselisihan mengenai hak dan kewajiban antara kedua belah pihak.

Menurut Boedi Harsono sebagaimana dikutip Urip Santoso, Sifat-sifat dan Ciri-ciri hak usaha bagi hasil adalah sebagai berikut:

1. Perjanjian bagi hasil jangka waktunya terbatas.
2. Perjanjian bagi hasil tidak dapat dialihkan kepada pihak lain tanpa izin dari pemilik tanahnya.
3. Perjanjian bagi hasil tidak hapus dengan berpindahnya hak milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain
4. Perjanjian bagi hasil tidak hapus jika penggarap meninggal dunia, tetapi hak itu hapus jika pemilik tanahnya meninggal dunia.

5. Perjanjian bagi hasil didaftar menurut peraturan khusus (di kantor kepala desa).
6. Sebagai lembaga, perjanjian bagi hasil pada waktunya akan dihapus.[47]

Jangka waktu perjanjian bagi hasil. Menurut hukum adat jangka waktu hak usaha bagi hasil hanya berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang, akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk menggarap dalam waktu yang layak. Sedangkan menurut UU No. 2 Tahun 1960 ditentukan sebagai berikut:

a. 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. Bilamana terjadi pemindahan hak milik atas tanah yang dibagi hasilkan itu kepada orang lain, perjanjian bagi hasil yang bersangkutan tidak putus. Dalam hal demikian, hak dan kewajiban pemilik lama berpindah pada pemilik baru.
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.

Dalam perjanjian bagi hasil daitur mengenai hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Pemilik tanah berhak atas bagian hasil tanah yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak dan berhak menuntut pemutusan hubungan

[47]Urip Santoso, *Op Cit.*,141.

bagi hasil jika ternyata kepentingannya dirugikan oleh penggarap, yaitu dalam hal:

1. penggarap tidak mengusahakan tanah sebagaimana mestinya.
2. penggarap tidak memenuhi kewajiban memberikan sebagian dari hasil tanah kepada pemiliknya.
3. penggarap tidak memenuhi beban-beban yang menjadi tanggungan.
4. penggarap tanpa izin pemilik tanah menyerahkan pegusahaan tanahnya kepada pihak lain.[48]

Kewajiban Pemilik tanah adalah menyerahkan tanah garapan kepada penggarap dan membayar pajak atas tanah garapan yang bersangkutan. Penggarap selama perjanjian bagi hasil berlangsung berhak untuk mengusahakan tanah yang bersangkutan dan menerima bagian dari hasil tanah itu sesuai dengan imbangan yang ditetapkan atas dasar kesepakatan oleh kedua belah pihak. Sedangkan kewajiban Penggarap yaitu:

1. Mengusahakan tanah tersebut dengan baik.
2. Menyerahkan bagian hasil tanah yang menjadi hak milik tanah.
3. Memenuhi beban-beban yang menjadi tanggungannya.
4. Menyerahkan kembali tanah garapan kepada pemiliknya dalam keadaan baik setelah berakhir jangka waktu perjanjian bagi hasil.

Faktor-faktor yang menjadi penyebab hapusnya perjanjian bagi hasil adalah sebagai berikut:

a. Jangka waktunya berakhir.
b. Atas persetujuan kedua belah pihak, perjanjian bagi hasil diakhiri.

---

[48] Urip Santoso, *Op Cit.*, 142-143.

c. Pemilik tanah meninggal tanah.
d. Adanya pelanggaran oleh penggarap terhadap larangan dalam perjanjian bagi hasil.
e. Tanahnya musnah.[49]

c. Hak Sewa Atas Tanah Pertanian

Hak Sewa Atas tanah Pertanian adalah suatu perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik tanah pertanian kepada pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan sejumlah uang sebagai sewa yang ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.[50]

Terjadinya hak sewa tanah pertanian adalah seseorang yang memiliki tanah pertanian karena membutuhkan sejumlah uang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, maka ia menyerahkan tanahnya dalam bentuk sewa dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain (penyewa).

Hak sewa pada dasarnya mirip dengan hak pakai, sebagi hak atas tanah, maka hak sewa memberi wewenang untuk menggunakan tanah, dalam hal ini tanah milik orang lain. Hak sewa dalam prakteknya dapat dibedakan hak sewa tanah untuk pertanian, hak sewa tanah untuk bangunan, dan hak sewa atas bangunan. [51] Namun dalam pembahasan ini lebih difokuskan pada hak sewa atas tanah pertanian.

Pada mulanya hak sewa tanah pertanian mengandung unsur tolong menolong yaitu penyewa menyerahkan sejumlah uang untuk menyewa guna memenuhi keinginan pemilik tanah pertanian yang menginginkan sejumlah uang untuk kebutuhan hidupnya. Namun pada akhirnya terdapat unsur-unsur pemerasan di dalamnya, hal itu dapat terjadi bila uang sewa dari

[49] *Ibid.*, 143.
[50] *Ibid.,* 145.
[51] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 297.

penyewa telah habis dalam waktu yang singkat, sedangkan tanah pertanian yang ia sewakan itu merupakan satu-satunya sumber pendapatan hidupnya. Sehingga ia kehilangan hak untuk mengusahakan tanah pertanian dalam jangka waktu yang cukup lama.[52] Bentuk perjanjian hak sewa atas tanah pertanian sendiri bisa terjadi dalam bentuk tertulis dan tak tertulis yang memuat unsur-unsur para pihak, obyek, uang sewa, jangka waktu, hak dan kewajiban bagi pemilik tanah pertanian dan penyewa.

Ciri-ciri hak sewa atas tanah pertanian:

a. Tujuan penggunaan tanah yang disewakan itu sifatnya sementara jangka waktunya;
b. 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 dari pemilik tanah;
c. Sewa menyewa dapat diadakan dengan ketentuan bahwa jika penyewa meninggal dunia hubungan sewa menyewanya menjadi putus;
d. Hubungan sewa menyewa tidak terputus dengan dialihkannya Hak Milik yang bersangkutan kepada pihak lain;
e. Hak sewa tidak dapat dijadikan jaminan hutan dengan dibebani hak tanggungan;
f. Hak sewa dapat dilepaskan oleh pihak yang meyewa;
g. Hak sewa tidak termasuk golongan hak-hak yang didaftar menurut Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (sekarang Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997).[53]

Faktor-faktor yang menjadi penyebab hapusnya hak sewa tanah pertanian yaitu:

---

[52] Urip Santoso, *Op Cit,*. 146.
[53] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 298.

1. Jangka waktunya berakhir.
2. Hak sewanya dialihkan pada pihak lain tanpa persetujuan dari pemilik tanah kecuali hal itu diperkenankan oleh pemilik tanah.
3. Hak sewanya dilepaskan oleh pemilik tanag secara sukarela.
4. Hak atas tanah tersebut dicabut untuk kepentingan umum.
5. Tanahnya musnah.[54]

d. Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang member wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan milik orang lain.[55] Hak menumpang ini sejenis dengan hak pakai di atas tanah orang lain. Hak menumpang ini banyak ddijumpai dalam lembaga adat, biasanya dikenal dengan istilah "numpang sari" artinya pendatang baru di suati desa karena tidaak mempunyai tempat tinggal diperkenankan mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain.[56]

Ciri-ciri hak menumpang adalah sebagai berikut:

1. Tidak mempunyai jangka waktu, oleh karena itu sewaktu-waktu dapat dihentikan.
2. Hubungan hukumnya lemah, sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika ia memerlukan tanah tersebut.
3. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada pemilik tanah.
4. Hanya dapat terjadi pada tanah pekarangan untuk bangunan.

---

[54] Urip santoso, *Op Cit.*, 146.
[55] *Ibid.,* 148.
[56] Thoyib Sugianto, *Op Cit.,* 90.

5. Tidak wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan.
6. Bersifat turun temurun, artinya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.
7. Tidak dapat dialihkan kepada orang lain selain ahli warisnya.

Faktor-faktor yang menjadi sebab hapusnya hak menumpang adalah sebagai berikut:

1. Pemilik tanah sewaktu-waktu dapat mengakhiri hubungan hokum antara pemegang hak menumpang dengan tanah yang bersangkutan.
2. Hak milik atas tanah yang bersangkutan dicabut untuk kepentingan umum.
3. Pemegang hak menumpang melepaskan secara suka rela hak menumpang.
4. Tanahnya musnah.[57]

[57] Urip Santoso, *Op Cit.,* 150.

BAB VI

KONVERSI HAK ATAS TANAH

1. Pengertian Konversi

Konversi berasal dari kata *conversion* yang berarti peralihan, perubahan atau penggantian.[1] Konversi hak atas tanah ialah 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.[2] Sebelum berlakunya UUPA dalam hukum tanah dikenal dua kelompok hak atas tanah, yaitu:

1. Hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Hukum Barat, yang disebut dengan Hak-hak Barat. Hak atas tanah Barat misalnya Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht, dan Hak Recht van Gebruik.
2. Hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat, yang disebut dengan Hak-hak Adat. Hak atas tanah Adat misalnya hak yasan, hak gogolan, hak anggaduh, hak grant, hak bengkok dan lain-lain.

Selain dua kelompok itu ada lagi yang tunduk kepada hukum yang diciptakan pemerintah Belanda, tetapi dalam rangka konversi dimasukkan ke dalam kelompok Hak Indonesia, yaitu *Hak Agrarische Eigendom.* Setiap hak atas tanah yang ada sebelum UUPA berlaku, baik hak Hak Barat maupun Hak Adat/Indonesia, oleh ketentuan-ketentuan konversi UUPA diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang disebut dalam hukum tanah yang baru. Prinsipnya ialah bahwa hak yang lama diubah menjadi hak yang baru yang sama atau hampir sama wewenang pemegang haknya. Dengan adanya ketentuan mengenai

---

[1] John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia,* (Jakarta: Gramedia, 1997), 146.

[2] Effendi Perangin, *Hukum Agraria*…., 145. Samun Ismaya menyatakan bahwa konversi menurut UUPA adalah penyesuaian atau perubahan dari peraturan-peraturan lama menjadi peraturan-peraturan baru, tentaunya juga hak-hak baru. Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria,* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 29.

konversi hak atas tanah, maka UUPA bukan saja mengadakan *unifikasi* hukum agraria, tetapi juga melakukan *unifikasi* hak-hak atas tanah.

Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak baru yang wewenang pemegang haknya sama atau hampir sama. Pada garis besarnya hak-hak yang memberi wewenang yang sama atau hampir sama dengan hak milik menurut UUPA dikonversi menjadi hak milik. Misalnya *hak eigendom*, *hak agrarische eigendom*, *hak yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak atas usaha atas bekas tanah partikelir, hak gogolan yang bersifat tetap, wewenang nganggo run temurun*. Disamping itu hak-hak yang memberi wewenang yang sama dengan Hak Guna Usaha juga dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, misalnya *Hak Erfpacht* untuk perkebunan besar.

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sama dengan Hak Guna Bangunan dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan, misalnya *Hak Opstal*, dan *Hak Erfpacht* untuk perumahan. Sedangkan hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sama dengan Hak Pakai dikonversi menjadi Hak Pakai, misalnya *Vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, gogolan yang bersifat tidak tetap,* dan *hak Eigendom* kepunyaan negara-negara asing, jika tanahnya dipergunakan untuk gedung kedutaan atau rumah kepala perwakilannya.[3]

2. Cara Terjadinya Konversi

Cara-cara terjadinya konversi dari hak lama menjadi hak baru adalah sebagai berikut:[4]

---

[3] *Ibid.*, 146.

[4] Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif,* (Bandung: Remaja Karya, ,1997), 47.

1. Karena hukum (*Van Rechtswage*) yang bisa terjadi :
   a) Dengan sendirinya.
   b) Dengan syarat-syarat tertentu.
2. Bukan Karena hukum.

a. Konversi karena hukum.

a) Konversi karena hukum terjadi dengan sendirinya artinya perubahan hak atas tanah dari hak lama menjadi hak baru tanpa diperlukan adanya ketetapan dari instansi yang berwewenang untuk itu, misalnya hak erfpacht untuk perusahaan perkebunan besar dikonversi menjadi hak guna usaha sejak berlakunya UUPA, tanggal 24 September 1960 dengan jangka waktu selama sisa hak erfpacht tersebut tetapi paling lama 20 tahun.

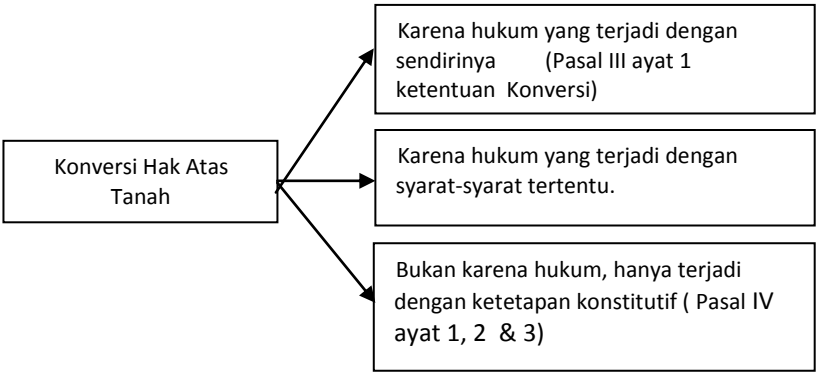
b) Konversi karena hukum yang terjadi dengan syarat-syarat tertentu, perubahan hak atas tanah dari hak lama menjadi hak baru dengan adanya suatu ketetapan *deklaratoir*. Ketetapan *deklaratoir* adalah suatu ketetapan dari instansi yang berwenang yang memberikan hak yang sudah ada kepada pemegang haknya, misalnya, hak eigendom itu tidak selalu dikonversi menjadi hak milik secara otomatis, akan tetapi hak eigendom tersebut bisa dikonversi ke dalam hak milik apabila dipenuhi syaratnya, yaitu pemegang haknya harus WNI tunggal.

b. Konversi bukan karena hukum

Konversi bukan karena hukum ini hanya bisa terjadi karena ketetapan *konstitutif*, yaitu suatu keputusan dari instansi yang berwenang untuk itu yang memberikan hak dan kewajiban baru kepada pemegang haknya, misalnya hak concessie dan sewa untuk perusahaan perkebunan besar, untuk dapat dijadikan hak guna usaha para pemegang hanya harus mengajukan

permohonan dalam jangka waktu satu tahun terhitung mulai berlakunya UUPA. Apabila tidak mengajukan permohonan dalam jangka waktu tersebut hak concessie dan sewa itu berjalan terus selama sisa waktunya dengan paling lama lima tahun, kemudian hak concessie dan sewa itu menjadi hapus dan tanahnya dikuasai oleh negara.

Untuk lebih jelasnya kami menggambarkan skema terjadinya konversi hak atas tanah sebagai berikut:[5]



3. Konversi Hak Tanah Adat

Setelah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), maka telah tercapai unifikasi hukum di bidang pertanahan. Unifikasi hukum tersebut juga berimplikasi terhadap hak-hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang bersifat *dualistis* setelah berlakunya UUPA disatukan menjadi hak-hak atas tanah berdasarkan UUPA melalui konversi. Pembahasan di bawah ini terkait dengan konversi Hak-hak atas tanah Adat menjadi hak atas tanah berdasarkan UUPA, antara lain:

[5] *Ibid.*, 48

a. Hak gogolan ialah hak seorang gogol, atas apa yang ada dalam perundang-undangan Agraria pada masa pemerintahan Hindia Belanda, disebut tanah komunal desa. Hak Gogolan dibagi menjadi dua, yaitu :

   1. Hak gogolan tetap, yaitu hak gogolan yang dikerjakan secara terus menerus, dan apabila meninggal dunia hak gogolan ini diwariskan kepada ahli warisnya. Konversi Hak Gogolan yang bersifat tetap ini setelah berlakunya UUPA dikonversi menjadi **Hak Milik.**

      Berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Menteri Dalam Negeri No. SK 40/ka/1964-DD 18/1/32 dinyatakan antara lain:

      a. Konversi hak gogolan yang bersifat tetap menjadi hak milik itu terjadi karena hukum sejak tanggal 24 September 1960.
      b. Sejak itu hak tersebut tidak lagi tunduk pada peraturan-peraturan gogolan, tetapi pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan pelaksana lainnya.
      c. Bahwa pelaksanaan konversi itu dilarang untuk disertakan syarat-syarat khusus apapun yang memberatkan gogol yang bersangkutan, seperti yang telah disebutkan di atas.
      d. Tanah bekas gogolan yang telah diambil untuk memenuhi syarat tersebut harus dikembalikan kepada gogol yang bersangkutan atau ahli warisnya, jika karena suatu sebab pengambilan itu tidak mungkin dilakukan ia harus diberi tanah lain atau kepadanya diberikan ganti kerugian berupa uang.
      e. Kalau sebab adanya tafsiran yang salah setelah tanggal 24 September 1960 tanah bekas gogolan yang pemiliknya meninggal dunia diberikan kepada orang lain atau diberi

peruntukan lain (misalnya karena ahli waris pemilik itu dianggap tidak memenuhi syarat-syarat gogolan yang menurut hokum sebenarnya sudah tidak berlaku lagi), maka atas permintaan ahli warisnya tanah yang bersangkutan harus dikembalikan kepadanya.

f. Sebaliknya kalau sebelum tanggal 24 September 1960, bertentangan dengan peraturan gogolan yang masih berlaku pada waktu itu, suatu tanah gogolan telah dialihkan kepada pihak lain tanpa izin desa, maka hak atas tanah yang bersangkuta dinyatakan hapus dan tanahnya kembali kepada desa untuk dilandreformkan.[6]

2. Hak gogolan tidak tetap, yaitu hak gogolan yang tidak dikerjakan secara terus menerus, apabila gogol meninggal dunia hak gogolan ini dikembalikan kepada desa. Hak gogolan yang bersifat tidak tetapa ini dapat dibedakan menjadi 3 bentuk, yaitu:

   a. Atok Sirah Gilir Galeng adalah hak gogolan dimana hak menggarap bersifat turun temurun, akan tetapi tanah yang dikerjakan berganti-ganti (gilir galeng).

   b. Gogol Musiman adalah hak gogolan dimana hak menggarap bersifat turun temurun, tetapi pada suatu waktu yang menggarap hanya sebagian dari para gogol untuk jangka waktu tertentu dan setelah itu berganti ke bagian yang lain selama waktu tertentu.

   b. Gogol Gilir Mati adalah hak gogolan dimana tanah yang dikerjakan tetap, akan tetapi apabila gogol meninggal dunia tanah diserahkan kepada magan gogol yang kedudukannya lebih tinggi dalam daftar urutan rang list.

[6] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 186.

Hak gogolan yang bersifat tidak tetap ini berbeda dengan gogolan yang bersifat tetap dalam konversinya. Hak gogolan yang bersifat tidak tetap ini dikonversi menjadi **Hak Pakai**.[7]

b. Hak-hak Swapraja adalah hak-hak yang biasanya berlaku di Daerah-daerah Swapraja, swapraja sendiri berarti daerah para raja. Hak-hak Swapraja atas tanah meliputi:
   1. Hak Anggaduh ialah hak untuk memakai tanah kepunyaan raja. Hak Anggaduh ini setelah berlakunya UUPA dikonversi menjadi hak pakai.
   2. Hak Grant. Ada tiga macam hak Grant yaitu:
      a. Hak Grant Sultan, yaitu hak mengusahakan tanah yang diberikan Sultan kepada warganya.
      b. Hak Grant Controleur, yaitu hak mengusahakan tanah yang diberikan sultan kepda orang yang bukan warganya. Disebut grant contruleur karena pendaftaranya di kantor Controleur (pejabat pamong praja Belanda).
      c. Hak Grant Deli Maatschappij, yaitu hak yang berasal dari sultan yang diberkan kepada Deli Maatschappij. Dalam memberikan bagian-bagian grant itu kepada pihak lain, dengan hak yang disebut grant Deli Maatschappiij[8] (sebenarnya hak ini merupakan bagian dari grant sultan).

Setelah berlakunya UUPA Hak Grant Sultan dikonversi menjadi **Hak Milik**, Hak Grant Controleur dikonversi menjadi **Hak Pakai**, sedangkan mengenai Hak Grant Deli Maatschappij tidak ada ketentuan yang pasti, namun karena sifatnya sama dengan Grant Controleur, maka dikonversi menjadi **Hak Pakai**.[9]

---

[7] Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 1,* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004),124.

[8] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 183.

[9] *Ibid.*, 184.

Sedangkan hak buatan pemerintah Hindia Belanda yang termasuk hak atas tanah bekas Hak-hak Indonesia yang terkadang disebut tanah eks hukum adat meliputi:

a. Hak Erfpacth yang altijddurend adalah hak Erfpacth yang khusus diberikan kepada orang-orang golongan Timur Asing sebagai ganti Hak Usaha di atas bekas tanah Partikelir dengan syarat tertentu. Konversi Hak ini bisa menjadi **Hak Milik** jika memenuhi Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu apabila pemegan haknya memenuhi syarat. Namun dapat pula menjadi **Hak Guna Usaha** atau **Hak Guna Bangunan** dengan jangka waktu 20 tahun jika memenuhi ketentuan Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan.
b. Hak Agrarische Eigendom ialah Hak buatan semasa Pemerintahan Hindia Belanda yang diberikan kepada pribumi sebagai suatu hak baru yang kuat atas sebidang tanah. Sama seperti konversi hak-hak sebelumnya, hak ini menjadi **Hak Milik** jika memenuhi Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria.[10]

4. Konversi Hak Tanah Barat

Sebagaimana hak atas tanah Adat, Hak atas tanah Barat pun setelah berlakunya UUPA juga dikonversi. Hak atas barat yang dimaksud adalah Hak Eigendom, Hak opstal, Hak Erfpacht, dan Hak Recht van gebruik. Hak Eigendom ialah hak untuk berbuat atas suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang berlaku saat itu serta tidak mengganggu hak orang lain. Menurut Kitab Undang Hukum Perdata (KUH Pdt), hak ini sama isinya dengan Hak Milik dalam Hukum Adat. Hak Opstal ialah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman

[10] Effendi Perangin, *Op Cit.*, 179.

di atas sebidang tanah orang lain. Hak Erfpach ialah hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain, mengusahakan untuk waktu yang sangat lama. Hak Erfpach di bagi menjadi tiga jenis, Hak erfpacth untuk perusahaan perkebunan besar, hak Erfpacth untuk pertanian kecil, hak erfpacth untuk perumahan. Hak Recht van Gebruik ialah suatu hak kebendaan atas benda orang lain bagi seseorang tertentu untuk mengambil benda sendiri dan memakai apabila ada hasilnya, sekedar buat keperluannya sendiri beserta keluarganya.

Sesuai dengan ketentuan-ketentuan konversi hak tanah Barat dalam UUPA, maka hak-hak sebagaimana tersebut di atas dapat dikonversi sebagai berikut:

a. Hak Eigendom

Setelah berlakunya UUPA Hak Eigendom dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna bangunan, dan hak pakai. Hak Eigendom dikonversi menjadi **hak milik** jika subyek hukumnya memenuhi syarat yang ada dalam Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria, yakni Warga Negara Indonesia tunggal.

Hak Eigendom dikonversi menjadi **Hak Guna Bangunan**, jika hak eigendom tersebut milik warga Negara Asing, seorang yang mempunyai dua kewarganegaraan, dan badan hukum yang tidak ditunjuk pemerintah, maka sejak berlakunya UUPA menjadi Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun.

Hak Eigendom dikonversi menjadi **Hak Pakai**, jika hak eigendom tersebut kepunyaan negara asing yang digunakan sebagai rumah kediaman, kepala perwakilan dan Gedung Kedutaan. Setelah berlakunya UUPA hak Eigendon tersebut menjadi Hak pakai dan jangka waktunya berlaku selama tanah digunakan keperluan tersebut.[11]

[11] Ali Achmad Chomsah, *Op Cit.*, 88.

Hak Eigendom juga bisa saja tidak dikonversi (dihapuskan), jika hak eigendom tersebut dibebani hak opstal atau hak erfpacth, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom dan pemegang hak opstal dan hak erfpacht selenjutnya diselesaikan menurut pedoman yang diatur oleh Menteri Agraria. Menurut Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1960, hak eigendom yang dibebani hak opstal dan hak erfpacht pencatatan konversinya ditangguhkan, sampai ada penyelesaian mengenai siapa selanjunya yang akan menjadi pemegang Hak Guna Bangunan. Selanjutnya menurut Peraturan Menteri Agraria No. 7 tahun 1965, hak eigendom yang diberikan dengan hak erfpacht atau hak opstal untuk perumahan, tidak dapat dikonversi menjadi hak milik atau hak guna bangunan, haknya dinyatakan hapus dan menjadi tanah negara. Pelaksanaan konversi hak eigendom dilaksanakan oleh KKPT dan mencatatnya dalam akte aslinya.

b. Hak Opstal

Setelah berlakunya UUPA, Hak Opstal dikonversi menjadi menjadi **Hak Guna Bangunan**, hak tersebut berlangsung selama sisa waktu hak Opstal, tetapi selama-lamanya maksimal 20 tahun. Dengan demikian hak osptal dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan sejak tanggal 24 September 1960, dengan ketentuan maksimum 20 tahun, jika pada tanggal 24 September 1960 telah habis jangka berlakunya, maka tidak dikonversi, bekas pemegang hak dapat mengajukan permohonan hak baru. Pelaksanaan konversi hak opstal dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pendaftran Tanah dan mencatat dalam akta aslinya.

c. Hak Erfpacth

Konversi hak erfpacht dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, sesuai dengam macamnya hak erfpacht yaitu:

a. Hak Erfpacth untuk perusahaan kebun besar dikonversi menjadi **hak guna usaha** yang berlangsung selama sisa waktu Hak Erfpacth dengan batas maksimum 20 tahun.
b. Hak Erfpacht untuk Pertanian Kecil yang ada mulai berlakunya undang-undang ini (UUPA), sejak saat tersebut hapus, dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang akan diadakan oleh Menteri Agraria.
c. Hak Erfpacht untuk Perumahan dikonversi menjadi **Hak Guna Bangunan** selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, dengan jangka waktu maksimum 20 tahun.

Pelaksanaan konversi hak erfpacht dilakukan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) yang bersangkutan dan mencatatnya dalam akta aslinya.

d. Hak Gebruik

Berdasarkan ketentuan Pasal VI UUPA hak *gebruik* dikonversi menjadi **Hak Pakai**. "Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat 1, seperti disebut dengan nama sebagaimana di bawah, yaitu: hak *vruchgebruik,* gebruik grant controleur, bruikleen, genggam bauntrik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi Hak Pakai tersebut dalam Pasal 44 ayat 1 yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya, pada mulainya berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini". Pelaksanaan konversi hak gerbruik menjadi hak pakai dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) yang bersangkutan dengan mencatatnya pada akta aslinya.

BAB VII

PERALIHAN HAK ATAS TANAH

1. Pengertian Peralihan Hak Atas Tanah

Istilah peralihan hak atas tanah tidak ditemukan dalam dalam UUPA. Dalam UUPA hanya dijelaskan bahwa hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan.[1] Demikian pula Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan. Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah kepada orang lain/badan hukum karena adanya suatu peristiwa hukum, misalnya kematian seseorang akan menyebabkan hak atas tanahnya berpindah kepada ahli warisnya. Sedangkan dialihkan berarti berpindahnya hak atas tanah kepada orang lain/badan hukum karena suatu perbuatan hukum, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah dan lain-lain. Berdasarkan uraian tersebut, maka yang dimaksud dengan peralihan hak atas tanah adalah berpindahnya hak atas tanah dari subyek hukum yang satu kepada subyek hukum yang lain karena peristiwa hukum atau karena perbuatan hukum.[2]

Ketentuan tentang peralihan hak atas tanah dapat kita temukan pada:

1. Pasal 20 ayat (2) UUPA menyebutkan:"Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain"
2. Pasal 28 ayat (3) UUPA menyebutkan: "Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain"
3. Pasal 35 ayat (3) UUPA menyebutkan:"Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain"
4. Pasal 43 UUPA menyebutkan:
    1. sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

---

[1] Lihat ketentuan Pasal 20 (2) UUPA

[2] Effendi Perangin memakai istilah pemindahan hak atas tanah sebagai padanan dari peralihan hak atas tanah. Lihat Effendi Perangin, *Op Cit.*, 1.

2. hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

5. Pasal 37, 38 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 37 menyebutkan:

1. Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan melalui jual beli, tukar- menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecualai peimndahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftar pemindahan hak milik yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar pemindahan hak yang bersangkutan.

Pasal 38 menyebutkan:

1. pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukumyang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hokum itu.
2. Bentuk, isi, dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri

2. Bentuk-bentuk Peralihan Hak Atas Tanah

Bentuk-bentuk peralihan hak atas tanah yang akan diuraikan dalam pembahasan ini meliputi jual beli, hibah, waris dan wakaf.

a. Jual Beli

Jual beli tanah sebagai lembaga hukum tidak diatur secara tegas dalam UUPA, bahkan sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur secara khusus menganai jual beli tanah. Dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah, sedangkan dalam Pasal-pasal yang lain tidak ada kata yang menyebutkan jual beli akan tetapi memakai istilah "dialihkan". Namun demikian tidak berarti pengaturan jual beli tidak ada landasan hukumnya, dengan melihat pasal 5 UUPA yang menegaskan bahwa hukum Agraria di Indonesia adalah berdasarkan hukum adat, maka konsepsi jual beli dalam UUPA juga diambil dari konsep hukum Adat.

Menurut hukum adat jual beli merupakan perbuatan pemindahan hak yang sifatnya *tunai, riil dan terang.* Sifat tunai berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata saja belumlah terjadi jual beli. Jual beli dianggap telah terjadi dengan penulisan kontrak jual beli di muka kepala kampung serta penerimaan harga oleh penjual meskipun tanah yang bersangkutan masih dalam penguasaan penjual.[3] Sedangkan sifat terang adalah jual beli dianggap terang apabila dilakukan di hadapan kepala adat/kepala kampung. Untuk saat ini sifat terang jika jual beli dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

---

[3] Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 76.

Konsep jual beli dalam hukum adat berbeda dengan konsep jual beli dalam KUH Perdata. Jual beli menurut Pasal 1457 KUH Perdata merupakan suatu persetujuan, di mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain membayar harga yang telah dijanjikan. Dalam hukum perdata Barat jual beli hanya bersifat *Obligatoir*, yang artinya bahwa perjanjian jual beli baru meletakkan hak dan kewajiban antara kedua belah pihak. Pihak penjual berkewajiban menyerahkan hak milik atas barangnya, sedangkan pihak pembeli berkewajiban membayar harganya.[4] Dengan demikian jual beli dalam hukum perdata barat belum memindahkan hak milik, berpindahnya hak milik atas suatu benda terjadi jika sudah dilakukan *"levering"*.[5] Sedangkan dalam hukum adat jual beli tanah sudah dianggap sah dan hak milik sudah beralih jika sudah dipenuhi unsur *tunai, riil dan terang.*

Boedi Harsono sebagaimana dikutip Urip Santoso memberikan definisi jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan hak untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual.[6] Ruang lingkup jual beli menurut Boedi Harsono hanya terbatas pada hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak atas satuan rumah susun.[7] Agar jual beli sah menurut hukum, maka harus dipenuhi syarat materiil dan syarat formiil sebagaimana uraian di atas.

Agar jual beli tanah sah menurut hukum, maka harus dipenuhi syarat-syaratnya. Syarat-syarat jual beli tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu syarat materiil dan syarat formiil.

---

[4] Soedharyo Soimin, *Status Hak danPembebasan Tanah,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), 86.

[5] Uraian lebih detail mengenai *Levering* lihat bukunya Subekti, *Aneka Perjanjian,* (Bandung: Alumni, 2000), 23.

[6] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah,* (Jakarta: kencana, 2010), 360.

[7] *Ibid.*

1. Syarat Materiil

Syarat materiil ini merupakan syarat yang menentukan sah tidaknya peralihan hak atas tanah (jual beli tanah), yang merupakan syarat materiil yaitu:

a. Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan.

Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh tanah yang dibelinya tergantung pada hak apa yang ada pada tanah tersebut, apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai. Hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 21 UUPA bahwa yang dapat mempunyai hak milik atas tanah hanya Warga Negara Indonesia tunggal dan badan-badan hukum tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah.[8] Jika pembeli mempunyai kewarganegaraan asing di samping kewarganegaraan Indonesia, maka jual belinya dianggap batal demi hukum dan tanahnya jatuh menjadi tanah negara, demikian pula apabila pembeli berbentuk badan hukum yang tidak termasuk badan hukum yang dapat memiliki hak milik maka jual belinya juga dianggap batal demi hukum dan tanahnya jatuh menjadi tanah negara (Pasal 26 ayat (2)) UUPA).[9]

b. Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan.

Yang berhak menjual suatu bidang tanah tentu saja pemegang hak atas tanah tersebut yang disebut pemilik, kalau pemilik sebidang tanah hanya satu orang maka ia berhak menjual sendiri tanah itu. Akan tetapi bila pemilik tanah adalah dua orang, maka yang berhak menjual tanah itu adalah dua orang tersebut secara bersama-sama, tidak

[8] Badan-badan hukum yang dapat memiliki Hak milik atas tanah, yaitu bank negara, koperasi pertanian, badan soial, dan badan keagamaan, lihat ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 jo Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

[9] Adrian Sutedi, *Op Cit.*, 77.

diperbolehkan satu orang saja yang menjual sebidang tanah tersebut.

c. Tanah yang bersangkutan boleh dialihkan dan tidak dalam keadaan sengketa.

Mengenai tanah-tanah hak apa saja yang boleh diperjual belikan telah ditentukan dalam UUPA yaitu hak milik (pasal 20), hak guna usaha (pasal 28), hak guna bangunan (pasal 35), dan hak pakai (pasal 41). Jika salah satu syarat materiil tersebut tidak terpenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli tidak memenuhi syarat sebagai pemengang hak atas tanah, atau tanah yang diperjual belikan dalam keadaan sengketa, maka jual beli tersebut tidak sah.[10]

2. Syarat Formiil

Syarat formil merupakan syarat administratif dalam peralihan hak atas tanah (jual beli). Syarat formiil ini tidak menentukan sah tidaknya jual beli tanah, yang menentukan sah tidaknya jual beli tanah adalah syarat materiil di atas, yang merupakan syarat formiil dalam peralihan hak adalah dibuatkanya akta jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta tanah (PPAT). Akta PPAT ini merupakan dasar bagi kepala BPN untuk mengeluarkan sertifkat tanah atas nama pembeli, tanpa akta PPAT kepala BPN tidak akan mengeluarkan sertifkat tanah atas nama pembeli (Pasal 37 PP No. 24 tahun 1997). Sehingga walaupun jual belinya dianggap sah oleh hukum akan tetapi ia tidak mendapatkan hukum sepenuhnya karena ia tidak mempunya alat bukti kepemilikan yang berupa sertifikat tanah.

[10] Effendi Perangin, *Praktek Jual Beli Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 2. Lihat pula Adrian Sutedi, *Op Cit.*, 78.

Sebelum akta PPAT dibuat, disyaratkan bagi para pihak untuk menyerahkan surat-surat yang diperlukan kepada PPAT, yaitu:

a. jika tanahnya sudah bersertifikat; sertifikat tanahnya yang asli dan tanda bukti pembayaran biaya pendaftarannya.
b. Jika tanahnya belum bersertifikat; surat keterangan bahwa tanah tersebut belum bersertifikat, surat-surat tanah yang ada yang memerlukan penguatan dari kepala desa dan camat, dilengkapi dengan surat-surat yang membuktikan identitas penjual dan pembeli yang dipergunakan untuk pensertifikatan tanahnya setelah dilakukan jual beli.[11]

Setelah akta dibuat selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak akta tersebut ditandatangani, PPAT menyerahkan akta tersebut kepada kantor pendaftaran tanah untuk pendaftaran pemindahan haknya (pasal 40 PP. No. 24 Th 1997).

b. Hibah

Hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apapun dan dilakukan secara suka rela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian, daan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup.[12]

Dalam Pasal 1666 KUH Perdata disebutkan "Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup".

---

[11] *Ibid*., 79.
[12] Adrian Sutedi, *Op Cit*., 99.

Sebagaimana jual beli, agar hibah sah menurut hukum, maka harus dipenuhi syarat materiil dan syarat formiil. Syarat materiil terkait dengan kewenangan pemberi hibah dan penerima hibah. Pemberi hibah adalah orang yang berhak atas sebidang tanah, sedangkan penerima hibah adalah orang yang berwenang memiliki hak atas tanah, jika penerima hibah tidak berwenang memiliki tanah, misalnya dia orang asain atau mempunyai dua kewarganegaraan, maka hibahnya batal demi hukum. Sedangkan syarat formiil adalah pelaksanaan hibah harus dilakukan di hadapan PPAT untuk mendapatkan akta PPAT. Berdasarkan ketentuan pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 peralihan hak atas tanah melaui jual beli, hibah, pemasukan dalam perusahaan harus dilakukan di hadapan PPAT, tanpa akta PPAT penerima hibah akan kesulitan dalam memperoleh sertifikat tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.

c. Waris

Peralihan hak atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan dari pemilik tanah kepada ahli waris sesuai dengan Pasal 26 UUPA. Pewarisan adalah beralihnya hak atas tanah dari pewaris kepada ahli waris karena peristiwa hukum, dengan meninggalnya pewaris maka hak atas tanah berpindah kepada ahli waris. Pewarisan dapat terjadi karena ketentuan Undang-undang dan karena wasiat.[13]

Syarat sahnya pewarisan hak atas tanah untuk kepentingan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

Pertama, syarat materiil. Syarat materiil dalam pewarisan hak atas tanah adalah terkait dengan kewenangan penerima warisan sebagai penerima hak, sebagai uraian berikut:

[13] *Ibid*., 101.

2. jika objek pewarisan tanah berupa hak milik, hak guna, usaha, dan hak guna bangunan, maka yang dapat menjadi ahli waris adalah warga negara Indonesia.
3. Jika objek pewarisan tanah berupa hak pakai, maka yang dapat menjadi ahli warisnya adalah warga negara Indonesia dan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia.[14]

Kedua, syarat formiil. Syarat formiil dalam pewarisan hak atas tanah adalah adanya surat keterangan kematian dan surat keterangan ahli waris,[15] tanpa surat keterangan kematian dan surat keterangan sebagai ahli waris penerima warisan akan mengalami kesulitan dalam melakukan pendaftaran tanah.

Jika syarat materiil dan syarat formiil terpenuhi, maka penerima hak dapat melakukan pendaftaran tanah dengan prosedur sebagai berikut:

Permohonan pendaftaran diajukan oleh ahli waris atau kuasanya kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/Kota dengan melampirkan:

a. Sertifikat hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun atas nama pewaris jika tanahnya sudah didaftar;
b. Bukti pemilikan berupa petuk pajak bumi, pajak hasil bumi, verponding Indonesia, kutipan letter C jika tanahnya belum didaftar;
c. Surat kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam sertifikat yang bersangkutan dari kepala desa/kelurahan tempat tinggal pewaris waktu meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan, atau instansi yang berwenang;

[14] Urip Santoso, *Op Cit.*, 402.
[15] *Ibid.*, 403.

d. Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa wasiat dari pewaris, putusan pengadilan atau penetapan hakim/ ketua pengadilan.

Berdasarkan surat Edaran Direktorat Pendaftaran Tanah No. DPT/12/63/69 tanggal 20 Desember 1969, yang berhak menerbitkan surat keterangan kewarisan dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk golongan penduduk Eropa, surat keterangan kewarisan dibuat oleh notaris.
2. Untuk golongan penduduk asli Indosesia, surat keterangan kewarisan dibuat oleh para ahli waris dan disaksikan oleh lurah dan diketahui camat, namun untuk saat ini dibuat oleh ahli waris dan disahkan oleh kepala desa/lurah dan diketahui camat;
3. Untuk golongan penduduk Timur Asing Cina, surat keterangan kewarisan dibuat oleh notaries.
4. Untuk golongan penduduk Timur Asing lain, surat keterangan kewarisan dibuat oleh Balai Harta Peninggalan. Namun demikian, untuk keempat golongan penduduk di atas dapat juga diganti dengan keputusan pengadilan.[16]

d. Wakaf

Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Orang yang mewakafkan tanah disebut *Wakif,* pernyataan mewakafkan disebut *ikrar,* dan mereka yang diberi tugas memelihara atau mengurus benda wakaf disebut *Nadzir.*

[16] *Ibid.*, 405.

Wakaf tanah di Indonesia sendiri juga sudah dikenal jauh sebelum Indonesia merdeka, karena kebiasaan ini sudah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan Islam dulu. Jadi, meskipun lembaga perwakafan ini berasal dari agama Islam, tapi seolah-olah para ahli hukum sepakat bahwa lembaga perwakafan ini merupakan masalah dalam hukum adat Indonesia, sebab diterimanya lembaga wakaf ini karena berasal dari suatu kebiasaan dalam kehidupan masyarakat.[17]

Begitu pentingnya masalah perwakafan tanah hak milik, Pasal 49 UUPA menentukan:

1. *Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.*
2. *Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.*
3. *Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 49 UUPA tersebut, kemudian Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik yang disahkan Presiden pada tanggal 17 Mei 1977 sebagaimana termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1977 Nomor 38 dan Penjelasan atas PP Nomor 28 Tahun 1977 sebagaimana termuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3107. Dengan lahirnya PP Nomor 28 Tahun 1977 tersebut, Lembaga wakaf yang merupakan lembaga keagamaan Islam, sekarang

[17] Abu Azam Al-Hadi, *Hukum Perwakafan Tanah dalam Islam di Indonesia*, (Jember: Pena Salsabila, 2010), hlm. 197.

telah diformalisasi dalam sistem hukum pertanahan nasional menjadi lembaga keagrariaan yang selanjutnya mengarah sebagai embrio lembaga perwakafan nasional melalui transplantasi hukum. Dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 ini yang diatur hanya wakaf sosial, yaitu untuk umum atas tanah milik, sedangkan bentuk-bentuk wakaf lainnya seperti wakaf keluarga tidak diatur disini, hal ini bertujuan untuk menghindari kekaburan masalah perwakafan. Disamping itu guna menghindari kekacauan dikemudian hari, benda wakafnya hanya dibatasi untuk tanah hak milik.[18] Dalam perkembanganya peraturan pemerintah tersebut dirasa masih kurang lengkap dalam mengatur masalah perwakafan, kemudian Peraturan Pemerintah diganti dengan Undang-undang Nomor 41 tentang Wakaf.[19]

Dalam Peraturan perundang-undangan tentang Wakaf, Wakaf yang dilakukan oleh seseorang dikatakan sah jika sudah memenuhi syarat dan rukun wakaf, yaitu:

1. Adanya orang yang ber*wakaf* (*waqif*), adapun syarat-syarat wakif adalah apabila *waqif*nya individu, yaitu telah dewasa, sehat akal serta oleh hukum tidak terhalang melakukan perbuatan hukum, dan atas kehendak sendiri tanpa adanya paksaan dari pihak manapun. Sedangkan syarat-syarat *wakif* yang berupa badan hukum, yaitu harus badan hukum Indonesia, dan yang bertindak atas namanya adalah pengurusnya yang sah menurut hukum dari badan hukum tersebut.
2. Adanya benda yang di*wakaf*kan (*mauquf*), syaratnya objek *wakaf* tanah hak milik harus bebas dari segala pembebanan, ikatan, sitaan, dan perkara.

---

[18] Suparman Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Serang: Darul Ulum Perss, 1993), 28.
[19] Abu Azam Al-Hadi, *Op Cit*., 215.

3. Adanya penerima *wakaf* (*nadzir*), syarat-syarat *nadzir* perorangan yaitu Warga Negara Indonesia (WNI), beragama Islam, sehat jasmani rohani, tidak berada dibawah pengampuan, dan bertempat tinggal di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan. Sedangkan untuk *wakif* yang berbentuk badan hukum, yaitu badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, mempunyai perwakilan di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan, dan badan hukum yang tujuan dan alamat usahanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya, sesuai dengan ajaran agama Islam.
4. Adanya *'aqad* atau *lafadz, wakif* harus menyatakan kehendaknya secara tegas dan jelas kepada *nadzir* dengan cara dilakukan langsung dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), dituangkan dalam bentuk Akta Ikrar Wakaf (AIW), dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi.[20]

Salah satu hal yang selama ini belum pernah diatur dan dilaksanakan secara seksama adalah pendaftaran tanah-tanah yang diwakafkan menurut ketentuan UUPA. Pendaftaran tanah perwakafan ini sangat penting baik ditinjau dari segi tertib hukum maupun dari segi administrasi penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria. Sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah, tanah wakaf harus didaftarkan untuk menjamin perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah.[21]

Kewajiban pendaftaran wakaf tanah milik ini diatur dalam Pasal Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri

[20] Lihat ketentuan Pasal 7-14 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
[21] Lihat ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah mengenai Perwakafan Tanah Milik.

Untuk keperluan pendaftaran perwakafan tanah-tanah hak milik, maka kepada Kantor Pertanahan setempat, harus diserahkan;

a. Sertifikat tanah yang bersangkutan;
b. Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf;
c. Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai *nadzir* yang bersangkutan.

Untuk tanah milik yang diwakafkan yang belum mempunyai sertifikat, maka pencatatan dilakukan setelah tanah tersebut dibuat sertifikatnya. Menurut ketentuan dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1977, permohonan pendaftaran perwakafan tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan setempat atau belum ada sertifikatnya, dilakukan bersama-sama dengan permohonan pendaftaran haknya kepada Kantor Pertanahan setempat menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana diganti dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Untuk keperluan tersebut, kepada Kantor Pertanahan setempat harus diserahkan:

a. Surat permohonan konversi/penegasan haknya atas tanah;
b. Surat-surat bukti pemilikan tanahnya serta surat-surat keterangan lainnya yang diperlukan sehubungan dengan permohonan konversi dan pendaftaran hak atas tanahnya;
c. Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Wakaf setempat;
d. Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai *nadzir* yang bersangkutan.

Setelah menerima permohonan pendaftaran perwakafan tanah milik tersebut, Kepala Kantor Pertanahan setempat mencatat perwakafan tanah milik yang bersangkutan pada buku tanah dan sertifikatnya. Berdasarkan Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat dilakukan;

a. Pencoretan nama/nama-nama pemegang hak yang lama, yaitu wakif;
b. Mencantukan kata-kata "wakif" dengan huruf besar dibelakang nomor hak milik tanah yang bersangkutan pada buku tanah dan sertifikatnya;
c. Mencantumkan kata-kata: "Diwakafkan untuk: ..... berdasarkan Akta Ikrar Wakaf Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf Kecamatan ..... tanggal ..... Nomor ..... pada halaman tiga kolom sebab perubahan dalam buku tanah dan sertifikatnya;
d. Mencantumkan nama-nama nadzir pada halaman tiga kolom nama yang berhak dan pemegang hak lainnya dalam buku tanah dan sertifikatnya.[22]

Setelah dilakukan pencatatan perwakafan tanah milik dalam buku tanah dan sertifikatnya, maka nadzir yang bersangkutan wajib melaporkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Jika nadzir terdiri atas kelompok orang, maka yang ditulis dalam buku tanah dan sertifikatnya nama-nama orang dari kelompok tersebut disertai kedudukannya di dalam kepengurusan itu. Adapun jika nadzir merupakan badan hukum, maka yang ditulis dalam buku dan sertifikatnya adalah badan hukum tersebut. Dengan telah didaftarkan dan dicatatnya wakaf tersebut pada Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam sertifikat tanah hak milik yang diwakafkan, tanah wakaf itu telah mempunyai alat pembuktian yang kuat, berupa "sertifikat tanah".

[22] Suparman Usman, *Op Cit*., 75.

3. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Peralihan Hak atas Tanah

Setiap perjanjian yang bermaksud mengalihkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta tanah (PPAT). Peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT memang tidak ada sanksinya bagi para pihak, namun para pihak akan menemui kesulitan praktis yakni penerima hak tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya, sehingga tidak mendapatkan sertifikat atas namanya. Oleh karena itu jalan yang dapat ditempuh adalah mengulangi peralihan haknya di hadapan PPAT, tetapi cara ini tergantung dari para pihak, kesulitan akan muncul manakala pihak pertama atau ahli warisnya menolak atau telah pindah ke tempat lain sehingga pengulangan perbuatan hukum tidak dapat dilakukan.

Fungsi akta PPAT yang dibuat adalah sebagai bukti bahwa benar-benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan karena perbuatan hukum itu sifatnya tunai sekaligus membuktikan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada penerima hak.[23] Oleh karena tata usaha PPAT sifatnya tertutup untuk umum, maka pembuktian mengenai berpindahnya hak tersebut berlakunya terbatas pada para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, dan para ahli waris serta orang-orang yang diberitahu oleh mereka.

Peralihan hak atas tanah dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta PPAT.[24] Jelaslah kiranya bahwa adanya akta PPAT merupakan syarat bagi pendaftaran peralihan haknya, dalam arti tanpa adanya akta PPAT kepala Kantor Pertanahan dilarang untuk mendaftarkan peralihan haknya, dengan perkecualian

---

[23] Boedi Harsono, *Op Cit*., 500.

[24] Lihat ketentuan Pasal 37 PP. No. 24 Tahun 1997.

yang disebut dalam Ayat (2) Pasal 37 Peraturan Pemerintah. No. 24 Tahun 1997. Pasal tersebut tidak menentukan, bahwa dilakukannya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah di hadapan PPAT yang membuat akta peralihan haknya sebagai buktinya merupakan syarat bagi terjadinya dan sahnya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah yang dilakukan. Sahnya perbuatan hukum yang dilakukan ditentukan oleh terpenuhinya syarat-syarat materiil yang bersangkutan, yaitu kecakapan dan kewenangan para pihak untuk melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, dipenuhinya syarat oleh penerima hak untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang akan diperolehnya, persetujuan bersama untuk melakukan perbuatan hukum itu dan dipenuhinya syarat tunai, riil, dan terang bagi perbuatan hukum yang dilakukan.[25]

Agar memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, UUPA mewajibkan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Disamping itu setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk medaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pasal 19 Ayat (1) UUPA menyebutkan :*"Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah".*

Pasal 19 UUPA tersebut menjadi dasar hukum *bagi* kegiatan pendaftaran tanah di Negara Indonesia yang kemudian mendapatkan pengaturan lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menentukan:

[25] Boedi Harsono, *Op Cit*., 501.

(1). 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 pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan Perundang-undangan.

(2). Dalam keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh Menteri. Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftar pemindahan hak Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut kepala kantor pertanahan kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak yang bersangkutan.

Pada prinsipnya peralihan hak, pengikatan hak tanggungan dan sebagainya harus melalui PPAT, namun ada perkecualian yang dimungkinkan jika menurut kepala kantor pertanahan dapat diterima, dapat juga diterima sebelum diangkat seorang PPAT sementara bentuk-bentuk peralihan yang lain yang tidak dilakukan di hadapan PPAT.[26]

PPAT hanya dapat membuat akta tersebut jika perbuatan hukum tersebut benar-benar dilakukan di hadapannya. Setelah akta itu dibuat oleh PPAT timbul suatu kewajiban untuk mendaftarkan haknya, walaupun pendaftaran itu bukan merupakan syarat sahnya perbuatan hukum. Pendaftaran berfungsi untuk menguatkan pembuktian mengenai hak yang diperoleh dari perbuatan hukum tersebut.

Orang yang melakukan peralihan hak atas tanah (jual beli, hibah dst) tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertifikat, biarpun peralihan haknya dinyatakan *sah*

[26] AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999),133.

menurut hukum.[27] Jadi jelaslah bahwa akta PPAT dalam hal ini berfungsi sebagai alat pembuktian terjadinya perbuatan hukum, seperti yang disebutkan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftran haknya di kantor pertanahan setempat dalam rangka memperoleh sertifikat haknya.

Kemudian diterbitkan sertifikat tanah yang bersangkutan yang diberikan kepada penerima hak, sertifikat inilah yang merupakan suatu tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang *kuat* menurut ketentuan Pasal 19 Ayat (2) UUPA.

Sebagai catatan penting yang perlu diketahui, kata *kuat* dalam pengertian Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA mempunyai arti bahwa sertifikat tanah yang diberikan itu adalah bukan sesuatu yang bersifat mutlak, dan membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanahnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang membuktikan keadaan sebaliknya bahwa sertifikat tersebut tidak benar, dengan perkataan lain alat pembuktian berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) UUPA dapat digugurkan. Hal demikian berarti bahwa pemilikan suatu bidang tanah yang tercatat atas nama seseorang tidak berarti mutlak adanya, sebab dapat saja dipersoalkan siapa pemiliknya melalui pengadilan.

Sebagai bahan perbandingan berikut dikemukakan beberapa yurisprudensi yang berbeda dalam menyikapi mengenai peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT, sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 27 Mei 1971 No. 1363/K/SIP/1972 menyatakan:

---

[27] Imam Kuswahyono&Tunggul Anshari S., *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, (Malang: UM. Press, 2000), 83.

"ketentuan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tidak bermaksud mengesampingkan Pasal-pasal dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata atau ketentuan hukum tidak tertulis mengenai jual beli".[28]

2. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 14 Maret 1973 No. 601 K/SIP/1973 menyatakan:

   "syarat-syarat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang jual beli tanah bukan menentukan syarat sah tidaknya jual beli tetapi hanya suatu syarat yang harus diikuti setelah terjadi perjanjian jual beli yang sah".[29]

3. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 12 Juni 1975 No. 952/K/SIP/1974 menyatakan:

   "jual beli adalah sah apabila telah memenuhi syarat dalam KUH Perdata atau hukum adat, jual beli dilakukan menurut hukum adat secara riil, dan tunai serta diketahui oleh kepala desa, syarat-syarat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tidak mengabaikan syarat-syarat jual beli dalam KUH Perdata/hukum adat melainkan hanya merupakan syarat bagi Pejabat Agraria".[30]

4. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 16 Juni 1976 No. 1082/K/SIP/ 1973 menyatakan:

   "pembuatan akta di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah(PPAT) tidak merupakan syarat mutlak untuk sahnya jual beli, Peraturan Pemerintah tersebut hanya merupakan

---

[28] Soebekti, *Hukum Adat di Indonesia dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung,* (Bandung: Alumni,1991), 85. lihat pula AP. Parlindungan, *Beberapa Masalah dalam UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), 81.

[29] *Ibid.*, 80.

[30] *Ibid.*, 81.

ketentuan administratif saja yaitu khusus bagi pendaftaran pemindahan hak pada kadaster"[31].

5. Putusan Mahkamah Agung tanggal 22 Juni 1980 No. 665 /K/SIP/1979 menyatakan:

   "Dengan telah terjadinya jual beli antara penjual dan pembeli yang diketahui oleh kepala kampung yang bersangkutan dan dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi serta diterimanya harga pembelian oleh penjual, maka jual beli itu sudah sah menurut hukum, sekalipun belum dilaksanakan di hadapan Penjabat Pembuat Akta Tanah".[32]

Berdasarkan uraian dari beberapa yurisprudensi di atas, peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT adalah sah, yang penting syarat-syarat materiil dipenuhi. Namun demikina, di pihak lain Mahkamah Agung juga memutuskan bahwa peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT adalah tidak sah. Hal tersebut dapat kita lihat dari putusan Mahkamah Agung berikut ini:

1. Putusan Mahkamah Agung No. 123/K/SIP/1970 tentang kasus hibah tanah di Bali menentukan: "*penghibahan tidak sah karena surat perjanjian penyerahan haknya tidak dibuat di muka PPAT seperti yang ditentukan Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 jo Pasal 19 UUPA"*
2. Putusan Mahkamah Agung No. 598/K/SIP/1971menentukan:

   "bahwa jual beli sawah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT baik Notaris maupun Camat merupakan jual beli yang

[31] Sudargo Gautama, *Himpunan Yuriprudensi Indonesia yang Penting Untuk Praktek Sehari-hari (Landmark Decision) Berikut Komentar*, Jilid 13, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995), 197.

[32] Soebekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: PT. Citra Aditiya, 1995), 197.

tidak sah menurut hukum, sehingga pembelinya tidak perlu mendapat perlindungan hukum".[33]

Meskipun ada dualisme pendapat dalam putusan Mahkamah Agung, namun kiranya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah yang dilakukan di hadapan PPAT akan memberikan kepastian hukum dan kemudahan bagi para pihak dalam memperoleh alat bukti lebih lanjut berupa sertifikat, terutama bagi penerima hak.

Boedi Harsono,[34] berpendapat bahwa sahnya perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak ditentukan oleh terpenuhinya syarat-syarat materiil yang bersangkutan, yaitu kecakapan dan kewenangan para pihak untuk melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, dipenuhinya syarat oleh penerima hak untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang akan diperolehnya, persetujuan bersama untuk melakukan perbuatan hukum dan dipenuhinya syarat terang, tunai dan riil bagi perbuatan peralihan hak yang dilakukan. Demikian pula Imam Kuswahyono & Tunggul Anshari Setianegara[35] berpendapat bahwa orang yang melakukan jual beli tanah tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertifikat, walaupun jual belinya dinyatakan *sah menurut hukum.*

Sedangkan Irawan Soerodjo[36] berpendapat bahwa sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 segala perbuatan hukum berkenaan dengan tanah harus dibuktikan dengan akta otentik yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT dengan menggunakan formulir yang khusus untuk

---

[33] Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, (Yogyakarta: Kanisius, 2001), 73.
[34] Boedi Harsono, *Op Cit*.., 500.
[35] Imam Kuswahyono&Tunggul Anshari, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, (Malang; UM Press, 2000), 82.
[36] Irawan Soerodjo, *Op Cit*., 142.

pembuatan akta perbuatan hukum itu. Ketentuan ini sifatnya mengikat *(dwingend)* dengan mengandung konsekwensi hukum bahwa suatu transaksi dengan obyek berupa tanah apabila dilaksanakan dengan akta yang dibuat di bawah tangan terancam kebatalan, sebab bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan setiap transaksi tanah harus dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT.

Penulis sependapat dengan Boedi Harsono dan Imam Kuswahyono bahwa peralihan hak atas tanah (jual beli tanah) yang tidak dilakukan di hadapan PPAT adalah sah menurut hukum. Akta PPAT dalam hal ini merupakan syarat supaya pembeli dapat mendaftarkan hak atas tanahnya di kantor pendaftaran tanah agar memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat. Sedangkan untuk sahnya jual beli ditentukan oleh terpenuhinya syarat-syarat materiil yang bersangkutan yaitu kecakapan dan kewenangan para pihak untuk melakukan perbuatan hukum, dipenuhinya syarat oleh penerima hak untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang akan diperolehnya, persetujuan bersama untuk melakukan perbuatan hukum dan dipenuhinya syarat terang, tunai dan riil bagi perbuatan hukum peralihan hak yang dilakukan tersebut.

Hukum Agraria kita (UUPA) konsepsinya didasarkan pada hukum adat, di mana syarat untuk sahnya jual beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya tiga unsur yaitu *tunai, riil, dan terang*.[37] Pengertian *tunai* adalah bahwa penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak atas tanah sudah beralih, harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas selisih harga dianggap sebagai hutang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hukum utang piutang. Sifat *riil* berarti bahwa kehendak

[37] Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi&Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), 119.

yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa. Perbuatan hukum jual beli tanah dikatakan *terang* kalau perbuatan tersebut dilakukan di hadapan kepala desa untuk memastikan bahwa perbuatan tersebut tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Prinsip-prinsip tersebut kemudian diangkat dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan dibuatnya akta jual beli oleh PPAT, maka pada saat itu juga hak atas tanah sudah beralih dari penjual kepada pembeli. Dalam peristiwa jual beli tersebut, peralihan hak dari penjual kepada pembeli hanyalah diketahui kedua belah pihak dan pihak ketiga tidak mengetahui perbuatan jual beli tersebut. Agar pihak ketiga mengetahuinya peralihan hak tersebut perlu didaftarkan agar memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, tanpa akta PPAT jual beli tanah tidak dapat didaftar karena akta PPAT merupakan syarat mutlak untuk mendaftarkan peralihan hak tersebut. Jual beli tanah yang tidak didaftarkan dan bidang tanahnya tidak dikuasai secara nyata oleh pemilik yang baru dapat membuka peluang bagi yang beritikad buruk untuk menjual kembali tanah tersebut kepada pihak lain. Oleh karena itu perlu diupayakan adanya sertifikat hak atas tanah, disamping itu seorang pemegang hak atas tanah seyogyanya melakukan upaya tertentu untuk menunjukkan penguasaan tanahnya secara nyata, misalnya memberikan tanda batas yang jelas dan terang, dan meninjaunya sewaktu-waktu untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.[38]

Merupakan suatu ironi seorang pembeli yang beritikad baik dan telah memiliki sertifikat masih diganggu gugat oleh pihak lain. Hal ini menimbulkan tanda tanya berkenaan dengan perlindungan

[38] *Ibid*., 120.

hukum kepada pemegang sertifikat, untuk mengurangi kurang terjaminnya kepastian hukum dan keamanan bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik itu, cukup adil kiranya bahwa selama lima tahun lewat tanpa gugatan, pemegang sertifikat yang menguasai tanah dengan itikad baik tidak dapat digugat lagi, dan sebaliknya bagi pemegang hak atas tanah yang sah diberi waktu lima tahun untuk dapat menggugat pihak lain yang menguasai tanahnya dengan itikad baik dan mendaftarkannya.[39]

Tanpa adanya batas waktu, setiap saat seorang pembeli yang telah memiliki sertifikat mempunyai kemungkinan untuk digugat pihak lain. Dengan adanya batas waktu tersebut secara tidak langsung setiap pemegang hak atas tanah yang sah didorong untuk menguasai tanahnya, menggunakannya sesuai dengan tujuan dan sifat haknya, serta mengusahakan tanda bukti haknya. Dengan adanya kemungkinan beredarnya sertifikat asli tapi palsu, sertifikat ganda dan sebagainya, seorang calon pembeli seyogyanya berusaha mencari informasi di kantor pendaftaran tanah tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam sertifikat. Merupakan harapan kita semua, pemrosesan sertifikat setelah persyaratan lengkap dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang wajar, pelayanan aparat pelaksana pendaftaran tanah yang profesional dan transparansi biaya yang diperlukan merupakan syarat keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah. Perlu diketahui bahwa Pasal 19 UUPA memerintahkan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sedangkan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA memerintahkan kepada pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan setiap mutasi atau pembebanan hak atas tanah di kantor pendaftaran tanah setempat.

[39] *Ibid*., 121.

BAB VIII
PENDAFTARAN TANAH

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah 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 satua rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak yang membebaninya.[1]

Menurut Boedi Harsono, Pendaftaran tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang tanah yang ada di suatu wilayah tertentu.[2]

Pemerintah dalam melakukan pendaftaran tanah didasarkan pada peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Pasal 19 UUPA menentukan
    1. Untuk menjamin kepastian hokum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.
    2. Pendafataran tersebut dalam ayat 1 meliputi:
        a. pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
        b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

---

[1]Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 ini sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

[2] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undan-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya,* (Jakarta: Djambatan, 2004), 405.

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

3. Pendafataran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraanya menurut pertimbangan Menteri agrarian.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendafataran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidakmampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

2. Pasal 23 UUPA menentukan:

(1). Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

(2). Pendafatan termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

3. Pasal 32 UUPA menentukan:

1) Hak guna usaha termasuk syarat-syarat pemberianya, demikian juga setiap peralihan dan pengahapusan hak tersebut, harus didafarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2) Pendafataran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalm hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

4. Pasal 38 UUPA menentukan:

1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan PP. No. 24 Tahun 1997

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan diselenggaraan pendaftaran tanah yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu dalam rangka menjamin kepastian hokum di bidang pertanahan *(rechtskadaster atau legal cadastre),* secara rinci tujuan pendaftaran sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tujuan Pendaftaran Tanah yaitu:

1. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. 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 rumah susun yang sudah terdaftar;
3. untuk tertib administrasi pertanahan.

3. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilakukan dengan 5 (lima) Asas, yaitu:

1. **Sederhana**. Asas sederhana dimaksudkan agar ketenuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemegang hak atas tanah.
2. **Aman**. Asas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri.
3. **Terjangkau**. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkaun bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
4. **Mutakhir.** Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
5. **Terbuka**. Asas Terbuka dimaksudkan bahwa data yang ada di kantor Pertanahan setempat selalu terbuka untuk diakses oleh para pihak yang berkepentingan.[3]

Sedangkan bidang-bidang pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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;

---

[3] Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

4. hak milik atas satuan rumah susun;
5. hak tanggungan;
6. tanah negara.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat diberikan oleh Negara atas tanah-tanah yang dikuasai secara langsung oleh Negara, tetapi dimungkinkan juga Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah.

Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah lainnya, pendaftaran tanah Negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah, hanya saja sertifikatnya tidak diterbitkan. Sementara itu untuk obyek pendaftaran tanah yang lain maka obyek tersebut didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkana sertifikat tanah sebagai tanda bukti haknya.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemrintah Nomor 24 Tahun 1997 tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Dalam hal ini Irawan Soerodjo berpendapat bahwa yang dimaksud obyek pendaftaran tanah tersebut bukan tanah Negara dalam arti yang luas melainkan terbatas pada jenis tanah Negara dalam arti sempit, yaitu atas tanah-tanah hak yang telah jatuh tempo misalnya Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai. [4]

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendafataran tanah yang digunakan adalah system pendaftaran hak *(registration of titles)*, sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan tanah menurut Peraturan Pemerintah

[4] Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia,* (Surabaya; Arkola, 2002), 108.

Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut nampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang di daftar.[5]

Menurut Effendi Perangin dalam melakukan pendaftaran tanah dikenal dua system pendaftaran, yaitu:

1. sistem positif adalah bahwa apa yang termuat dalam sertifikat tanah merupakan hal yang mutlak adanya, baik mengenai data fisik dan data yuridis. Negara menjamin kebenaran data yang ada dalam buku tanah.
2. sistem negatif adalah bahwa apa yang terdapat dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya. Artinya pemegang sertifikat sewaktu-waktu dapat digugat oleh pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah.[6]

Sistem pendafataran yang dipakai menurut UUPA adalah sistem pendaftaran "*negative bertendensi positif*" artinya kelemahan sistem negative dikurangi sedemikian rupa dengan sistem positif sehingga kepastian hukum dapat dicapai. Dalam sistem negatif, jaminan perlindungan yang diberikan kepada pemegang sertifikat tidak mutlak seperti pada system positif. Dalam system negative pemegang sertifikat tanah masih

---

[5] *Ibid.*, 108.

[6] Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum,* (Jakarta: Rajawali Press, 1991), 97.Irawan Soerodjo menggunakan istilah stelsel positif dan stelsel negative, menurutnya stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah stelsel negative yang mengandung unsure positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Lihat Irawan Soerodjo *Op Cit.*, 109.

dimungkinkan untuk digugat oleh pihak lain yang merasa memilik sebidang tanah tersebut. Artinya perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya bukan kepada pemegang sertifikat tanah. Pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak atas tanah dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah, hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa jangka waktu mengajukan gugatan dibatasi selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah.[7]

Sebagai perbandingan,terdapat beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Negara-negara di dunia, yaitu *Sistem Torrens, Sistem Positif, dan Sistem Negatif* .[8]

a. Sistem Torrens

Sistem Torrens atau yang lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act atau Torren Act* mulai berlaku di Australia Selatan sejak Tanggal 1 Juli 1858. Sistem ini sekarang dianut di Kepulauan Fiji, Canada, Negara Bagian Lowa Amerika Serikat, Yamaika Trinidad, Brazilia, Aljazair, Tunisia, Kongo, Denmark, Norwegia dan Malaysia.[9]

Menurut sistem Torrens ini sertifikat merupakan alat bukti hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak dapat diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk memperoleh buku tanah adalah tidak mungkin kecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan cara penipuan.

---

[7] Irawan Soerodjo, *Op Cit.*, 110.
[8] AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria,* (Bandung: Mandar Maju, 2004), 24-36; lihat pula Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya,* (Bandung: Alumni, 1993), 30.
[9] Bahtiar Effendi, *Op Cit.,* 30.

Sistem Torrens ini mempunyai beberapa kelebihan jika dibandingkan dengan sistem Negatif, yaitu :

1. ketidakpastian diganti dengan kepastian.
2. biaya-biaya peralihan berkurang dan waktu dari bulan menjadi hari.
3. ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas.
4. persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus kepentingannya sendiri.
5. kemungkinan penipuan sangat kecil.
6. mengembalikan nilai tanah karena terdapat kepastain hukum;
7. sejumlah proses dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.[10]

b. Sistem Positif

Menurut sistem posistif sertifikat tanah merupakan tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, walaupun misalnya ia bukan merupakan pemilik tanah tersebut.

Sistem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan sangat aktif, mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dialihkan itu dapat didaftarkan atau tidak, menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitasnya sudah terpenuhi atau belum. Sistem ini mempunyai beberapa keuntungan, yaitu:

[10] AP. Parlindungan, *Op Cit.*, 26.

1. Adanya kepastian dari buku tanah.
2. Peranan aktif dari pejabat balik nama tanah.
3. Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sedangkan beberapa kelemahan system positif yaitu:

1. Peranan aktif Pejabat Balik Nama Tanah akan memakan waktu lama;
2. Pemilik yang sebenarnya akan kehilangan hak atas tanah karena kepastian dari buku tanah tersebut;
3. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrative.[11]

c. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya di muka sidang pengadilan. Adapun asas peralihan hak atas tanah menurut sistem negatif ini adalah *Azas Nemo Plus Juris*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya. Ciri pokok dari sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah sebelumnya.[12]

Disamping itu Pejabat Balik Nama Tanah berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk

[11] Bactiar Effendi, *Op Cit.*, 33.
[12] *Ibid.*, 34.

menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diserahkan kepadanya. Jika hal ini kita kaitkan dengan Pasal 19 UUPA, maka akan nampak sistem apa yang dipakai oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tersebut.

Pasal 19 Ayat (1), dan Ayat (2) menyebutkan:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi;
   a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
   b. Pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak tersebut;
   c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf C tersebut, dapat kita ketahui bahwa dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah maka akan diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang mempunyai pembuktian *kuat.* Kata *kuat* disini berarti sertifikat yang diberikan itu kekuatan pembuktiannya tidaklah mutlak. Artinya segala apa yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya (yang menyatakan sertifikat itu tidak benar).

Terkait dengan masalah tersebut Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftran Tanah menyebutkan:

(1). Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

(2). Dalam hal di atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secar nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan gugatan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbiatan sertifikat tersebut.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin data yang disajikan, namun demikian tidak dimaksudkan menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 (2) huruf C UUPA, bahwa tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (vide Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997).

Ketentuan bahwa setelah 5 (lima) tahun sertifikat tanah tidak bisa digugat, di satu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, tetapi di sisi yang lain kebijakan tersebut

juga riskan dan tidak memberikan perlindugan hukum kepada rakyat kecil yang selama ini belum sepenuhnya memahami hukum. Pengumuman penerbitan sertifikat tanah di kantor desa/kelurahan atau melalui media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertifikat tersebut. Hal ini disebabkan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memang lebih memberikan jaminan yang cukup kuat dibandingkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Sebab berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tidak ditentukan suatu jangka waktu tertentu untuk memberikan kepastian, sehingga sertifikat sebagai alat bukti pemilikan tanah masih dapat dibatalkan apabila ada alat bukti data yang dipergunakan sebagai dasar penerbitannya cacat. Sedangkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertifikat tanah tidak dapat diganggu gugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Asas *Nemo Plus Juris* merupakan asas di mana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum *(van rechtswegenietig*).[13] Batal demi hukum berakibat, perbuatan tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut. Dalam melakukan perbuatan hukum hak atas tanah, asas *Nemo Plus Juris* dikenal disamping asas itikad baik, yaitu asas yang melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

[13] Irawan Soerodjo, *Op Cit.*, 189.

Asas ini dalam hukum pertanahan mempunyai daya kerja untuk memberikan kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan. Penerapan asas ini berarti memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya sehingga selalu terbuka kemungkinan untuk mengadakan gugatan bagi pihak yang merasa memiliki dan dapat membuktikan kepemilikannya kepada pihak lain yang meskipun namanya telah terdaftar dalam daftar umum yang terdapat di Kantor Pertanahan.

Perbuatan hukum yang menyangkut peralihan hak atas tanah seperti jual beli meskipun dilakukan dengan dasar itikad baik dan telah dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan adalah batal demi hukum apabila terdapat pihak-pihak yang mempergunakan hak yang melampaui batas kewenangan dan hak-hak hukum yang dimilikinya.[14] Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 asas *Nemo Plus Juris* terefleksikan dalam stelsel negatif yang dinyatakan dalam Pasal 32 Ayat (2) yang dalam penjelasan Pasal tersebut menyatakan bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Sebagai upaya untuk mengatasi kelemahan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah tersebut diterapkan prinsip *rechverwerking* yang mengatur bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah/dirugikan diberikan kesempatan untuk menuntut haknya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tanah, sehingga apabila seseorang dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak mempergunakan haknya maka yang bersangkutan dianggap telah melepaskan haknya.

Tujuan diterapkannya prinsip *rechverwerking* adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak

[14] *Ibid.*, 190.

dalam buku tanah dengan sertifikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikannya. Namun demikian, prinsip *rechverwerking* tersebut akan menjadi tidak efektif atau tidak dapat memberikan perlindungan hukum serta dapat merugikan bagi pihak yang sesungguhnya memiliki tanah namun tidak dapat membuktikan dengan alat bukti berupa sertifikat tanah.

Kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat tanah selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Sedangkan kelebihanya adalah adanya perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.[15]

Berdasarkan hal tersebut di atas, sistem yang dipakai oleh UUPA adalah *Sistem Negatif Bertendensi Posistif*.[16] Pengertian Negatif adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan. Sedangkan pengertian tendensi positif adalah adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal penelitian terhadap hak-hak atas tanah yang didaftar tersebut.

5. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA meliputi:

a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah;
c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

[15] Parlindungan, *Op Cit.*, 126.
[16] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 302.

Kegiatan pendaftaran tanah ini meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali *(initial registration*) dan pemeliharaan pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum pernah didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.[17]

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
c. Penerbitan sertifikat;
d. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.[18]

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

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

Sedangkan kegiatan dalam pembuktian dan pembukuan hak, meliputi:

1. Pembuktian hak baru;
2. Pembuktian hak lama;
3. Pembukuan hak;

---

[17] Adrian Sutedi, *Op Cit.*, 136.
[18] *Ibid.*, 136.

4. Penerbitan sertifikat;
5. Penyajian data fisik dan data yuridis;
6. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.[19]

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematik dan pendaftaran tanah secara seporadik. Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak, meliputi semua objek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran secara sistematik 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 Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara seporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara seporadik dilaksanakan atas prakarsa pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan.[20]

Kegiatan pemeliharaan dan pendaftaran hak (*maintenance*) 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.

---

[19]Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah,* (Jakarta: Kencana, 2010), 35.

[20] Adrian Sutedi, *Op Cit.*, 137. Lihat pula Urip Santoso, *Peralihan dan Pendaftaran…,Op Cit.*, 33.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis tersebut di kantor pendaftaran tanah Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.[21]

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997, bahwa setiap peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hokum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Dengan demikian PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya suatu perbuatan hokum yang bersangkutan, antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan.[22]

6. Kekuatan Pembuktian Sertifikat

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dikeluarkan sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang *kuat* sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA untuk hak milik, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik

[21] *Ibid.*, 35.
[22] Adrian Sutedi, *Op Cit.*, 143.

atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat, maka dalam pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa:

"...Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkanya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifkat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan negeri atas penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut".[23]

Dengan demikian, pemegang sertifikat yang telah melampaui masa 5 (lima) tahun mendapatkan perlindungan hukum penuh dari Pemerintah, dengan catatan ia memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya. Artinya berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut pemegang sertifikat tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain yang merasa memiliki sebidang tanah.

[23] *Ibid.*, 465.

Contoh Sertifikat Hak Milik seperti di bawah ini.



Gambar 9.1: Gambar Sertifikat tanah.

BAB IX

HAK PENGELOLAAN

1. 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 Agama Nomor 9 Tahun 1965 tentang tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang kebijakan selanjutnya.[1] 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".[2]

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.[3] A.P Parlindungan menyatakan bahwa hak pengelolaan berarti hak penguasaan atas tanah negara, menurut beliau bahwa hak pengelolaan adalah hak atas tanah di luar UUPA.[4]akan tetapi lembaga ini sudah ada jauh sebelum UUPA diundangkan. Hak pengelolaan ini diberikan kepada daerah-daerah otonom, pelabuhan, badan-badan otoria, seperti otoria batam dan

---

[1] Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA,* (Jakarta:Rineka Cipta, 1995),48.
[2] *Ibid.,* 49.
[3] Boedi Harsono, *Op Cit.,* 277.
[4] AP. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Bandar Maju, 1994), 1.

sebagainya.[5] 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.[6]

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 kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Berdasarkan pengertian hak pengelolaan sebagaiman disebutkan di atas Urip Santoso berpendapat bahwa:

a. Hak pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah bukan hak atas tanah.
b. Hak pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai Negara atas tanah.
c. 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.[7]

Dalam kenyataannya hak pengelolaan ini lahir dan berkembang sesuai dengan terjadinya perkembangan suatu

---

[5] AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), 267.
[6] Ramli Zein, *Op Cit.*, 53.
[7] Urip Santosos, *Op Cit.*, 165.

daerah. Suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perkantoran yang terdapat di kota-kota besar yang mempergunakan tanah dengan hak pengelolaan.[8]

2. Subyek Hak Pengelolaan

Dalam Peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa yang dapat mempunyai hak pengelolaan diantarannya adalah depatemen, 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.[9]

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

[8] Supriadi, *HukumAgraria,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 148.
[9] Urip Santoso, *Op Cit.*, 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.[10]

3. Kedudukan Hak Pengelolaan

Konsep hak pengelolaan sebagaimana dijelaskan di atas 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 diglongkan 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.[11] 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

[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*, 170.

didaftarkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961[12], sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

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.[13] 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 *explicit* 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 lainya, akan tetapi juga perseorangan dan badan hukum perdata sebagaimana hak-hak atas tanah yang lain.

---

[12] *Ibid.*, 171. Uraian lebih detail lihat Effendi Perangin, *Hukum Agraria.., Op Cit.,* 311.
[13] Urip Santoso, *Op Cit.*, 177.

4. 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 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.[14]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.

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." 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,[15] sebagaimana termuat dalam surat Direktur Jendral Agraria Nomor: Btu. 3/692/3/77 tanggal 30 Maret 1977 yang ditujukan pada Gubenur di Seluruh Indonesia yang menyebutkan: "Hak pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 sepanjang hak tersebut

[14] Effendi Perangi, *Op Cit.*, 145.
[15] Ramli Zein, *Op Cit.*, 67.

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 Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974. 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."[16] 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 dinyatkan 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

[16] *Ibid.,* 68.

No 9 Tahun 1999 menggantikan peraturan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahu 1973.[17]

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

Asal tanah yang dimohonkan hak pengelolaan 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.[19]

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 negarah. Selanjutnya, calon pemegang penngelolaan 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

[17]Urip Santoso, *Op Cit.*, 184.

Agraria No 9 Tahun 1965 dan peraturan Menteri Agraria No 1 Tahun 1966, sedangkan calon pemegang hak pengelolaan tersebut berkeinginan memperoleh hak pengelolaan.[18]

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

a. Permohonan hak pengelolaan diajukan oleh calon pemegang hak pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang wilayah kerjanya meliputi tanah yang bersangkutan.
b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik pemohonan hak pengelolaan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut.
c. Setelah permohonan memenuhi persyaratan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.
d. 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.
e. Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia desertai pendapat dan pertimbangannya.

[18] *Ibid.*, 185.

f. Kepala badan Pertanahan Nasional Indonesia meneliti klengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memerhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan selanjitnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan permohonannya.

g. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Republik Iindonesia menerbitkan keputusan pemberihan hak pengelolaan hak atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

h. Keputusan pemberihan atau penolakan pemberihan hak pengelolaan disampaikan kepada pemohon hak pengelolaan melalui surat tercata atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

i. 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.

j. 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.

k. 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.[19]

Pendaftaran surat keputusan pemberian hak pengolaan 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 data yang yuridis dan data fisik yang telah didaftar dibuku tanah.[20]

Dengan penerbitan sertifikat ini, pemegang hak pengolaan 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 mengenahi hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.[21]

5. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertingi 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.

---

[19] *Ibid.*, 186-187.
[20] *Ibid.*,187
[21] Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak…., Op Cit.,* 57.

Kewenangan-kewenangan tersebut dijelaskan oleh pasal 2 ayat 2 UUPA Tahun 1960, bahwa .[22]

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 abadi, sehingingga selama bangsa Indonesia dan tanah tersebut tetap ada, maka tanah tersebut milik bangsa Indonesia.[23]

Pasal 4 ayat 1 UUPA menetapkan bahwa atas dasar hak menguasai negara ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi (tanah) yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Hak atas permukaan bumi (tanah) inilah yangselanjutnya disebut hak atas tanah.[24] orang-orang (pemegang) hak atas tanah ini, mempunyai kewenangan :

---

[22] Ramli Zain, *Op Cit.*, 44.
[23] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif…, Op Cit.,* 154.
[24] *Ibid.*, 155.

1. Wewenang umum

   Wewenang ini bersifat umum memberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus

   Wewenang ini memberikan kewenangan pada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.[25]

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

a. Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No 9 Tahun 1965
b. Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahun 1974
c. Pasal 1 dan 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 1977
d. Pasal 1 Peraturan pemerintah No 36 Tahun1997
e. Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang No 20 Tahun 2000
f. Pasal 1 peraturan Pemerintah No 112 Tahun 2000[26]

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

[25] *Ibid.*, 188-189.
[26] *Ibid.*, 189-191.

a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas;
c. Menyerahkan bagiab-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.[27]

Adapun perincian wewenang tersebut sebagai berikut :

a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan

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.[28]

b. 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.[29]

c. 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 pengelola mempunyai wewenang untuk menyerahkan bagian-

[27] *Ibid.*, 191.
[28] Ramli Zein, *Op Cit.*, 59-60.
[29] *Ibid.,* 61.

bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan dan sesuai dengan peraturan perundang – undangan tentang Agraria.[30] 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 Tahun1972.[31]

Dalam penyerahan bagian-bagian tanah tersebut haruslah disertai adanya surat perjanjian antara pemegang hak pengelola dengan pihak ketiga, sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 1977 yang kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh pasal 4 ayat 2 peraturan Menteri Agraria No 9 Tahun 1999. Dalam surat perjanjian tersebut harus memuatketentuan-ketentuan mengenai:[32]

1. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan
2. Jenis penggunaan bagian tanah hak pengelolaan
3. Letak, batas-batas dan luas tanah hak pengelola 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.[33]

---

[30] Effendi Perangin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah,* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), 84
[31] Ramli Zein, *Op Cit.*, 61.
[32] Urip Santoso, *Op Cit.*, 194-195.
[33] Ramli Zein, *Op Cit.*, 61-62.

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).[36]

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

a. Pasal 6 peraturan Menteri Agraria No 9 Tahun 1965

   Pemegang hak pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dalam bentuk Hak Pakai yang berjangka waktu 6 bulan.

b. Pasal 5 ayat 7 peraturan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahun 1974

   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 diatasnya.

c. Pasal 6 ayat 6 peraturan Menteri Dalam negeri No 5 tahun 1974

   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.

d. Pasal 2 peraturan Menteri Dalam negeri No Tahun 1977

   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.[34]

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

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 haak pengelolaan dn pihak ketiga. Dalam penyerahan ini lahir Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Hak Guna Bangunan untuk pertama kali paling lama adalah 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 Tahun, dan dapat diperbarui haknya untuk jangka waktu paling lama adalah 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat diperbarui haknya paling lama untuk jangka waktu 25 tahun.[35]

   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) menyerahkanpenggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan oleh pihak kedua (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 batau prasarana (umum) serta mengoperasikannya selama jangka waktu tertentu dan mengambil seluruh bagian keuntungan, dan pada akhir masa kontrak harus mengembalikan proyek tersebut, yakni tanah

[34] Urip Santoso, *Op Cit.*, 192-193.
[35] *Ibid.,* 193.

beserta bangunan dan/atau fasilitasnya kepada pihak pertama.[36]

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 bhak 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.[37]

[36] *Ibid.*, 196.
[37] *Ibid.*, 199.

BAB X

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

1. 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.[2] 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.[3] Sebelum berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, istilah pengadaan tanah tidak dikenal. Istilah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomo 15 Tahun 1975 adalah "pembebasan tanah". Menurut Peraturan Menteri Dalam 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.[4] Menurut Soedaryo Soimin yang dimaksud denga pembebasan tanah adalah setiap perbuatan yang bermaksud secara lansung atau tidak langsung melepaskan

---

[1] Lihat 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.

[2] Bandingkan dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang menentukan pengadaan tanah dapat dapat dilakukan dengan cara penyerahan hak atau pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

[3] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* (Malang: Bayu Media, 2007), 121,

[4] Effendi Perangin, *Hukum Agraria…*, *Op Cit.,* 47.

hubungan hukum yang ada di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak /penguasa atas tanah itu.[5]

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.[6]

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

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.
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.

---

[5] Soedaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), 73.
[6] Ahmad Rubai, *Op Cit.,* 143.

3. Prinsip kepastian atas kepentingan umum, menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam katagori 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 Panitian 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 tersaftar 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 pangadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara lilitatif dengan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersial/bisnis dan kepentingan swasta), serta penetapan

kriteria luasan tanah sekala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan normalnya seperti kemungkinan penggunaan bantuan Panitia Pengadaan Tanah.[7]

2. 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.

---

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

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 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 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 perkembanganya PMDN ini tidak sesuai dengan perkembangan jaman, disamping terjadi banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya, maka kemudian diganti dengan keputusan presisden 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 tang berhak atas tanah. Dalam Konsideran "Menimbang b" disebutkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengadaan tanah hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, 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.[8] 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 perkembanganya Keputusan Presiden ini tidak sesuai dengan perkembangan jaman, 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

[8] Oloan Sitorus&Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), 5.

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 undangan 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 perkembanganya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini tidak sesuai dengan perkembangan jaman. 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 padan 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.

3. Mekanisme Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dislenggarakan oleh pemerintah. Pengadaan tanah untuk

kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.[9]

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. 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 keepada 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.[10]

Penggantian terhadap kerugian baik fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan

[9] Penjabaran menngai 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.

[10] Lihat ketentuan Pasal 38 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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 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 sebagi 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 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 putasan 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 (*Konsinyasi*).[11]

Penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan dalam hal:

a. Pihak yang berjak 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.[12]

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan secara langsung oleh instansi pemerintah yang

---

[11] Pasal 42 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menetukan"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".

[12] Lihat pasal 42 (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 junto Pasal 86 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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.[13] Sementara itu ketentuan dan tata cara pembuatan perjanjian, pendaftaran, dan peralihan haknya mengikuti ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.[14]

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 minta 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/Gubenur/Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenanganya kepada Presiden melalui kepala Badan

---

[13] Syarat sahnya suatu perjanjian menurut Pasal 1320 BW yaitu adanya kesepakatan (konsensus), kecakapan atau kedewasaan, obyek tertentu, dan sebab yang halal (*causa* yang bolehkan oleh Undang-undang). Lihat M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian,* (Bandung: Alumni, 1986), 24,

[14] Ahmad Rubai, *Op Cit.,* 125.

Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

4. 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 peruntukanya, 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.[15]

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 untu 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 Pemerinta dan; (2) tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Sedangkan menurut Perpres No.mor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 tahun 2006, bahwa kepentingan umum adalah *kepentingan sebagian besar masyarakat*. Perpres inipun

[15] Oloan Sitorus&Dayat Limbong, *Op Cit.,* 7.

tidak mengatur mengenai dua kriteria seperti yang diatur oleh Keppres Nomor 55 tahun 1993. Selanjutnya menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 jo Peraturan Peemerintah Nomor 71 Tahun 2012 kepentingan umum adalah kepentinga bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebasar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.[16]

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

1. jalan umum, saluran pembuangan air.
2. waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainya 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 pasa INPRES.
8. fasilitas pemakaian umum.
9. fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penaggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
10. pos dan telekomunikasi.
11. sarana olah raga.
12. stasion penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya.
13. kantor pemerintah.
14. fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.[17]

[16] Lihat pasal 1angka 6 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012.
[17] Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

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 lainya.
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. stasion 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 lainya;
3. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penaggulangan 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 pengariran 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.

5. Mekanisme Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan Hak Atas Tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu fihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjai hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum.[18]

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

[18] Effendi Perangin, *Hukum Agraria…, Op Cit.*, 38.

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 fihak memberikan landasan hukum kepada penguasa (pemerintah) untuk dapat memperoleh tanah yang diperlukanya 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 itu 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 lainya 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. Pemindahan hak menurut cara biasa tidak mungkin dilakukan.
5. Tidak mungkin memperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.[19]

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 cq 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

[19] *Ibid.*, 40.

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.[20]

6. 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 kekuasaanya 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.[21] Adapun ketentuanya sebagai berikut:

a. 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.
b. Untuk menjamin kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan lebih mempercepat penyelesaianya 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.

---

[20] *Ibid.*
[21] Soedaryo Soimin, *Op Cit..*, 90.

c. 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.
d. Selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan setelah diterimanya permintaan banding, perkara tersebut harus sudah diperiksa oleh Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Pemeriksaan san putusan dijatuhkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.
e. 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.
f. Putusan Pengadilan Tinggi diberitahuikan 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

LAND REFORM
(REFORMASI AGRARIA)

1. Pengertian Land Reform

Pengertian *Land Reform* dapat dibagi dalam dua arti, yaitu dalam arti luas *(Agrarian Reform)* dan dalam arti sempit. Pengertian *Land Reform* dalam arti sempit berarti serangkaian tindakan dalam rangka Agraria Reform, land reform meliputi perombakan kembali kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasahaan tanah.[1] Sedangkan pengertian Land Reform dalam arti luas meliputi:

1. pembaharuan hukum agraria;
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. peombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah;
5. perencanaan persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnyasecara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuanya.[2]

Urip Santoso memberikan pengertian mengenai land reform yaitu perubahan secara mendasar mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dari sistem yang lama sebelum berlakunya UUPA ke sistem yang baru menurut UUPA.[3] Berbeda dengan pendapat sebelumnya Supriyadi memberikan pengertian land reform sebagai alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain itu juga merupakan manifestasi dari tujuan politik, kekuasaan, dan kemerdekaan suatu bangsa.[4] Dari

---

[1] Boedi Harsono, *Op Cit.,* 350.
[2] Effendi Perangin, *Hukum Agraria..,Op Cit.*, 121
[3] Urip Santoso, *Hukum Agraria kajian Komprehensif..,Op Cit.*,207.
[4] Supriadi, *Hukum Agraria,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 202.

beberapa pengertian di atas penulis lebih sependapat dengan pendapat Boedi Harsono bahwa land reform merupakan upaya penataan kembali kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

Sedangkan pengertian land reform dalam UUPA sendiri mencakup tiga masalah pokok, yaitu:

1. perombakan dan pembangunan kembali system pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuanya adalah melarang *groot grod bezit,* pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum.
2. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut land use planning.
3. Penghapusan hukum agraria kolonial dan pembangunan hukum agraria nasional.[5]

2. Tujuan Land Reform

Tujuan *Land Reform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.[6]

Boedi Harsono menyebutkan tujuan land reform adalah sebagai berikut:

a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial.
b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi (alat pemerasan).

---

[5] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian..*, *Op Cit.*, 208.
[6] Effendi Perangin, *Hukum Agraia….,Op Cit,* 122.

c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang berfungsi social. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat bezit, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun, tetapi berfungsi sosial.
d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maximum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seseorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalism dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah.
e. Untuk kepentingan produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.[7]

3. Dasar Hukum Land Reform

Pengaturan mengenai *Land Reform* terdapat dalam pasal 7, 10, dan 17 UUPA, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian bagi hasil, kemudian pengaturan lebih rinci mengenai land reform diatur dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang larangan pemilikan tanah melampaui batas, atau yang lebih dikenal dengan undang-undang land reform.

[7] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 351.

Pasal 7 UUPA menentukan:

"Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".

Pasal 10 UUPA menentukan:

1. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
2. Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 17 UUPA menentukan:

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 dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
2. Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan 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.

Beberapa pengaturan mengenai land reform diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi

hasil. Undang-undang ini mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap, dan menegaskan hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah.

Perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hokum pada pihak yang lain sebagai penggarap berdasarkan perjanjian dengan mana pihak penggarap diperkenankan oleh pemilik tanah tersebut untuk menyelenggarakan usaha tanah pertanian di atas tanah milik orang lain dengan cara bagi hasil antara kedua belah pihak.[8]

Pengaturan lebih detail mengenai land reform diatur dalam Undang-undang No. 56 Prp Th. 1960. Pada prinsipnya ada tiga hal yang diatur dalam Undang-undang ini, yaitu:

1. penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
2. penetapan luas minimun pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil serta soal pengembalian dan;
3. penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.[9]

4. Program Land Reform

Untuk mencapai tujuan land reform sebagimana disebutkan di atas, maka dirumuskan program-progran land reform sebagai berikut:

1. larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.

[8] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit.,* 204.
[9] Effendi Perangin, *Hukum Agraria, Op Cit.,* 124.

2. larangan pemilikan tanah secara *Absentee* (pemilikan tanah yang berada di luar wilayah kecamatan).
3. redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena absentee, tanah bekas swapraja dan tanah negara lainya.
4. pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.

Pasal 7 UUPA menentukan bahwa "untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Dari penjelasannya kita dapat mengetahui, bahwa pasal tersebut bermaksud untuk mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Pasal ini menegaskan dilarangnya apa yang disebut "*groot grondbezit*", yaitu bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan atau orang-orang tertentu.

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan hilang sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. [10]

[10] Boedi Harsono., *Op Cit.,* 354.

Tanah-tanah yang terkena ketentuan larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas adalah tidak saja tanah-tanah pertanian yang dipunyai dengan Hak Milik, tetapi juga tanah-tanah pertanian yang dikuasai dengan hak-hak lain, seperti sewa, hak gadai, hak uasaha bagi hasil. Tanah-tanah pertanian tersebut tidak harus terletak pada satu daerah kabupaten/kota, melainkan dapat pula terpencar-pencar pada beberapa daerah kabupaten/kota.[11]

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 UUPA tersebut perlu diadakan penetapan batas maximum pemilikan tanah yang boleh dikuasai oleh seseorang atau keluarganya. Ketentuan-ketentuan pokok mengenai hal itu diatur lebih lanjut dalam pasal 17 UUPA. Pasal 17 menentukan:

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 dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
2. Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan 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.

Meskipun pasal 17 UUPA menunjuk pada semua macam tanah terkena ketentuan larangan pemilikan dan penguasaan

[11] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…., Op Cit.*, 214.

tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, tetapi Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 baru mengatur soal tanah pertanian saja. Ketentuan tentang luas maximum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya menurut pasal 12 Undang-undang tersebut akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, namun hingga saat ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada.[12]

Luas maximum tanah pertanian yang boleh dimiliki dan dikuasai berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 adalah sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 11.2 : Luas Maksimum Tanah Pertanian

Daerat-daerah yang kepadatan penduduknya tiap kilo meter persegi	Digolongkan daerah	Tanah Sawah (ha)	tanah kering (ha)
01sampai 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

Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum akan diambil olah Pemerintah selanjutnya didistribusikan kepada petani-petani yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Bagi orang atau keluarga yang memiliki tanah melampaui batas maksimum, maka ia wajib lapor kepada kepala Badan Pertanahan kabupaten atau kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Apabila pemilik tanah

[12] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit.,* 215.

memindahkan hak nya tanpa izin, maka ia di kenakan sanksi berupa kurungan sekurang-kurangnya 3 bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,00

Ketentuan mengenai larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas maksimum terdapat pengecualian, yaitu tanah pertanian yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak -hak atas tanah lainnya yang bersifat sementara, yang didapat dari pemerintah, serta tanah-tanah yang dikuasai oleh badan hukum.[13]

b. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee

Pengaturan mengenai larangan pemilikan tanah absentee di atur dalam Pasal 10 UUPA. *Absentee*/guntai yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang punya.[142] Pemilikan tanah pertanian secara absentee ini dilarang karena akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Tujuan pelarangan ini adalah agar hasil dari tanah yang diusahakan sebagian besar dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat tanah pertanian terletak.

Berhubungan dengan itu, ditetapkan bahwa pemilik tanah absentee dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 september 1961, wajib mengalihkan haknya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, atau pindah ke kecamatan tersebut. Namun dalam kenyataannya waktu 6 bulan belum cukup, untuk itu berdasarkan keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/KA/1962 diperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962.

Pengaturan mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee dikecualikan, sebagai berikut :

---

[13] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajia…,Op Cit.,* 217.
[14]Boedi Harsono, *Op Cit.*, 371.

1. Pemilikan tanah pertanian yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letah tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan tanahnya menurut pertimbangan panitia land reform kabupaten/kota masih memungkinkan untuk mengrjakan tanah pertanian tersebut secra efisien.
2. Pegawai Negeri Sipil dan TNI atau yang dipersamakan dengan itu yaitu pensiunan janda Pegawai Negeri Sipil, janda pensiunan mereka tidak kawin lagi dengan bukan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak Pegawai Negeri sipil dan TNI yang masih menjadi tanggungan.
3. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama.
4. Mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia.[15]

Ada beberapa sebab terjadinya pemilikan tanah secara absentee yaitu:

1. Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya.
2. Seseorang yang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya dikecamatan lain.
3. Seseorang yang membeli tanah pertanian yang tempat tinggalnya terletak diluar kecamatan yang berbatasn dimana tanah pertanian tersebut terletak.[165]

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

[15] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit,* 219. Lihat Pula Effendi Perangin, *Hukum Agraria…,Op Cit,* 133.
[16] *Ibid.,* 219.

ketentuan UU. No. 56 PRP Tahun 1960 boleh tetap dimilikinya, letaknya di kecamatan lain dari tempat tinggalnya.

c. Redistribusi Tanah-tanah yang Selebihnya dari Batas Maksimum dan Tanah yang Terkena Larangan Absentee

Salah satu program yang memegang peranan penting dalam menyukseskan program land Reform adalah pelaksanaan Redistribusi tanah pertanian. Redistribusi tanah adalah pengambil alihan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas-batas maksimum oleh pemerintah kemudian dibagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Landasan dari pelaksanaan Redistribusi tanah pertanian tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemeberian ganti kerugian.[17] Peraturan Pemerintah ini kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964, kedua peraturan pemerintah ini mengatur bahwa tanah yang diredistribusikan tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum yang diambil oleh pemerintah tetapi juga tana-tanah bekas swapraja.[187]

Tanah-tanah yang dibagi-bagikan itu diberikan kepada para petani dengan status hak milik. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh penerima redistribusi tanah pertanian adalah sebagai berikut :

a. Petani penggarap atau buruh tani tetap kewarganegaraan Indonesia.
b. Bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah pertanian yang bersangkutan atau tempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah yang bersangkutan.
c. Kuat bekerja dalam bidang pertanian.[19]

---

[17] Supriadi, *Op Cit.,* 223.
[18] *Ibid.*
[19] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…..,Op Cit,* 223.

Oleh karena luas tanah pertaniana yang akan diredistribusikan sangant sedikit, tidak sebanding dengan jumlah petani yangmemerlukan tanah pertanian, maka menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 diadakan pembagian prioritas, yaitu :

1. Penggarap yang mengerjakan tanah bekas pemilik yang bersangkutan.
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
4. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik.
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah di beri peruntukan lain.
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar.
8. Pemilik yang luas tanahnya klurang dari 0,5 Hektar.
9. Petani atau buruh tani lainnya.[20]

d. Pengaturan Soal Pengembalian dan Penebusan Tanah-tanah Pertanian yang Digadaikan

Gadai tanah pertanian merupakan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunnyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai dari padanya, selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu pula hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang gadai atau lazimnya di sebut penebusan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan.[21] Banyak gadai tanah yang

[20] *Ibid.,* 224.
[21] Boedi Harsono, *Op Cit.*, 377.

berlangsung bertahun-tahun, bahkan sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum mampu melakukan penebusan.[22]

Gadai menggadai tanah menurut ketentuan hukum adat umumnya mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan setiap tahunnya umumnya jauh lebih besar jika dibandingkan dengan apa yang merupakan bunga layak dari uang gadai yang diterima oleh pemilik tanah umumnya kedudukan ekonomi pemegang gadai lebih kuat dibanding dengan pemilik tanah.[23]

Menurut Urip Santoso, sifat eksploitasi dan penerapan pada gadai tanah (hak gadai) adalah sebagai berikut :

1. Lamanya gadai tidak terbatas.

   Berapa tahun saja tanah yang di gadaikan di kuasai oleh pemegang gadai, tanah tidak akan dikembalikan kepada pemilik tanah apabila tidak di tebus.

2. Tanah baru kembali kepada pemilik tanah jika sudah di tebus dengan mengusai atau menggarap tanah yang di gadaikan selama enam sampai dengan tujuh tahun saja, hasil yang di peroleh pemegang gadai sudah melebihi jumlah uang gadai dan bunga gadai.[24]

Untuk menghilangkan unsur-unsur penerapan dari gadai tanah, Pasal 53 UUPA menghendaki supaya gadai tanah pertanian diatur dalam peraturan perundang-undangan, kemudian gadai tanah pertanian diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 56 Prp. Tahun 1960. Pasal 7 ayat (1) menentukan:“ barang siapa yang mengusai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini sudah berlangsung tujuh tahun atau lebih wajib mengembalikan

---

[22] *Ibid.*
[23] Ibid, 378.
[24] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit,* 228.

tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai di panen, dengan tidak ada hak untuk menuntut uang tebusan".

Berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat (1) di atas gadai tanah pertanian yang sudah berlangsung 7 tahun atau lebih pemegang gadai wajib mengembalikan tanah kepada pemiliknya tanpa uang tebusan. Sedangkan mengenai gadai tanah yang belum berlangsung 7 tahun, maka berlaku ketentuan pasal 7 Ayat (2) yang sebagai sebagai berikut; mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7 tahun, maka pemilik tanahnya berhak untuk memilikinya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai di panen, dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus :

$$\frac{\left(7+\frac{1}{2}\right)-waktu\ berlangsungnya\ gadai}{7}\ x\ Uang\ gadai$$

e. Pengaturan Kembali Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian

Perjanjian bagi hasil adalah hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas kepunnyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pahak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.[25]

Sedangkan menurut pasal 1 huruf C Undang-undang No.2/1960 tentang perjanjian bagi hasil, yang di maksud dengan perjanjian bagi hasil adalah perjanjian yang diadakan antara pemilik tanah dengan seseorang atau badan hukum, yang disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap

[25] *Ibid.*, 229.

diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, yang hasilnya dibagai antara kedua belah pihak menurut imbangan yang disetujui sebelumnya.[26]

Perjanjian bagi hasil pada awalnya tunduk pada ketentuan hukum adat, hak dan kewajiban masing -masing pihak, yaitu pemilik tanah maupun penggarap ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak. Perjanjian bagi hasil yang didasarkan pada hukum adat tersebut mengandung unsur-unsur *eksploitasi*/pemerasan. Unsur *exploitasi*/pemerasan tersebut nampak dari pembagian yang tidak seimbang antara pemilik tanah dan penggarap, bagian pemilik tanah jauh lebih besar daripada bagian dari penggarap.

Kehadiran Undang-undang No. 2 Tahun1960 bertujuan untuk memperbaiki nasib para penggarap tanah milik pihak lain, dalam undang-undang itu juga disebutkan bahwa perjanjian bagi hasil harus dilakukan dalam bentuk tertulis. Tujuan adalah agar mudah mengawasi dan melakukan tindakan-tindakan terhadap perjanjian bagi hasil jika merugikan penggarapnya.[27]

f. Penetapan Batas Minimum Pemilikan Tanah Pertanian

Batas minimun pemilikan tanah yang dikuasai oleh satu keluarga petani adalah 2 (dua hektar, dengan larangan pemecahan menjadi bagian-bagianyang lebih kecil dari 2 hektar. Pasal 8 Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 memerintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan usaha supaya setiap satu keluarga petani memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Dalam penjelasan pasal 8 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 disebutkan bahwa tanah pertanian itu bisa berupa sawah, tanah kering, atau sawah dan tanah

[26] Boedi Harsono, *Op Cit.,* 381.
[27] Urip Santoso, *Hukum Agraria dan….,Op Cit.,* 140.

kering. Ditetapkannya luas minimum itu, tidak berarti bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari 2 hektar diwajibkan untuk melepaskan tanahnya. Dua hektar itu merupakan target minimum yang harus diusahakan tercapainya secara berangsur-angsur.[28]

Dalam rangka memenuhi batas minimum pemilikan tanah pertanian 2 hektar, setiap keluarga dilarang melakukan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian-bagian yang lebih kecil dari 2 hektar, dengan mengadakan pembatasan terhadap pemidahan hak milik atas tanah pertanian. Tanpa adanya pembatasan-pembatasan tersebut dikhawatirkan, bukan saja usaha untuk mencapai batas minimum pemilikan tanah pertanian tersebut tidak tercapai, tetapai bahkan akan jauh dari tujuan itu. Untuk mewujudkan batas minimum pemilikan tanah pertanian oleh petani sekeluarga tidaklah mudah, sebagian besar keluarga petani di Indonesia memiliki tanah yang lebih kecil dari 2 hektar.[29] Sehubungan dengan itu pelaksanaan dari ketentuan tentang batas minimum pemilikan tanah pertanian dilakukan secara berangsur-angsur. Pada tahap permulaan, penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian ditujukan untuk mencegah dilakukannya pemecahan tanah pertanian menjadi bagian yang kurang dari 2 hektar.[30]

Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 melarang pemindahan hak atas tanah pertanian, apabila pemindahan itu mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, akan tetapi larangan itu tidak berlaku jika penjual hanya memiliki tanah

---

[28] Effendi Perangin, *Hukum Agraria…,Op Cit.,* 141.

[29] Berdasarkan sensus pertanian pada tahun 1963 rata-rata tanah pertanian yang dimiliki oleh satu keluarga petani untuk seluruh Indoneasia hanya 0,05 hektar. Untuk Jawa Barat 0,69 hektar, Jawa Timur 0,76 hektar, Jawa Tengah 0,69 hektar, Daerah Istimewa Yogjakarta 0,50 hektar. Lihat dalam Boedi Harsono, *Op Cit.*, 382.

[30] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit.,* 235.

pertanian yang luasnya kurang 2 hektar dan dijual sekaligus. Selanjutnya pasal 9 ayat 2 memerintahkan kepada 2 orang atau lebih yang memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar untuk menunjuk satu diantara mereka yang akan memiliki tanah atau mengalihkan tanahnya kepada orang lain. Namun demikian, larangan pemindahan hak atas tanah pertanian yang menyebabkan tanahnya kurang dari dua hektar tidak berlaku dalam hal warisan. Peralihan hak atas tanah karena warisan yang menyebabkan tanah pertanian kurang dari 2 hektar akan diatur oleh Peraturan pemerintah, namun hingga saat ini peraturan yang dimaksud belum dibentuk.

BAB XII

LAND USE
(TATA GUNA TANAH)

1. Pengertian Tata Guna Tanah

Pasal 14 UUPA menentukan, bahwa dengan mengingat wewenang yang bersumber pad hak menuasai dari negara, dan untuk mencapai sebaesar-besarnya kemakmuran rakyat, pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan runag angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ketentuan pasal ini merupakan perintah untuk menyusun rencana agraria (*agrarian use planning),* yang di dalamnya termasuk tata guna tanah (*land use planning*), tata guna air (*water use planning*), dan tata guna ruang angkasa (*air use planning).*[1]

Effendi Perangin memberi komentar terkait dengan tata guna tanah sebagai berikut: Pasal 14 UUPA ini mengatur soal perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa. Hal itu penting mengingat perkembangan perekonomian di kemudian hari, industri dan perdagangan akan mempunyai peranan yang sangat penting, maka disamping perencanaan untuk pertanian, perlu diperhatikan pula tanah untuk industri dan perdagangan.[2] Menurut AP. Parlindungan Perencanaan tidak hanya menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan dan perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya.[3]

Berdasarkan uraian di atas, tata guna tanah (*land use planning*) dapat didefinisikan serangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakumuran rakyat.[4]Soedikno Mertokusumo memberikan definisi tata guna tanah adalah rangkaia kegiatan penataan, peruntukan, dan

---

[1]JB. Daliyo et all, *Hukum Agraria I*, (Jakarta: Prehalindo, 2001), 163.
[2] Effendi Perangin, *Hukum Agraria…*, *Op Cit.,* 229.
[3]AP. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria,* (Bandung: Mandar Maju, 1998), 97.
[4] JB. Daliyo et all, *Op Cit.*, 164.

penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional. Dalam tata guna tanah terdapat rangkaian kegiatan berupa penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, sedangkan tujuan tata guna tanah adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[5]

Sedangkan pengertian tata guna tanah menurut pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yakni: "serangkaian kegiatan yang 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". Apabila ditelaah secara seksama, ada empat unsur penatagunaan tanah, yaitu:

a. Adanya serangkaian kegiatan, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan kordinasi dengan instansi lain.
b. Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi, dan seimbang.
c. Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
d. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSL (Daftar Skala Prioritas).[6]

---

[5] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…, Op Cit.,* 246.
[6] Muchsin&Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 49.

2. Dasar Hukum Tata Guna Tanah

Dasar hukum tata guna tanah (*land use)* yaitu:

1. Pasal 2 ayat (2), (3), pasal 14, dan pasal 15 UUPA.
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
4. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.
5. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang pekerjaan Umum kepada Daearah.
7. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 2 ayat (2), dan (3) UUPA menentukan:

(2). Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angksa;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hokum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

(3). Wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Untuk melakukan penataan terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah, pasal 14 ayat (1) UUPA memberikan pengaturan sebagai berikut:

> "..Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2), dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1), dan (2), pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya: (a). untuk keperluan negara; (b). untuk keperluan peribadatan; (c). untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, social, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan; (d). untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu; (e). untuk keperluan memperkembangkan industry, transmigrasi, dan pertambangan..".

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA di atas, secara operasional pelaksanaan tata guna tanah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk melakukan peraturan lebih lanjut sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 14 ayat (1) tersebut.[7] Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (2) UUPA yang menegaskan sebagai berikut:

> "…Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk darahnya, sesuai dengan keadaan daerah

[7] Supriadi, *Op Cit.,* 259.

masing-masing. Peraturan Pemerinath daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapatkan pengesahan mengenai daerah tingkat I dari Presiden, daerah tingkat II dari gubernur kepala daerah yang bersangkutan dan daerah tingkat III dari bupati/walikota/kepala daerah yang bersangkutan..".

Tata guna tanah merupakan konsep yang berkaitan dengan penataan tanah secara maksimal, sebab konsep tata guna tanah selain mengatur mengenai persediaan, penggunaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa, juga terhadap tanggung jawab pemeliharaan tanah, termasuk di dalamnya menjaga kesuburannya.[8] Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UUPA yang menegaskan sebagai berikut:

> "..Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hokum atau instansi yang mempunyai hubungan hokum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah..".

Ketentuan pasal 15 UUPA ini menegaskan bahwa setiap orang atau badan hukum swasta atau instansi pemerintah yang memiliki tanah mempunyai kewajiban untuk memelihara dan mencegah tanah tersebut dari kerusakannya. Kata kewajiban pada pasa ini memberikan konsekwensi kepada setiap orang, badan hokum atau instansi pemerintah maupun swasta yang tidak mengurus secara baik tanahya, akan berdampak pada perbuatan yang melanggar hukum (pelanggaran terhadap hukum agraria).

3. Prinsip-Prinsip Tata Guna Tanah

Prinsip-prinsip dalam tata guna tanah menurut Muchsin dan Imam Koeswahyono adalah sebagai berikut:

---

[8] *Ibid,* 261.

a. Prinsip penggunaan aneka *(principle multi use*).

   Dalam penataagunaan tanah diupayakan agar dapat memenuhi beberapa kepeningan sekaligus pada kesatuan tanah. Prinsip ini menghendaki agar penatagunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sangat padat.

b. Prinsip penggunaan maksimal (*principle of maximum use*).

   Perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak. Yang dimaksdu denga hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah, misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya.

c. Prinsip penggunaan yang optimal (*principle of optimalozation use*).

   Perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kelestarian kemampuan lingkungan.[9]

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, asas-asas tata guna tanah adalah sebagai berikut:

1. Asas keterpaduan, maksudnya bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmoniskan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
2. Asas berdaya guna dan berhasil guna, maksudnya bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3. Asas serasi, selaras, dan seimbang, maksudnya bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban

[9] *Ibid,* 50.

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

4. Asas keberlanjutan, maksudnya bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memerhatikan kepentingan antar generasi.
5. Asas keterbukaan, maksudnya bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh masyarakat.
6. Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hokum, maksudnya bahwa dalam peyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hokum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Sedangkan tujuan dari tata guna tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
3. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.
4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telahi ditetapkan.

Nad Darga Talkurputra sebagaimana dikutip Urip Santoso menyatatakan dasar dari tata guna tanah adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan negara.
2. Batas-batas hak pemegang hak atas tanah.
3. Funsi social hak atas tanah.
4. Perlindungan ekonomi lemah.
5. Penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah.
6. Penatagunaan tanah sebagai komponen pembangunan nasional.
7. Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang.
8. Penatagunaan tanah merupakan kegiatan yang bersifat koordinatif.
9. Penatagunaan tanah sebagai suatu system yang dinamis.
10. Penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat.[10]

4. Tata Guna Tanah di Perkotaan

Sebagai upaya antisipati untuk mencegah turunnya kualitas lingkungan hidup pemukiman perkotaan, dan juga demi mewujudkan kebijaksanaan tata guna tanah dan lingkunga hidup di perkotaan, pemerintah melaksanakan pembangunan pemukiman perkotaan. Langkah ini didasarkan pada kenyataan bahwa tanah di perkotaan sangat terbatas, sementara kebutuhan tanah makn lama makin banyak.

Pembangunan pemukiman harus ditata dengan perencanaan yang baik sesuai dengan tata ruang dan tata guna tanah, serta dilengkapi dengan sarana dan fasilitas lingkungan sehingga merupakan suatu lingkungan pemukiman yang berfungsi bagi kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam rangka

[10] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit,* 248-252

berbangsa dan bernegara.[11] Kawasan perkotaan merupakan wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penggunaan tanah di kawasan perkotaan adalah:

a. pada umumnya digunakan untuk suatu kegiatan yang memerlukan tanah (tempat/ruang) relative tidak luas dan biasanya diukur dengan meter persegi, misalnya untuk kegiatan perumahan, perkantoran, perhotelan, pertokoan, perdagangan, pabrik/industry, pendidikan, peribadatan, fasilitas umum/sosial.
b. Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang tinggal di perkotaan adalah aktifitas kehidupan non pertanian dan jasa-jasa tertentu.
c. jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan adalah sangat besar, sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas jumlah dan luasnya. [12]

Ruang dan tanah merupakan modal dasar dan potensi seumber daya alam yang sangat mahal dan semakin langka. Hal ini disebabkan tanah dibutuhkan dan dimanfaatkan untuk meningkatkan berbagai bentuk pembangunan. Tanah harus dapat dimanfaatkan untu menigkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Agar ruang dan tanah dapat dimanfaatkan secara efektif dan efesien dalam pemenuhan kebutuhan perumahan dan pemikiman perlu dilakukan pembinaan serta pengelolaan ruang dan tanah secara terarah dan terkendali. Sehubungan dengan itu tata guna tanah (*land use*

[11] Muchsin&Imam Kuswahyono, *Op Cit,* 55.
[12]Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…, Op Cit.,* 254.

planning) menjadi salah satu pertimbangan penting dalam pembangunan perkotaan.[13]

Tata guna tanah tidak hanya berarti menggunakan tanah secara terencana untuk sector tertentu saja, melainkan untuk seluruh sector kegiatan pembangunan. Tata guna tanah sebagai bagian dari konsep tata ruang memerlukan perencanaan yang komprehensif, agar diperoleh *values, goals,* and *assumption.* Dalam pemanfaatan ruang dua hal yang harus dikembangkan, yaitu:

a. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan konsep penataan ruang.
b. Perangkat yang sifatnya berupa insentif dan/atau disinsetif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.[14]

Tata guna tanah diperkotaan dilakukan dengan asas aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS). Aman yang dimaksudkan di sini adalah aman dari bahaya kebakaran, aman dari tindak kejahatan, aman dari bahaya banjir, aman dari bahaya kecelakaan lalu lintas dan aman dari ketunakaryaan. Tertib, maksudnya adalah tertib dalam bidang pelayanan, tertib dalam penataan wilayah perkotaan, tertib dalam lalu lintas, dan tertib dalam hukum. Lancar maksudnya adalah lancar dalam pelayanan, lancer berlalu lintas, lancer dalam berkomunikasi. Sedangkan sehat maksudnya adalahsehat dari segi jasmani, dan sehat dari segi rohani.[15]

---

[13] Muchsin&Imam Kuswahyono, *Op Cit.,* 56.
[14] *Ibid.* ,57.
[15] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian…,Op Cit.,* 256-258.

DAFTAR PUSTAKA

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

Adrian Sutedi, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

Abu Azam Al-Hadi, Hukum Perwakafan Tanah dalam Islam di Indonesia, (Jember: Pena Salsabila, 2010).

AP. Parlindungan, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, (Bandung: Mandar Maju, 1998).

----------, Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, (Bandung: Bandar Maju, 1994).

----------, Beberapa Masalah dalam UUPA, (Bandung: Mandar Maju, 1993).

----------, Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Bandung: Mandar Maju, 1999).

Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 1, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004).

Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif,* (Bandung: Remaja Karya, ,1997).

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undan-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya, (Jakarta:* Djambatan, 2004).

Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya,* (Bandung: Alumni, 1993).

Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Seketsa*, (Bandung: Refika Aditama, Bandung, 2003).

E. Utrech, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, 1961).

Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi,* (Bandung: Alumni, 1999).

Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum,* (Jakarta: Rajawali Press, 1991).

----------, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah,* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991).

----------, *Praktek Jual Beli Tanah,* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).

Henry Cambell Black, *Black law Dictionary,* (USA: West Publising Co, 1991).

Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia,* (Surabaya: Arkola, 2002).

Imam Kuswahyono&Tunggul Anshari, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia,* (Malang; UM Press, 2000).

John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia,* (Jakarta: Gramedia, 1997).

J.B. Daliyo, *Hukum Agraria I,*(Jakarta: PT Prehalindo, 2001).

Kansil&Christine Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002).

Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik,* (Yogyakarta: Kanisius, 2001).

Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah,* (Bandung: Refika Aditama, 2010).

----------, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi&Implementasi,* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001).

M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian,* (Bandung: Alumni, 1986).

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

Oloan Sitorus&Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004).

Purnadi Purbacaraka dan Ridwan, *Sendi-sendi Hukum Agraria,* (Jakarta: Halim Galia, 1985).

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

Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria,* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011).

Supriadi, *Hukum Agraria,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012)

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

Sudargo Gautama, *Himpunan Yuriprudensi Indonesia yang Penting Untuk Praktek Sehari-hari (Landmark Decision) Berikut Komentar,* Jilid 13, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995).

Suparman Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Serang: Darul Ulum Perss, 1993).

Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW),* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).

Soebekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata,* (Jakarta: Intermasa, 1980).

----------, *Aneka Perjanjian,* (Bandung: PT. Citra Aditiya, 1995).

----------, *Hukum Adat di Indonesia dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung,* (Bandung: Alumni,1991).

----------, *Aneka Perjanjian,* (Bandung: Alumni, 2000).

Soebekti &TjitroSoedibjo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983).

Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria,* Universitas Terbuka, Karunia, Jakarta, 1998.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah,* (Jakarta: Kencana, 2005).

----------, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif,* (Jakarta: Kencana, 2012).

----------, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah,* (Jakarta: kencana, 2010).

Thoyib Sugianto, *Hukum Agraria*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2001

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA)

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 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran 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.

CV PENULIS

Dr. MUWAHID, SH., M.Hum. Lahir di Lamongan, 10 Maret 1978. Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana (S-1) di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Darul Ulum tahun 2000, kemudian melanjutkan Program Magister (S-2) di bidang Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Brawijaya selesai tahun 2003, pada tahun 2011 melanjutkan program doktor (S-3), pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan selesai pada tahun 2015.

Karya ilmiah yang telah dipublikasikan dalam jurnal ilmiah antara lain: Pengaruh Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah terhadap Proses Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah di Pedesaan (legality, fakultas Hukum UMM, 2004), Pemilihan kepala Daerah secara langsung sebagai wujud pelaksanaan demokrasi (An Nufus, Fakultas Dakwah, IAINJ, 2008), Sistem Ketatanegaaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 (al Qonun, fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel 2010), Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Humanis, LPPM UNISDA, 2009), Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Tindak Pidana Korupsi (Yustisia, Fakultas Hukum UNS, 2012) Transformasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional (al Manahij, STAIN Purwokerto, 2012), Penerapan Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Al Hukama, Jurusan Ahwal as Syakhsiyah UIN Sunan Ampel, 2010).