

HUKUM DAN KEBIJAKAN AGRARIA DI INDONESIA

Disusun sebagai Diktat/Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria



PENULIS :

DWI HASTUTI, MPA NIP. 198705082019032008

**FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI JEMBER**

2020

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan ke hadapan Allah SWT karena berkat rahmat, hidayah, dan karuniaNya penulis dapat menyelesaikan Diktat untuk Mata Kuliah Hukum Agraria ini.

Tujuan penulisan diktat kuliah ini dalam rangka memenuhi kebutuhan bahan bacaan bagi mahasiswa yang menempuh mata kuliah hukum agraria / pertanahan di Lingkungan IAIN Jember. Diktat ini memberikan pemahaman dan pengetahuan berkaitan dengan dasar-dasar pengetahuan tentang Hukum Agraria di Indonesia yang meliputi konsep hukum agraria, sejarah hukum dan politik agraria di masa penjajahan dan masa kemerdekaan, Undang-Undang Pokok Agraria sebagai hukum agraria nasional, asas-asas hukum agraria nasional, hak atas tanah, hak pengelolaan atas tanah, pendaftaran tanah, serta dilengkapi pembahasan mengenai kebijakan reforma agraria dan kebijakan penatagunaan tanah.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan diktat ini. Akhirnya sumbang saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan diktat ini. Semoga diktat ini bermanfaat bagi seluruh pembaca, khususnya mahasiswa yang menempuh mata kuliah hukum agraria.

Jember, Desember 2020

Penulis

DAFTAR ISI

COVER		
KATA PENGANTAR		
BAB I	HUKUM DAN KEBIJAKAN AGRARIA : TINJAUAN KONSEPTUAL	1
	A. Pengertian Agraria dan Hukum Agraria	1
	B. Fungsi Hukum Agraria Dalam Kebijakan Pembangunan Nasional.....	4
BAB II	SEJARAH HUKUM DAN POLITIK AGRARIA PADA MASA PENJAJAHAN	6
	A. Ciri – Ciri Hukum Agraria Kolonial.....	6
	B. Sejarah Kebijakan Politik Pertanian Di Indonesia Pada Zaman Penjajahan.....	8
BAB III	HUKUM DAN POLITIK PERTANAHAN MASA KEMERDEKAAN SEBELUM LAHIRNYA UUPA	14
	A. Upaya Penyesuaian Hukum Agraria Kolonial	14
	B. Upaya Menyusun Undang-Undang Pokok Agraria	18
BAB IV	HUKUM AGRARIA NASIONAL	20
	A. UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional	20
	B. Tujuan Hukum Agraria Nasional	21
	C. Nilai-Nilai Pancasila Dalam Undang-Undang Pokok Agraria.....	22
	D. Kedudukan Hukum Adat Dalam Pembentukan Hukum Agraria.....	24
BAB V	ASAS-ASAS HUKUM AGRARIA NASIONAL	30
BAB VI	HAK ATAS TANAH	41

	A. Status Tanah	41
	B. Pengertian Hak Atas Tanah	43
	C. Bentuk Hak Atas Tanah	44
	D. Hak Milik	45
	E. Hak Guna Usaha.....	50
	F. Hak Guna Bangunan (HGB)	54
	G. Hak Pakai	58
	H. Hak Sewa Untuk Bangunan	61
	I. Hak Membuka Tanah Dan Memungut Hasil Hutan	62
	J. Hak – Hak Lain Atas Tanah	63
BAB VII	HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH	66
	A. Pengertian Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL).....	66
	B. Dasar Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	67
	C. Proses Terjadinya Hak Pengelolaan.....	67
	D. Subyek Hak Pengelolaan	69
	E. Wewenang Pemegang Hak Pengelolaan.....	71
	F. Obyek Hak Pengelolaan.....	72
BAB VIII	PENDAFTARAN TANAH	73
	A. Pengertian, Asas, Dan Tujuan Pendaftaran Tanah	73
	B. Obyek Pendaftaran Tanah	75
	C. Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Di Indonesia	76
	D. Sistem Pendaftaran Di Indonesia	82
	E. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak	85
BAB IX	KEBIJAKAN LAND REFORM	88
	A. Pengertian Land Reform	88
	B. Tujuan Landreform	89
	C. Pelaksanaan Landrefom Dari Masa Ke Masa	90
BAB X	KEBIJAKAN PENATAGUNAAN TANAH	98

A. Pengertian , Prinsip, dan Tujuan Penatagunaan Tanah ...	99
B. Kebijakan Penggunaan Tanah	100
C. Tata Laksana Penatagunaan Tanah	107
DAFTAR PUSTAKA	109

BAB I.

HUKUM DAN KEBIJAKAN AGRARIA : TINJAUAN KONSEPTUAL

Diskusi apa pun mengenai pokok persoalan agraria tidak bisa dilepaskan dari pembahasan mengenai cakupan pengertian agraria, hukum dan kebijakan agraria. Mengenai lingkup pengertian agraria, Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah memberikan cakupan sumber-sumber agraria meliputi: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...”. Hukum agraria harus memberi kemungkinan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, untuk kepentingan rakyat Indonesia dalam rangka membangun masyarakat adil dan makmur. Pada bab ini penulis ingin menguraikan pengertian hukum agraria serta fungsi hukum agraria dalam kebijakan pembangunan nasional.

A. Pengertian Agraria dan Hukum Agraria

Agraria secara etimologi berasal dari kata *ager* (bahasa latin) yang berarti tanah atau sebidang tanah, *akker* (bahasa Belanda) yang berarti pertanian, *Agraria* (bahasa Inggris) yang berarti tanah untuk pertanian. Sedangkan dalam kamus besar bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan kepemilikan tanah. Dengan demikian, istilah agraria selalu dihubungkan dengan urusan tanah / pertanian. Hal ini sesuai pula dengan pendapat Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Apa yang ada di dalam misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah bisa berupa tanam-tanaman dan bangunan¹.

Di Indonesia, istilah agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun tanah non pertanian². Hukum agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Maka perangkat hukum tersebut merupakan bagian dari hukum administrasi negara. Pemahaman ini sesuai pula

¹ Subekti dan R. Tjitrosoedibio, kamus hukum, pradnya paramita, jakarta, 1983, hal.12

² Nandang Alamsyah, Administrasi Pertanahan, Universitas Terbuka, 2016.

dengan yang tertulis dalam *Black,s law Dictionary* disebutkan bahwa arti, *agraria laws is relation to land, or to a division or distribution of land*³.

Berbeda dengan pengertian agraria dalam administrasi pemerintahan dalam makna yang sempit yang berarti tanah, pengertian agraria didalam UUPA justru memiliki makna yang lebih luas. Dalam pengertian tersebut, agraria meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa . Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria / sumber daya agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Ruang lingkup agraria dapat dijelaskan seperti berikut:

a. Bumi (Pasal 1 Ayat 4 UUPA)

Dalam pengertian bumi menurut pasal 1 ayat (4) UUPA, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi menurut pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.

b. Air (pasal 1 ayat 5)

Pengertian air menurut pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (3) UU no 11 tahun 1974 tentang pengairan , disebutkan air meliputi air yang terdapat di dalam dan/atau berasal dari sumber – sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut.

c. Ruang Angkasa (Pasal 1 Ayat 6)

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

d. Kekayaan alam

Kekayaan alam terkandung di dalam bumi Disebut bahan, yaitu unsur – unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih, dan segala macam batuan, termasuk bahan-

³ Henry Campbell Black, Black Law Dictionary (west Publishing Co, USA, 1991) Hal.43

bahan mulia yang merupakan endapan alam (UU no 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan).

Kekayaan alam terkandung di dalam air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia (UU no 9 Tahun 1985 tentang perikanan).

Berdasarkan ruang lingkup agraria sebagaimana diuraian diatas, maka penulis dapat menggambarkan cakupan agraria seperti berikut:

Gambar 1: Ilustrasi Cakupan Agraria



Menurut Boedi Harsono, pengertian Hukum Agraria dalam UUPA bukan hanya satu perangkat bidang hukum, melainkan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian 'agraria' sebagai yang diuraikan dalam UUPA. Kelompok bidang hukum tersebut meliputi:

- a) Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
- b) Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
- c) Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pokok Pertambangan;

- d) Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- e) Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa (bukan “*Space Law*”), yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan dalam Pasal 48 UUPA⁴.

Yang perlu ditegaskan bahwa semua bagian dari kelompok hukum agraria itu adalah hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas berbagai sumberdaya agraria, bukan yang mengatur tentang pengelolaan, termasuk penatagunaan atas sumberdaya agraria. Bagi penulis, kelompok hukum yang mengatur pengelolaan berbagai sumberdaya agraria itu tunduk pada pengaturan Hukum Lingkungan.

B. Fungsi Hukum Agraria Dalam Kebijakan Pembangunan Nasional

Pemahaman dan pemaknaan terhadap hakekat hukum agraria tidak saja harus ditelaah dari aspek hukum saja, tetapi juga harus dilihat dari segi politik dan administrasinya yang nampak sebagai *policy* (kebijakan) dalam rangka menegakkan dan melaksanakan apa yang sudah ditentukan oleh konstitusi dan peraturan perundangan. Persoalan berkaitan agraria diatur dalam konstitusi sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konstitusi ini dijabarkan pula dalam pasal 2 ayat 2 UUPA bahwa hak menguasai dari negara ini dalam tingkatan tertinggi adalah :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan , persediaan dan pememiliharaannya ;
- 2) Menentukan dan mengatur hak – hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2003, hal.8

- 3) Menentukan dan mengatur hubungan –hubungan hukum antar orang – orang dan perbuatan –perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konstitusi dan hukum agraria nasional telah memberikan kekuasaan tertinggi pada negara untuk mengatur dan mengontrol peruntukan, pemakaian , pembagian atas unsur-unsur agraria. Dengan demikian kebijakan pembangunan agraria nasional menjadi instrumen negara untuk menjalankan kekuasaannya dalam mengatur masalah yang timbul dari bidang agraria.

Kebijakan pembangunan nasional bidang agraria harus mendasarkan pada tujuan UUPA adalah:

- 1) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- 2) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- 3) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tujuan pertama UUPA di atas menunjukkan bahwa UUPA secara sengaja disusun sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Rakyat tani merupakan perhatian pertama dari UUPA ini oleh karena lapisan masyarakat inilah yang dipandang paling banyak mengalami kemiskinan disebabkan oleh struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang timpang sebagai warisan dari pemerintahan kolonial Belanda. Langkah-langkah untuk menjadikan UUPA sebagai alat pembawa kemakmuran bagi petani dapat dilihat prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan dasarnya pada Pasal 1-15 UUPA. Sehingga UUPA harus menjadi dasar utama dalam setiap kebijakan pembangunan nasional bidang agraria demi terciptanya kemakmuran sebesar-besarnya untuk rakyat.

BAB II

SEJARAH HUKUM DAN POLITIK AGRARIA PADA MASA PENJAJAHAN

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Hukum agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebut hukum agraria kolonial. Dalam bab ini akan menjelaskan mengenai sejarah hukum dan politik agraria melalui penelusuran politik hukum agraria yaitu pada penjajahan (belanda dan Jepang) dan saat masa kemerdekaan serta lahirnya UUPA.

A. Ciri – Ciri Hukum Agraria Kolonial

Hukum agraria kolonial memiliki tiga ciri yang dimuat dalam konsiderasi UUPA dibawah perkataan “ menimbang “ huruf b, c dan d serta dimuat dalam penjelasan umum angka I UUPA , yaitu :

- a. Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang.
- b. Karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintahan jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme yaitu di satu sisi berlakunya peraturan dari hukum adat, di sisi lain juga berlaku peraturan – peraturan dari dan didasarkan atas hukum hukum barat.
- c. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Persoalan pokok hukum agraria kolonial sebagaimana menjadi pertimbangan diberlakukannya UUPA karena adanya masalah dualisme, prulalisme hukum agraria, ketidakpastian hukum bagi rakyat Indonesia. Dualisme hukum juga terjadi di hukum agraria barat dimana hukum perdata barat disamping berlaku bagi golongan Eropa & Timur Asing diberlakukan juga bagi golongan pribumi baik melalui penundukan diri secara sukarela maupun dengan lembaga pernyataan berlaku atas beberapa bagian hukum perdata. Persoalan tanah pada saat itu diatur berdasarkan hukum perdata barat (BW) khususnya dalam buku II KUHPerduta disamping peraturan perundang-undangan lainnya seperti S.1870:118 mengenai Agrarische Besluit, S.1875:119a mengenai algemene domein verklaring. Sifat pluralisme hukum agraria terlihat banyaknya aneka ragam hukum agraria adat yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Kelemahan hukum agraria adat ini adalah disamping formulasinya tidak jelas juga tidak memberikan jaminan kepastian hukum⁵.

Perbedaan antara hukum agraria adat dan hukum agraria barat dapat dijelaskan sebagai berikut⁶:

1.1 Hukum Agraria Adat

Adalah keseluruhan dari kaidah – kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum adat. Hukum agraria adat terdapat dalam hukum adat tentang tanah dan air (bersifat intern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian besar tanah di negara. Perangkat hukumnya tidak tertulis. Untuk tanah yang tunduk pada hukum adat tidak dilakukan pendaftaran tanah. Kalau pernah didaftarkan hanyalah sebagai petunjuk adanya bukti setoran pajak yang telah dibayar oleh pemiliknya (kohir/kitir) jadi secara yuridis bukan sebagai pembuktian hak. Hukum agraria adat ini melahirkan tanah adat seperti tanah ulayat, tanah hak milik dan tanah hak pakai.

1.2 Hukum agraria barat

Adalah keseluruhan dari kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum perdata barat, khususnya yang bersumber pada Burgerlijk Wetboek (BW)

⁵ Samun Ismaya, Pengantar Hukum Agraria (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011) hal 17

⁶ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya (Djambatan, Jakarta, 2003) hal 88.

(bersifat ekstern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian kecil tanah tetapi bernilai tinggi. Hukum yang mengaturnya sudah tertulis dan telah dikodifikasi sebagai KUHPer/BW. Tanah – tanah barat umumnya sudah didaftarkan dengan bukti tertulis sehingga memiliki kekuatan bukti haks e cara yuridis sebagai bentuk kepastian hukum. Hukum agraria batar ini melahirkan tanah hak barat seperti hak *eigendom* , hak *postal* , hak *erfpacht*, *rechts van Gebruik*

Hukum agraria yang dikembangkan pada masa penjajahan difungsikan untuk memenuhi kebutuhan negara penjajah dan memiskinkan rakyat jajahan. Ciri pokok politik hukum agraria kolonial adalah mendominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi.⁷ Prinsip dominasi terwujud dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Eksploitasi kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Diskriminasi nampak pada penjajah menganggap lebih superior dibandingkan dengan penduduk pribumi. Selain itu adanya dependensi masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah semakin tergantung pada modal , teknologi, pengetahuan, dan keterampilan karena semakin lemah dan miskin⁸.

B. Sejarah Kebijakan Politik Pertanahan Di Indonesia Pada Zaman Penjajahan

1. Politik Pertanahan Konservatif .

Politik pertanahan konservatif adalah politik pertanahan yang mempertahankan status quo penjajahan sehingga sangat merugikan rakyat indonesia. Masa-masa pemerintahan pada zaman penjajahan Hindia Belanda dan Inggris yang menggunakan politik pertanahan konservatif dalam kebijakan bidang dapat dijelaskan sebagai berikut:

⁷ Sartono kartodirdjo & Djoko Surya, Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi (aditya Media , Yogyakarta, 1994) hal 5

⁸ Noer Fauzi, Tanah dan Pembangunan,(Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,1999) hal20-21

a. Masa terbentuknya VOC (1602-1799)

Pada masa terbentuknya VOC (Verenigde Oost Indische Compagnie) berkaitan dengan kebijakan politik pertanahan yang sangat menindas rakyat Indonesia, antara lain⁹:

- 1) Contingenten, yaitu pajak atas hasil tanah pertanian yang diserahkan kepada penguasa colonial (kompeni). Petani harus menyerahkan sebagian dari hasil pertaniannya kepada kompeni tanpa dibayar sepeserpun.
- 2) Verplichte Leveranten, yaitu suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya juga sudah ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini, rakyat tani benar-benar tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak berkuasa atas apa yang mereka hasilkan.
- 3) Roerendiensten
Kebijakan ini dikenal dengan nama kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian.

b. Pada masa pemerintahan Gubernur Herman Willian Daendles (1800-1811)

Kebijakan berkaitan dengan pertanahan yang dijalankan oleh Gubernur Herman Willem Daendles yaitu menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar seperti orang Cina, Arab maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual itu dikenal dengan nama tanah-tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah eigendom yang memiliki sifat dan corak istimewa. Yang membedakan dengan tanah eigendom lainnya ialah adanya hak – hak pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan yang disebut landheerlijke rechten atau hak pertuanan. Hak pertuanan misalnya:

- 1) Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampong/desa;
- 2) Hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;

⁹ Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017) hal 14.

- 3) Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk;
 - 4) Hak untuk mendirikan pasar-pasar;
 - 5) Hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebarangan;
 - 6) Hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya, dan sebagainya.
- c. Pada masa pemerintahan Gubernur Thomas Stamford Raffles (1811-1816). Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Thomas Stamford Raffles adalah *land rent* atau pajak tanah. Pada masa itu semua tanah adalah milik raja, karena raja – raja dibekas jajahan hindia Belanda takhluk kepada pemerintahan inggris, maka tanah menjadi milik Raja Inggris. Oleh karena itu rakyat petani yang mengusahakan tanah itu bukanlah sebagai pemiliknya, mereka wajib memberikan pajak tanah kepada raja Inggris, sebagaimana sebelumnya diberikannya kepada raja mereka sendiri.
- d. Pada masa pemerintahan Gubernur Johanes van den Bosch
- Pada tahun 1800 Gubernur Van den Bosch menetapkan kebijakan pertanahan yang dikenal dengan system tanam paksa atau *cultuurstelsel*. Dalam sistem tanam paksa ini rakyat dipaksa menanam satu jenis tanaman tertentu yang langsung maupun tidak langsung dibutuhkan oleh pasar internasional. Hasil pertanian diserahkan kepada pemerintahan kolonial tanpa mendapat imbalan apa pun, sedangkan bagi rakyat yang tidak mempunyai tanah pertanian wajib menyerahkan tenaga kerjanya yaitu seperlima bagian dari masa kerjanya 66 hari untuk waktu satu tahunnya¹⁰.
- Sistem tanam paksa yang demikian sangat jelas mengakibatkan kesengsaraan rakyat. Pada masa ini, pemerintahan kolonial berdaya upaya mengesplotasi sumber kehidupan di bumi Indonesia dengan banyak mengorbankan penderitaan rakyat. Oleh karena itu, timbul reaksi terhadap system tanam paksa (1808) yang dikemukakan oleh para cendekiawan dan

¹⁰ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 17

pemuka masyarakat. Reaksi tersebut antara lain Douwes Dekker yang tertuang dalam bukunya “Max Havelaar” dan Baron van de Hoevell yang menulis dalam bukunya “ Tijdschrift van Nederland Indie”.

Perdebatan tersebut memuncak akhirnya menimbulkan pemikiran tentang politik kolonial yang bagaimana yang harus diterapkan agar sesuai dengan perkembangan zaman. Sehingga pada akhirnya system tanam paksa dihapuskan. Dengan dihapuskannya system tanam paksa yang merupakan pelaksanaan politik kolonial yang konservatif, maka mulailah politik liberal.

2. Politik Pertanahan Liberal

Pada tahun 1870 yang dianggap sebagai titik balik sejarah kolonial belanda, disahkannya Undang-Undang Agraria yang disebut dengan Agrarische Wet. Agrarische Wet merupakan hasil dari rancangan Wet (undang-undang) yang diajukan oleh Menteri Jajahan de Waal. Agrarische Wet diundangkan dalam Stb.1970 No 55 , sebagai tambahan ayat-ayat baru pasal 62 Regering Reglement (RR) Stb.1854 No 2 yang terdiri dari 8 ayat. Pasal 62 RR kemudian menjadi pasal 51 Indische Staatsregeling (IS) Stb 1925 no 447, yang isinya seperti berikut¹¹:

- a. Gubernur jenderal tidak boleh menjual tanah.
- b. Dalam tanah diatas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.
- c. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan–ketentuan yang ditetapkan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan tanah-tanah kepunyaan orang – orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembangan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.
- d. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak erfpacht selama tidak lebih dari 75 tahun.
- e. Gubernur jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak –hak rakyat pribumi.

¹¹ Urip santoso, loc.cit

- f. Gubernur jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman – tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan – peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
- g. Tanah-tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan adalah hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak eigendom, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendommenya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap Negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjualnya kepada bukan pribumi.
- h. Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada nonpribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

Agrarische Wet berhasil memberikan dasar bagi perkembangan modal asing Belanda dalam lapangan pertanian (perkebunan) besar, bahkan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi pengusaha besar Belanda. Sebaliknya, bagi rakyat Indonesia justru menimbulkan kemiskinan, kesengsaraan, dan penderitaan yang amat menyedihkan.

Ketentuan-ketentuan dari Agrarische Wet pelaksanaannya diatur lebih lanjut didalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu diantaranya yang penting ialah yang diatur dalam Koninkjlk Besluit yang kemudian dikenal dengan nama Agrarisch Besluit dan diundangkan dalam S 1870 No 118 memuat pernyataan yang dikenal dengan “domein verklaring”. Pasal 1 dari Agrarisch Besluit ini menentukan : “Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke2 dan ke 3 dari Undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 Pasal 51 IS) maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang

menyatakan bahwa: semua tanah yang tidak ada buktinya hak eigendom adalah kepunyaan negara”.¹²

Dalam praktiknya domein verklaring mempunyai dua fungsi yaitu:

- a. Sebagai landasan hukum bagi pemeritnahan kolonial untuk dapat memberikan tanah dengan hak barat seperti yang diatur di dalam KUHPerdata yaitu Hak eigendom, hak erfpacht, hak Opstal.
- b. Untuk keperluan pembuktian yaitu: apabila Negara berperkara, maka Negara tidak perlu melakukan pembuktian hak eigendommenya atas tanah yang diperkarakannya, akan tetapi yang wajib untuk membuktikan haknya adalah pihak lain.¹³

Dengan berlakunya Domein Verklaring, kedudukan rakyat Indonesia dalam posisi yang lemah. Karena semua tanah rakyat indonesia yang tidak bisa dibuktikan kepemilikan secara tertulis adalah tanah negara karena diketahui bahwa tanah-tanah yang dimiliki berdasarkan hukum adat tidak mempunyai bukti tertulis. Pernyataan negara sebagai pemilik semua tanah ini, sangat diperlukan oleh pemerintah kolonial belanda sebagai dasar legitimasi untuk mendapatkan tanah dengan hak – hak barat guna kepentingan para pemilik modal di Indonesia.¹⁴ Dalam usaha perkebunan partikelir, penguasa dapat memperoleh tanah melalui tiga cara yaitu erfach, sewa, dan konsesi.¹⁵

Hukum dan kebijakan pertanahan yang ditetapkan oleh penjajah senantiasa ditujukan untuk kepentingan dan keuntungan penjajah. Mereka menganggap selain penguasa, juga sebagai pengusaha menciptakan kepentingan-kepentingan atas sumber-sumber kehidupan di Indonesia yang menguntungkan mereka sendiri sesuai dengan tujuan mereka dengan mengorbankan banyak kepentingan rakyat Indonesia.

¹² Ardiwilaga & R.Rustandi, Hukum Agraria Indonesia , (Masa Baru, Jakarta, 1962) hal 147

¹³ Soedikno Mertokusumo , Hukum dan Politik Agraria, (Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988) hal 221

¹⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya,(Djambatan, Jakarta, 2003), hal 43

¹⁵ Mubyarto , Tanah dan tenaga Kerja Perkebunana, Kajian Sosial Ekonomi, (Aditya Media, Yogyakarta, 1992) hal 38

BAB III

HUKUM DAN POLITIK PERTANAHAN MASA KEMERDEKAAN SEBELUM LAHIRNYA UPA

Setelah Indonesia Merdeka maka sumber Hukum Agraria dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD-1945 yang menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pada masa ini semula urusan agraria menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri. Tanggal 29 Maret 1955 dengan Kepres No. 55/1955, dibentuk Kementerian Agraria.

Proklamasi kemerdekaan memiliki arti penting bagi penyusunan hukum agraria nasional yaitu *pertama*, bangsa indonesia memutuskan hubungannya dengan hukum agraria kolonial, dan *kedua*, bangsa indonesia sekaligus menyusun hukum agraria nasional. Dalam menyusun hukum agraria nasional membutuhkan waktu yang lama sehingga untuk mengisi kekosongan hukum maka diberlakukan pasal II aturan peralihan UUD 1945, yaitu segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar ini. Dengan demikian, segala peraturan tentang agraria yang berlaku pada masa pemerintahan kolonial dinyatakan masih berlaku selama tidak bertentangan dengan UUD 1945, belum dicabut, atau belum diganti dengan hukum yang baru¹⁶.

A. Upaya Penyesuaian Hukum Agraria Kolonial

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah indonesia untuk menyesuaikan hukum agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah proklamasi kemerdekaan adalah menggunakan kebijakan dan tafsir baru, penghapusan hak – hak konversi, penghapusan tanah partikelir , perubahan peraturan persewaan tanah rakyat, peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah, peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan, kenaikan canon dan cijn , larangan

¹⁶ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 32

dan penyelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin, peraturan perjanjian bagi hasil (tanah pertanian) dan peralihan tugas wewenang agraria.

1. Menggunakan Kebijakan Dan Tafsir Baru

Kebijakan baru dengan menggunakan tafsir baru pada pelaksanaan hukum kolonial disesuaikan dengan iwa pancasila dan konstitusi dasar pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Penafsiran baru tersebut berkaitan dengan hubungan negara dengan tanah dimana konsep domein verklaring yang tidak lagi diterapkan. Dalam kebijakan yang baru bahwa negara memiliki hak menguasai atas tanah yang bukan sebagai pemilik tanah, melainkan melakukan pengaturan peruntukan dan pemanfaatan terhadap tanah.

2. Penghapusan hak – hak konversi.

Berdasarkan UU no 13 tahun 1948 yang mencabut Stb.1918 No 20 dan ditambah dengan UU no 5 Tahun 1950 , yaang secara tegas dinyatakan bahwa lembaga konversi , begitu juga hak – hak konversi serta hypotheek yang membebaninya menjadi hapus.

3. Penghapusan tanah partikelir

Pada masa penjajahan dikeluarkan kebijakan pertanahan berupa tanah partikelir, yang didalamnya terdapat hak pertuanan. Hak pertuanan tersebut ini, seakan tanah pertikelir tersebut merupakan negara dalam negara. Banyaknya tuan tanah yang menyahgunakan kekuasaannya inilah menyebabkan rakyat indonesia semakin menderita.

Berdasarkan Undang-Undang no 1 tahun 1958 tentang penghapusan tanah – tanah partikelir , 24 januari 1958, hak –hak pemilik tanah pertikelir atas tanahnya beserta hak-hak pertuanannya hapus dan tanah bekas partikelir itu secara hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara dengan pemberian ganti kerugian.

4. Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat

Peraturan persewaan tanah rakyat kepada perusahaan perkebunan besar khususnya dan orang-orang bukan Indonseisa asli sebagaimana tercantum dalam pasal 51 ayat 8 IS yang memungkinkan jangka waktu persewaan tanah mencapai 21,5 tahun. Setelah merdeka, peraturan tersebut diubah oleh Undang-

Undang no 6 tahun 1951 mengatur persewaan tanah paling lama 1 tahun atau 1 tahun tanamam. Adapun jumlah sewanya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

5. Peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah.

Dibuatnya regulasi yang mengatur pemindahan hak atas tanah yang tertuang dalam UU no 25 tahun 1954 perubahan atas UU darurat no 1 tahun 1952. Dalam pasal 1 UU tersebut dinyatakan bahwa dalam menanti peraturan lebih lanjut untuk sementara waktu setiap serah terima pakai buat lebih dari satu tahun dan perbuatan perbuatan yang berwujud pemindahan hak mengenai tanah – tanah dan barang-barang tetap lainnya tunduk pada hukum eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan ijin dari menteri Kehakiman (dengan UU no 76 tahun 1957 ijinnya dari menteri agraria).

6. Peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan

Pada tahun 1956 lahir Undang-undang no 29 tahun 1956 tentang peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan. Berdasarkan regulasi ini, menteri agraria dan menteri pertanian diberikan kewenangan untuk mengadakan tindakan-tindakan agar tanah perkebunan yang mempunyai fungsi penting bagi perekonomian negara diusahakan dengan baik.

7. Kenaikan canon dan cijn

Canon adalah uang yang wajib di bayar oleh pemegang hak erfpacht setiap tahunnya kepada negara, sedang cijn adalah uang yang wajib dibayar oleh pemegang konsesi perusahaan perkebunan besar. Pada saat sebelum merdeka canon dan cijn tidaklah begitu besar jumlahnya hanya sebatas tanda pengakuan kepemilikan hak sehingga setelah Indonesia merdeka adanya upaya menaikkan canon dan cijn sebagai uang sewa pemakaian tanah. Regulasi mengenai kenaikan canon dan cijn tertuang dalam UU No.78 Tahun 1957 tentang Perubahan Canon dan Cijn atas Hak-hak Erfpacht dan konsesi guna perkebunan besar ditetapkan bahwa selambat-lambatnya 5 tahun sekali uang wajib ini harus ditinjau kembali.

8. Larangan dan penyelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin

Aturan mengenai pelarangan pemakaian tanah tanpa izin ini dituangkan dalam UU No 51 Prp Tahun 1960 yang diganti oleh UU No 1 Tahun 1961. Dalam

ketentuan tersebut diatur bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah dilarang dan dapat diancam dengan hukuman pidana sebagai ultimum remedium. Upaya penyelesaian terlebih dahulu dapat dilakukan dengan cara memberikan peringatan kepada pihak yang bersangkutan.

9. Peraturan perjanjian bagi hasil (tanah pertanian)

Perjanjian bagi hasil merupakan suatu perjanjian yang dilakukan antara pemilik tanah pertanian dengan penggarap. Penggarap diperkenankan untuk melakukan penguasaan atas tanah karena suatu sebab di pemilik tanah tidak dapat mengerjakan tanah miliknya, dengan pembagian hasil menurut kesepakatan yang telah disetujui oleh kedua belah pihak. Perjanjian bagi hasil yang semula diatur dalam hukum adat setempat, tetapi setelah dikeluarkannya UU no 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil maka mengharuskan agar pihak-pihak yang membuat perjanjian bagi hasil secara tertulis. Dengan demikian pemerintah mudah melakukan pengawasan dan mengadakan tindakan-tindakan terhadap perjanjian bagi hasil yang merugikan penggarapnya.

10. Peralihan tugas wewenang agraria

Keputusan presiden no 55 tahun 1955 dibentuk Kementrian Agraria yang berdiri sendiri terpisah dari kementrian dalam negeri. Dengan keputusan presiden no 190 1957 ditetapkan bahwa jawatan pendaftaran tanah semula masuk di kementrian kehakiman dialihkan kepada kementrian Agraria. Berdasarkan UU no 7 tahun 1958 ditetapkan pengalihan tugas dan wewenang agraria dari menteri dalam negeri kepada menteri agraria, serta pejabat-pejabat di daerah.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah indonesia untuk menyusun hukum agraria nasional diarahkan kepada tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa untuk kesejahteraan seluruh rakyat indonesia , sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

B. Upaya Menyusun Undang-Undang Pokok Agraria

Upaya pemerintah Indonesia untuk membentuk hukum agraria nasional yang akan menggantikan hukum agraria kolonial dimulai tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tahapan dalam penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria dijelaskan seperti berikut:

1. Panitia Agraria Yogya (1948-1951)

Panitia ini berkedudukan di Yogyakarta yang dibentuk pada tahun 1948.

Panitia ini memiliki tugas yaitu:

- a. Meniadakan asas domein dan pengakuan hak ulayat
- b. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak milik yang dapat diberi hak tanggungan.
- c. Mengamati dan menyelidiki keterkaitan kepemilikan hak atas tanah oleh orang asing di negara-negara lain
- d. Mengadakan penetapan luas minimum tanah diusulkan sebesar 2 Ha untuk di Jawa
- e. Menetapkan luas maksimum kepemilikan tanah di wilayah Jawa diusulkan 10Ha untuk Jawa, sedangkan daerah lain masih dalam pengkajian.
- f. Mengajukan menerima skema hak – hak atas tanah yang diusulkan oleh panitia agraria yogya
- g. Mengadakan pendaftaran tanah hak milik dan hak-hak menumpang yang penting.

2. Panitia agraria jakarta (1951-1956)

Panitia ini berkedudukan di jakarta yang dibentuk pada tahun 1951 setelah pembubaran panitia agraria Yogya. Panitia ini mengemukakan usulan mengenai tanah untuk pertanian rakyat (kecil), yaitu:

- a. Mengadakan batas minimum pemilikan tanah, yaitu 2 hektar dengan mengadakan peninjauan lebih lanjut sehubungan dengan berlakunya hukum adat dan hukum waris.

- b. Mengadakan ketentuan batas maksimum pemilikan tanah, yaitu 25 hektar untuk satu keluarga
- c. Pertanian rakyat hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan tidak dibedakan antara warga negara asli dan bukan asli. Badan hukum tidak dapat mengerjakan tanah rakyat.
- d. Bangunan hukum untuk pertanian rakyat yaitu hak milik, hak usaha, hak sewa, dan hak pakai.
- e. Pengaturan hak ulayat sesuai dengan pokok-pokok dasar negara dengan undang-undang.

3. Panitia Soewahjo (1956-1958)

Panitia negara urusan negara agraria ini diketuai oleh Soewahjo yang pada akhirnya dikenal dengan panitia Soewahjo. Panitia yang dibentuk tahun 1956 telah menghasilkan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 1 Januari 1957 yang berisi: Pengakuan hak ulayat, Asas domein diganti hak menguasai negara, Dualisme hukum dihapuskan, Ketentuan hak-hak atas tanah, hak milik hanya diberikan kepada WNI, penetapan batas maksimum dan minimum tanah, perusahaan atas tanah yang dimiliki, pendaftaran tanah. RUU yang dibuat didasarkan pada UUDS 1945.

4. Rancangan Soenarjo (1958-1959)

Melanjutkan RUU yang dibuat oleh Panitia Soewahjo, RUU Pokok Agraria Soenarjo disetujui oleh Dewan Menteri dan diajukan ke DPR pada tahun 1958. DPR selanjutnya membentuk panitia Ad Hoc untuk membahas RUU Pokok Agraria secara yuridis, mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap serta memberikan usulan dalam RUU Pokok Agraria.

5. Rancangan Sadjarwo (1959-1960)

Sehubungan dengan tahun 1959 negara Indonesia kembali pada konstitusi UUD 1945, maka disusun kembali RUU Pokok Agraria oleh Rancangan Sadjarwo dan disetujui oleh kabinet pada tanggal 1 Agustus tahun 1960. Pada tanggal 24 September 1960 disetujui oleh DPR Gotong Royong dan disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

BAB IV

HUKUM AGRARIA NASIONAL

Dalam rangka menjamin kepastian hukum akan penguasaan tanah bagi rakyat Indonesia maka ditetapkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria pada 24 September 1960 atau sering diebut sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pembangunan hukum agraria nasional didasarkan pada kebijakan dan tafsir baru yang disesuaikan dengan jiwa pancasila, pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilihan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong-royong. Dengan demikian ketentuan hukum agraria nasional mengenai hubungan antara negara dengan tanah tidak menggunakan teori domein, yaitu negara tidak lagi sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia yang menguasai tanah.

A. UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional

Upaya meletakkan dasar bagi pendayagunaan obyek hukum agraria yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tahun 1960 telah diundangkan UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan induk dan dasar hukum dan kebijakan agraria nasional.

UUPA dikatakan sebagai hukum agraria nasional karena UUPA memenuhi 2 kriteria, yaitu:¹⁷

1. Secara nasional formal dibuat oleh lembaga legislatif yaitu DPR bersama Presiden sebagai pembentuk UU. Hal ini terdapat dalam konsederan UUPA dimana: hukum agraria kolonial harus diganti dengan hukum agraria

¹⁷ Samun Ismaya, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta , 2011 , hal 40

nasional yang disusun dalam bahasa Indonesia, dibuat oleh pembentuk UU Nasional Indonesia dan berlaku dalam wilayah Republik Indonesia.

2. Secara nasional materiil :

Memiliki arti bahwa tujuan, asas dan isi sesuai dengan kepentingan nasional. Berdasarkan pertimbangan (UUPA) bahwa hukum agraria yang baru harus:

- a. didasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur bersandar pada hukum agama. Ketentuan UUPA ini telah memenuhi kesesuaian dengan kesadaran hukum masyarakat.
- b. Memberikan kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. Mewujudkan penjelmaan dari sila-sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar. Pancasila merupakan sumber hukum bagi pembentukan hukum positif di Indonesia.

B. Tujuan Hukum Agraria Nasional

Tujuan dari hukum agraria nasional sebenarnya tidak terlepas dari tujuan UUD Negara RI tahun 1945 sebagai dasar hukum dalam pembentukan UUPA, yakni “ melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan”.

Untuk mencapai tujuan negara, sebagaimana yang dikemukakan di atas apabila dipertalikan dengan bidang keagrariaan, diperlukan hal – hal seperti berikut:¹⁸

1. Kesatuan hukum agraria yang berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia
2. Menyederhanakan hukum agraria, dan menghilangkan sifat dualisme
3. Memberikan jaminan kepastian hukum dari apa yang menjadi hak seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah dirumuskan mengenai tujuan pokok pembentukan UUPA yaitu sebagai berikut:

1. Meletakkan dasar-dasar dalam penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmurab, kebahagiaan , dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari apa yang dikemukakan diatas terlihat bahwa UUPA berlaku sebagai alat untuk mencapai kemakmuran serta kebahagiaan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Disamping itu juga, setiap warga negara wajib pula mengakui dan menghormati adanya hak-hak atas tanah tersebut.

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

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dibentuk pada tahun 1960. Pada waktu itu partai Komunis Indonesia (PKI) boleh dikatakan berkembang pesat dan mempunyai pengaruh yang cukup besar, baik dalam kehidupan masyarakat maupun dalam kehidupan kenegaraan Indonesia. Oleh karena itu, ada yang mengatakan bahwa UUPA merupakan ciptaan dan berkonsepsi komunis. Pendapat tersebut, yang mengatakan UUPA adalah ciptaan dari PKI atau konsepsi komunis adalah

¹⁸ Arba, H.M, Hukum Agraria Indonesia, (Sinar Grafika, Jakarta, 2015) hal 18

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

Dalam pembentukan UUPA menggunakan *Stufen Theorie* (teori tangga) yang dijelaskan oleh Hans Kelsen. Adapun teorinya adalah “bahwa tertib hukum atau legal order itu merupakan a *system of norm* yang berbentuk seperti tangga-tangga piramida. Pada tiap tangga terdapat kaidah (*norms*) dan dipuncak piramida terdapat kaidah yang disebut kaidah dasar (*grundnorm*). Di bawah kaidah dasar terdapat kaidah yang disebut undangundang dasar, dibawah undang-undang terdapat kaidah yang disebut peraturan, dibawah peraturan ini terdapat kaidah yang disebut ketetapan. Maka dasar berlaku dan legalitas suatu kaidah terletak pada kaidah yang ada di atasnya¹⁹ Berdasarkan Teori Stufen, maka dasar berlaku dan legalitas UUPA dapat dijelaskan bahwa: Pancasila dengan kelima silanya tercantum dalam alinea IV pembukuan UUD 1945. Ini berarti bahwa dasar berlaku dan legalitas UUD 1945 terletak pada Pancasila. UUPA merupakan tindak lanjut dari pengamalan satu Pasal dalam UUD 1945 adalah Pasal 33 ayat (3). Sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat(1) UUPA, yaitu: Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jadi dasar berlaku dan legalitas UUPA terletak pada UUD 1945 dan UUD 1945 dasar berlaku dan legalitas terletak pada Pancasila. Dengan demikian Pancasila menjadi dasar pembentukan UUPA.

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

1. Sila ketuhanan yang maha esa dimuat dalam :
 - a) Dalam konsideran UUPA dibawah perkataan “berpendapat” huruf c dinyatakan bahwa: ”hukum agraria Nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial, sebagai asas kerohanian

¹⁹ Bachsan Mustafa, Hukum Agraria dalam Perspektif, (Remadja Karya, Jakarta, 1988) hal 3

negara dan cita-cita bangsa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar”

- b) Apabila dibatang tubuh UUPA menjelma dalam pasal 1 ayat (2), pasal 5 , pasal 14 ayat (1) dan pasal 49 ayat (1) , dan ayat (3).
2. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dimuat dalam pasal 10 (ayat 1), pasal 11 ayat (1), pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) dan pasal 15 UUPA.
3. Sila persatuan Indonesia dimuat dalam pasal 1 ayat (1), pasal 5, pasal 9 ayat (1), pasal 11 ayat (2), pasal 18, pasal 21 ayat (1), (2), dan ayat (3).
4. Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dimuat dalam pasal 9 ayat (2), pasal 12 ayat (1), dan ayat (2).
5. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia dimuat dalam pasal 6, pasal 7, pasal 10 ayat (1), (2) dan ayat (3), pasal 11 ayat 2, pasal 13 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4), pasal 15, pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4), pasal 18, dan pasal 53 ayat (1) dan ayat (2).

Dari uraian diatas jelaslah bahwa UUPA bukanlah produk merupakan produk PKI atau berkonsep komunis, akan tetapi dari segi historis (sejarah), teoritis, dan substansinya dijiwai oleh pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam pembentukan UUPA.

D. Kedudukan Hukum Adat Dalam Pembentukan Hukum Agraria

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai hukum adat berikut adalah definisi hukum adat menurut para ahli:

- a. Soekanto

Memberikan pengertian Hukum Adat hakikatnya merupakan hukum kebiasaan, namun kebiasaan yang mempunyai akibat hukum atau sanksi (das sein das sollen). Artinya hukum yang kebanyakan tidak dicitakan, tidak dikodifisir (ongecodificeerd), dan bersifat paksaan (dwang), mempunyai sanksi (dari hukum itu), jadi mempunyai akibat hukum (rechtsgevolg)²⁰.

²⁰ Sukanto, Meninjau Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar untuk mempelajari Hukum Adat. (Rajawali Press ,Jakarta, 1981) Hal 2.

b. Bushar Muhammad

bahwa yang disebut dengan hukum adat adalah keseluruhan adat (yang tidak tertulis) yang hidup dalam masyarakat, berupa kesusilaan, kebiasaan, dan kelaziman yang mempunyai akibat hukum.²¹

c. Prof. Mr. C. Van Vollen Hoven

Mengemukakan hukum adat adalah hukum yang tidak bersumber kepada peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia-Belanda dahulu atau alat-alat kekuasaan lainnya yang menjadi sendinya dan diadakan sendiri oleh kekuasaan Belanda dahulu²².

Menurut UUPA, yang dimaksud dengan hukum adat adalah hukum asli golongan rakyat pribumi yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional asli yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang beraskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan. Hukum agraria pada masa penjajahan Hindia Belanda bersifat dualistik, yaitu hukum agraria barat, dan hukum adat bangsa Indonesia. Hukum agraria barat berlaku bagi orang-orang Belanda, orang eropa dan yang dipersamakan dengan mereka, sedang hukum agraria adat berlaku bagi golongan bumi putera (penduduk asli).

Undang-undang no.5 tahun 1960 adalah undang-undang yang dibuat bangsa Indonesia dikeluarkan setelah Indonesia merdeka. Dalam undang-undang ini terdapat penyebutan hukum adat dalam:

1. Konsideran berpendapat, huruf a;
2. Penjelasan umum angka III (1);
3. Pasal 5 dan penjelasannya;
4. Penjelasan pasal 16;
5. Pasal 56;
6. Pasal 58 (secara tidak langsung).

²¹ Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat*. (Pradnya Paramita, Jakarta, 2003). Cet. XII. Hal 11

²² Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*, Jakarta : Djambatan 1987, hal. 6

Berdasarkan beberapa penyebutan hukum adat di UUPA, maka hukum adat mempunyai 2 kedudukan yaitu :

1. Sebagai dasar utama dalam pembangunan hukum agraria nasional

Hukum adat sebagai dasar pembangunan hukum agraria nasional ini menimbulkan kesulitan-kesulitan berkaitan dengan sifat pluralisme dari hukum adat sendiri, masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai hukum adatnya sendiri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan. Untuk itu perlu mencari persamaan yaitu dengan merumuskan asas-asasnya/konsepsinya, lembaga-lembaga hukumnya, dan sistem hukumnya. Hal inilah yang diambil dari hukum adat untuk dijadikan dasar utama dalam pembangunan hukum agraria nasional.

Asas-asas/konsepsi , lembaga – lembaga dan sistem hukum adat tersebut dituangkan dalam pasal – pasal / ketentuan-ketentuan UUPA sebagai hukum positif. Asas – asas/ konsepsi, lembaga – lembaga hukum, dan sistem hukum adat, dapat dijelaskan sebagai berikut²³:

- a. Asas-asas/konsepsi hukum adat yang diambil sebagai dasar
 - 1) Menurut konsepsi hukum adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam, seperti tanah mempunyai sifat religiomagis, artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Mahas Esa pada masyarakat hukum adat. Konsep ini kemudian dimuat dalam pasal 1 ayat (2) UUPA
 - 2) Di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dikenal hak ulayat. Hak ulayat merupakan hak dari masyarakat hukum adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah ulayat tersebut. Jadi hak ulayat itu bukan hak untuk memiliki, akan tetapi hanya hak untuk menguasai. Hak ulayat ini kemudian dijadikan dasar dalam menentukan hubungan negara dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Konsep ini kemudian dimuat dalam pasal 2 UUPA.

²³ Sahnan, Hukum Agraria Indonesia, (Setara Press, Malang, 2018) hal 59

- 3) Didalam konsep hukum adat disamping ada hak masyarakat hukum adat yaitu hak ulayat , juga ada hak perseorangan yang diakui. Artinya masing-masing individu mempunyai kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah. Konsep ini kemudian dimuat dalam pasal 4 dan pasal 16 UUPA.
 - 4) Di dalam hukum adat dikenal suatu asas: “di dalam hak individu selalu terlekat hak masyarakat” . hal ini merupakan perwujudan dari sifat kemasyarakatan indonesia. Asas ini mengandung arti bahwa penggunaan hak individu harus memperhatikan dan bahkan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Konsep ini kemudian dimuat dalam pasal 6 UUPA.
 - 5) 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 terhadap golongan yang tidak mampu. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam pasal 12 ayat (1) UUPA.
 - 6) Asas lain dari hukum adat adalah ada perbedaan antara warga masyarakat dan warga asing dalam kaitannya dengan penguasaan, penggunaan kekayaan alam. Warga masyarakat dapat mengolah, memetik hasil hutan, dan bahkan mempunyai tanah. Sedangkan warga asing tidak dapat mempunyai hak atas tanah , mereka hanya boleh memetik hasil hutan dan itupun dengan syarat harus memperoleh ijin dari kepala adat masyarakat yang bersangkutan. Dalam konsepsi ini ada perbedaan kedudukan antara warga masyarakat dengan warga asing dalam hubungannya dengan penguasaan tanah. Konsepsi ini kemudian dimuat dalam pasal 9 UUPA.
- b. Lembaga-lembaga hukum adat yang diambil sebagai dasar utama
- Adalah susunan macam-macam hak atas tanah. Di dalam hukum adat dikenal hak-hak atas tanah misalnya hak milik/hak yayasan, hak pakai, hak

sewa, hak menikmati/ memungut hasil hutan dan hak membuka tanah. Susunan ini kemudian dituangkan dalam pasal 16 UUPA.

Lembaga-lembaga hukum yang dikenal dalam hukum adat umumnya lembaga yang diperlukan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang masih sederhana. Maka lembaga yang diambil dalam hukum tanah nasional ialah lembaga yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kebutuhan zaman dan perubahan masyarakat.

Usaha-usaha menyempurnakan terhadap lembaga-lembaga hukum ini adalah :

- a) Adanya tambahan hukum baru, yaitu HGU dan HGB
 - b) Adanya keharusan diadakannya pendaftaran tanah .
- c. Sistem hukum adat.

Dalam hukum adat mengatur hubungan antara ketua adat, masyarakat dan individu-individu sebagai anggota masyarakat dengan sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Menurut sistem ini hukum adat ini, tanah menjadi milik bersama masyarakat atau yang lebih dikenal dengan hak ulayat yang mengandung 2 unsur aspek hukum keperdataan dan hukum publik. Hak ulayat ini merupakan hak yang tertinggi kedudukannya.

Hak ulayat mengandung dua unsur yaitu:

1) Unsur kepunyaan

Semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakannya

2) Unsur kewenangan

Untuk mengatur , merencanakan dan memimpin penggunaannya yang dilimpahkan kepada seorang kepala adat.

Sistem hukum adat ini sebagai sistem hukum agraria nasional, yang dimuat dalam pasal 2, pasal 4 dan pasal 16 UUPA.

2. Hukum adat sebagai pelengkap hukum agraria nasional

Ketentuan pasal 5 UUPA menunjukkan bahwa fungsi hukum adat dalam pembinaan hukum agraria nasional adalah sebagai hukum pelengkap. Dalam pasal 5 UUPA disebutkan 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 persatuan bangsa, dengan sosialisme indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu mengindahkan unsur-unsur yang bersandarkan pada hukum agama. Adanya syarat-syarat inilah yang menunjukkan bahwa hukum adat neredudukan sebagai hukum pelengkap.

Norma-norma hukum adat yang berlaku di Indonesia adalah beranekaragam dan memiliki kelemahan masing-masing, maka hukum adat yang dijadikan dasar hukum agraria nasional adalah hukum adat yang telah *disaneer* atau pemurnian, yang artinya hukum adat yang telah dibersihkan dari cela-celanya serta ditambahkan kekurangan-kekuragannya agar supaya dapat berlaku umum untuk seluruh wilayah Indonesia.²⁴

²⁴ Ibid. hal 62

BAB V.

ASAS-ASAS HUKUM AGRARIA NASIONAL

Sebelum membahas mengenai asas-asas hukum tanah nasional lebih jauh lagi, ada baiknya memahami terlebih dahulu mengenai pengertian asas itu sendiri. Kalau dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian “asas” diuraikan sebagai berikut:

1. dasar (sesuatu yg menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat);
2. dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi);
3. hukum dasar.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam setiap asas hukum, manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihnya. Asas hukum bukanlah merupakan suatu peraturan hukum yang konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang bersifat umum yang melatarbelakangi suatu peraturan yang konkrit.

Dalam Undang-Undang Pokok agraria (UUPA) dimuat beberapa asas dari hukum agraria nasional. Asas-asas tersebut dijadikan sebagai dasar dan harus menjiwai pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria dan semua peraturan pelaksanaannya. Asas-asas tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Muchsin²⁵ terdiri dari delapan asas, sedangkan oleh Urip Santoso²⁶ mengemukakan terdapat sebelas asas. Adapun asas-asas tersebut sebagai berikut:

A. Asas kenasionalan

Asas kenasionalan ditemukan dalam pasal 1 ayat (1), ayat (2) , dan ayat (3) UUPA , yaitu:

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan Tanah Air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- 2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia

²⁵ Muchsin,dkk, Hukum Agraria Indonesia, dalam Perspektif Sejarah, (Refika Aditama, Bandung, 2007) hal 54-61

²⁶ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 53-66

Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- 3) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan bersifat abadi.

Dalam UUPA disebutkan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia. Ini menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Jadi tanah di Indonesia bukan hanya menjadi hak dari pemiliknya saja, begitu juga tanah-tanah di daerah dan pulau-pulau tidak hanya menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja, akan tetapi menjadi hak dari seluruh rakyat Indonesia.

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Ini menunjukkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat religius, artinya perwujudan dari sial pertama Pancasila. Oleh karena itu kebijakan agraria harus digunakan dan diusahakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Demikian pula hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia adalah merupakan hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

B. Asas Hak Menguasai Negara.

Asas ini ditemukan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa: “atas dasar ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh

Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Kata “dikuasai” disini bukan dalam artian “dimiliki”, akan tetapi memberi wewenang kepada negara untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- 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, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (lihat pasal 2 ayat 2 UUPA)

Dengan demikian, hak menguasai negara diatas dimaksudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya hak pengelolaan kepada badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing dalam rangka menjalankan fungsi mensejahteraan rakyat.

Kekuasaan negara dalam bidang agraria meliputi yang sudah di haki maupun yang belum di haki. Sebagaimana kekuasaan negara akan tanah yang sudah dihaki oleh orang atau badan hukum dibatasi oleh isi hak itu, artinya sampai negara memberikan kekuasaan kepada orang atau badan hukum yang mempunyai untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dihaki oleh siapapun adalah lebih luas dan penuh.

C. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional Dan Negara Yang Berdasarkan Atas Persatuan Bangsa Daripada Kepentingan Perseorangan Atau Golongan.

Asas ini ditemukan dalam pasal 3 UUPA, yaitu Dengan mengingat ketentuan –ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada , harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan

negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan – peraturan lebih tinggi.”

Pengakuan mengenai keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada, artinya jika menurut kenyataan hak ulayat tersebut tidak ada, maka hak ulayat masyarakat adat tidak perlu dihidupkan lagi dan tidak akan ada hak ulayat yang baru. Meskipun adanya pengakuan dari negara mengenai hak ulayat, akan tetapi kepentingan hak ulayat dari masyarakat hukum adat tersebut masih harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas. Sebagai contoh, ketika negara ingin melaksanakan proyek besar seperti pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, resettlement yang bertujuan untuk kepentingan nasional yang lebih luas, maka hak ulayat pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya tidak dibenarkan untuk menghalang-halangi kepentingan nasional yang lebih luas.

Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara daripada kepentingan pribadi ditemukan juga dalam pasal 18 UUPA, yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai dalam UUPA, hal ini sebagai konsekwensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya. Apabila ditinjau dari segi sosiologis, menurut Benhard Limbong II berpendapat kepentingan umum adalah adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan Negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan mencapai keadilan di masyarakat yang luas dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, pendidikan dan kesehatan.²⁷ Dari pengertian tersebut, meskipun kepentingan bangsa umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama

²⁷ Benhard Limbong II, Benhard Limbong, 2011, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum, Margaretha Pustaka, Jakarta, (selanjutnya disingkat Benhard Limbong II), hal.147.

rakyat Indonesia lebih dikedepankan, tidak berarti kepentingan pribadi diabaikan begitu saja, melainkan pemegang hak diberikan ganti kerugian yang layak.

D. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas ini diletakkan dalam dalam pasal 6 UUPA, yaitu” semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan digunakan (atau tidak digunakan) semata – mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi , hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (lihat pasal 2 ayat 3 UUPA).

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka suatu hal yang wajar bahwa tanah harus dipelihara sebaik-baiknya, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang , badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah.

E. Asas Kebangsaan

Dalam asas ini telah menggarisbawahkan bahwa hanya warga negara indonesia saja yang boleh mempunyai hak milik atas tanah, sedangkan warga negara asing tidak diperkenankan untuk memiliki hak milik atas tanah. Hak milik adalah hak hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

Asas ini diletakkan pada pasal 9 ayat 1 UUPA dan pasal 21 ayat 1 UUPA yaitu hanya warga negara indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum (pasal

26 ayat 2 UUPA). Orang asing dapat menguasai tanah dengan status hak pakai (pasal 42 UUPA) dan hak sewa untuk bangunan (pasal 45 UUPA) yang luas dan jangka waktunya terbatas.

Demikian pula dengan badan-badan hukum pada prinsipnya tidak mempunyai tanah hak milik. Adapun pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum memiliki hak milik atas tanah, adalah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lain, asal saja ada jaminan – jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluan yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, menurut pasal 28, 35, dan 41).

Meskipun dapa dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan luas masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan , sosial, dan hubungan perekonomiannya maka diadakanlah “*escape-clause*” yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya “*escape-clause*” ini, maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi suatu macam badan hukum diberikan dispensiasi oleh pemerintah dengan memunuhinya syarat-syarat dan ditetapkan oleh pemerintah (pasal 21 ayat 2). Badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk sebagai badan-badan yang adapat memiliki hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu (pasal 49), dalam hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu badan hukum tersebut dianggap sebagai badan hukum biasa yang tidak dapat memperoleh tanah dengan hak milik. Dengan demikian , akan dapat dicegah usaha-usaha penyelundupan hukum yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik yang dilakukan oleh badan-badan hukum.

F. Asas Persamaan Bagi Setiap Bangsa Warga Negara Indonesia

Asas ini diletakkan pada pasal 9 ayat (2) UUPA , yaitu “Tiap-tiap warga negara baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Dalam pasal ini menekankan adanya asas

persamaan karena baik laki-laki maupun perempuan memiliki kedudukan yang sama, disamping itu tidak dipersoalkan pula apakah warga negara indonesia asli, warga negara indonesia keturunan, ataukah warga negara indonesia naturalisasi. Dengan demikian juga tidak membadakan agama, suku dari warga negara indonesia.

Asas persamaan ini juga tercermin dalam tindakan melindungi golongan warga negara indonesia yang memiliki ekonomi lemah, terhadap warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Oleh karena itu, dalam pasal 26 ayat 1 ditentukan bahwa : “ jual beli penukaran, penghibahan, pemberian wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dalam peraturan pemerintah”. Dalam ketentuan inilah adanya kehadiran negara untuk melindungi golongan-golongan yang lemah.

Pemerintah juga berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat memonopoli swasta (pasal 13 ayat 3). Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu, usaha-usaha pemerintah bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (pasal 13 ayat 3). Ketentuan tersebut berfungsi untuk memberikan perlindungan bagi kepentingan masyarakat golongan ekonomi lemah dari tindakan monopoli pihak swasta maupun pemerintah.

G. Asas Landreform Atau Reforma Agraria

Asas land reform ini mejadi dasar bagi tata kelola agraria baik di Indonesia maupun di seluruh dunia. Asas ini ditemukan dalam pasal 7 ayat (1) UUPA, yaitu : “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Maksud dari ketentuan tersebut bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian dapat merugikan kepentingan umum. Agar supaya ketentuan ini dapat dilaksanakan maka ditentukan pula tentang batas luas tanah yang harus dimiliki oleh seorang tani, supaya ia mendapatkan

penghasilan yang cukup untuk hidup dan ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik. tanah –tanah yang memiliki kelebihan batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian , untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan dalam peraturan pemerintah. (lihat pasal 17 UUPA)

Asas ini juga ditemukan pada pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Tanah-tanah yang tidak diusahakan dengan baik dan menjadi tanah terlantar, maka ini akan menjadi sebab dihapuskannya hak atas tanah tersebut. Tanah yang telantar ini akan dikuasai oleh negara dan diberikan kepada rakyat yang membutuhkan dalam menjalankan reforma agraria.

Dalam ketentuan UUPA mengatur bahwa tanah yang dimiliki harus diusahakan sendiri secara aktif, tetapi dalam susunan masyarakat pertanian Indonesia masih perlu dibuka kemungkinan penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai, dan lain sebagainya. tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan – peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan kelompok ekonomi lemah oleh kelompok ekonomi kuat (pasal 24, 41 dan 53). Begitulan misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa. Perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagaimana itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar “*freefight*”, akan tetapi penguasa akan memberikan ketentuan ketentuan tentang cara dan syarat – syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan. Misal dalam perjanjian bagi hasil, ketentuan tersebut diatur dalam UU no 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil.

H. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Dalam rangka mencapai apa yang dicita-citakan bangsa dan negara dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat. Asas ini ditemukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, yaitu :

“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:

- 1) untuk keperluan Negara;
- 2) untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 3) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- 4) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- 5) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Berdasarkan hierarkinya, rencana umum nasional dibagi menjadi dua, yaitu pertama, rencana umum (national planning) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, dan kedua, rencana umum nasional diperinci menjadi rencana umum daerah (regional planning) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terencana dan teratur sehingga dapat membawa berkah manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

Asas ini bertujuan agar setiap jengkal tanah dipergunakan seefisien mungkin dengan memperhatikan asas lestari, optimal, serasi, dan seimbang (LOSS) untuk berbagai keperluan pembangunan / usaha serta mencegah kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dengan demikian, jelas bahwa penguasaan negara atas bumi, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya itu untuk melaksanakan kebijakan mengenai rencana penataan ruang. Yang dimaksud dengan

penataan ruang adalah wadah meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia, dan makhluk lain hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya (pasal 1 ayat 1 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang).

Didalam penataan ruang harus sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang , pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang merupakan sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang, dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang (penjelasan pasal 1 ayat 4 UU Nomor 26 Tahun 2007).

I. Asas kesatuan hukum

Asas kepastian hukum ditemukan dalam pasal 5 UUPA, yaitu: “ hukum agraria yang masih berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme indonesia serta dengan peranturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria.” Dengan dijadikan hukum adat sebagai dasar dalam pembentukan dari hukum tanah nasional, maka kesatuan hukum dapatlah diwujudkan karena mengingat hukum adat yang mengatur tentang tanah digunakans ebagian besar rakyat indonesia.

J. Asas jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum

Rakyat indonesia asli tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum dalam hukum agraria kolonial, hal ini karena tanah yang dimiliki rakyat indonesia tidak didaftar. Dalam UUPA ini asas kepastian hukum tertuang dalam pasal 19 ayat 1, yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran

tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Kemudian yang bertalian dengan perlindungan hukum dituangkan dalam pasal 18 UUPA, yaitu meskipun hak atas tanah memiliki fungsi sosial, tidak berarti kepentingan perseorangan terabaikan. Dalam rangka memberikan penghormatan dan perlindungan hukum, hak atas tanah yang dicabut oleh negara untuk kepentingan umum harus diberikan ganti rugi yang layak. Ini artinya kehidupan pemegang hak atas tanah harus lebih baik setelah hak atas tanah diambil pemerintah.

K. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal ditemukan dalam pasal 44 (1) UUPA, yaitu:” seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai sewa”. Dalam ketentuan ini, asas pemisahan horizontal dalam implementasinya adalah merupakan hak sewa untuk keperluan bangunan; seseorang atau badan hukum menyewa tanah hak milik orang lain yang kosong atau tidak ada bangunannya dengan membayar sejumlah uang sewa yang besarnya ditentukan oleh kesepakatan kedua belah pihak. Dengan demikian, tergambar bahwa ada pemisahan horizontal antara pemilikan tanah dengan pemilikan bangunan dimana tanah menjadi hak milik dari pemilik tanah sedangkan bangunan menjadi hak milik dari penyewa tanah.

BAB VI

HAK ATAS TANAH

A. Status Tanah

Secara sederhana, status tanah meliputi: (1) tanah hak; dan (2) Tanah Negara. Tanah Hak adalah tanah yang sudah dilekati hak atas tanah sebagaimana hak atas tanah berdasarkan UUPA. Tanah negara adalah tanah yang belum dilekati hak atas tanah berdasarkan UUPA. Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa berdasarkan konsepsi hubungan antara Negara dengan tanah maka dihasilkan 3 (tiga) entitas tanah, yaitu: (i) tanah Negara; (ii) tanah ulayat; dan (iii) tanah hak.²⁸ Pandangan Guru Besar Hukum Agraria UGM tampaknya merupakan gagasan yang berkembang kemudian, yang semakin mengemuka ketika hak asasi manusia semakin berkembang dan demokratisasi semakin menguat.

Dalam praktik administrasi pertanahan sampai saat ini, entitas tanah ulayat bukanlah entitas tersendiri. Sebab, tanah ulayat tidak pernah dipandang sebagai tanah yang memiliki kedudukan hukum tertentu di mata hukum. Boedi Harsono sendiri tampaknya lebih cenderung untuk tidak memandang tanah ulayat sebagai entitas tanah tertentu. Bapak Hukum Agraria Indonesia itu berpandangan bahwa Hak Ulayat yang diatur secara sumir dalam Pasal 3 UUPA bukanlah pengaturan yang bermaksud untuk menjadikan Hak Ulayat sebagai salah satu lembaga hukum agraria nasional. Yang diatur hanya yang benar-benar masih ada. Mengadakan pengaturan terhadap Hak Ulayat yang masih ada pun tidak ditujukan untuk mengadakan pengaturan Hak Ulayat.²⁹

1. Tanah negara

Tanah Negara adalah tanah yang belum dilekati dengan hak atas tanah berdasarkan UUPA, seperti: Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna

²⁸ Maria SW. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat* (Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010) hlm.22.

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, isi dan pelaksanaannya, Djembatan, Jakarta, 2003, hal 193.

Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan hak-hak lainnya. Proses terjadinya tanah Negara dapat diklasifikasikan karena hal-hal sebagai berikut:

- a. tanah Negara yang sejak semula merupakan tanah negara. Tanah ini merupakan tanah yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati sesuatu hak atas tanah apapun.
- b. tanah Negara yang berkenaan dengan UU/karena ketentuan UU menjadi tanah Negara. Tanah Negara ini sebelumnya merupakan tanah hak, akan tetapi dengan adanya perubahan politik pertanahan maka dilikuidasi menjadi tanah negara.
- c. tanah Negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- d. tanah Negara yang berasal dari tanah hak dan telah berakhir jangka waktunya serta dengan kebijakan politik pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi.
- e. tanah Negara yang karena penetapan pemerintah menjadi tanah Negara. Penetapan sesuatu areal menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, suaka margasatwa dan sebagainya merupakan contoh konkrit dari tanah Negara ini.
- f. tanah yang menjadi tanah Negara akibat dari suatu perbuatan hukum, karena suatu pelepasan atau penyerahan hak.
- g. tanah Negara yang karena sesuatu peristiwa menjadi tanah Negara, seperti tanah timbul (*aanslibbing*).
- h. tanah Negara yang karena suatu perbuatan menjadi tanah Negara, misalnya diterlantarkan³⁰.

³⁰ Sanusi, 1996, Pengelolaan Tanah Negara dan Permasalahannya di Kotamadya Semarang, Tesis Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 21-24.

2. Tanah hak

Tanah hak adalah tanah yang sudah dilekati dengan hak atas tanah sesuai UUPA, seperti Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak terbatas lainnya. Pasal 4 ayat (1) UUPA mengartikan tanah sebagai permukaan bumi (*the surface of the earth*). Dengan demikian, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya ayat (2) dari Pasal 4 tersebut menyatakan bahwa hak-hak atas tanah ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lainnya. Tegasnya, meskipun secara pemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Itu sangat logis, karena suatu hak atas tanah tidak akan bermakna apapun jika kepada pemegang haknya tidak diberikan kewenangan untuk menggunakan sebagian dari tubuh bumi, air dan ruang di atasnya tersebut.

B. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan / atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.³¹

Dengan adanya hak menguasai dari Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu : “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal- hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

³¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 24.

Atas dasar ketentuan tersebut, Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu :

Dalam ayat (1) : “ 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 dengan orang lain serta badan- badan hukum”. Dalam ayat (2) : “ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang- undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

C. Bentuk Hak Atas Tanah

Bentuk hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai,, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang bersala dari tanah negara. Contoh: HM, HGU, HGB Atas Tanah Negara, HP Atas Tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Contoh: HGB Atas Tanah Hak Pengelolaan, HGB Atas Tanah Hak Milik, HP Atas Tanah Hak Pengelolaan, HP Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan dan dimanfaatkan. Menurut Wantjik Saleh, dengan diberikannya hak atas tanah, maka antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum, dimana dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain.³²

Selain bermacam-macam hak atas tanah tersebut diatas dikenal pula adanya hak tanggungan (hak pypotek) dan hak agraria lainnya (hak bangsa; hak menguasai dari negara; hak guna ruang angkasa, hak mengusahakan hutan dan hak kuasa pertambangan).

D. Hak Milik

1. Isi dan sifat

Pasal 20 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Hak Milik (HM) adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yakni mengenai fungsi sosial dari setiap hak atas tanah. Sudargo Gautama memaknai ‘turun-temurun’ sebagai hak yang ‘dapat diwarisi dan diwariskan’.³³ sifat “Terkuat”, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain

³² Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta, Ghalia Indonesia 1982, hlm. 15.

³³ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Cetakan VIII, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 124.

dan tidak mudah dihapus. “Terpenuhi”, artinya hak milik atas tanah member wewenang kepada pemiliknya paling luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain . Makna ‘terkuat dan terpenuhi’ menurut Penjelasan Pasal 20 UUPA adalah untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, HM-lah yang ‘ter’ (artinya: paling kuat dan terpenuhi).

Bagi penulis, kewenangan penggunaan HM yang meliputi tubuh bumi, air, dan “ruang angkasa” di atasnya itu harus dimaknai dalam kerangka pembatasan Pasal 4 ayat (2) UUPA, yakni ‘sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu’. Oleh karena itulah, maka HM harus tetap berfungsi sosial, eksistensi dan penggunaannya harus tetap memperhatikan kepentingan bersama, yakni kepentingan bangsa Indonesia.

Luasnya HM yang dapat dimiliki secara individual oleh WNI tentu dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Khususnya mengenai pemilikan tanah pertanian pembatasan itu diatur oleh UU No. 56 Prp Tahun 1960, sedangkan mengenai pemilikan tanah perkotaan dengan HM masih belum mendapat pengaturan yang tegas dan memadai.

2. Subjek

Yang dapat mempunyai (subyek hak) tanah hak milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah:

a) Warga negara Indonesia

Pasal 21 ayat (1) UUPA secara tegas menyatakan: “*Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.*” Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA, hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Penjelasan Umum II (5) UUPA, antara lain, menegaskan: “*Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) hanya warganegara Indonesia*

saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)).”

Ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan ‘hanya warganegara Indonesia’ mengandung makna bahwa kewarganegaraan yang menjadi subjek Hak Milik (HM) harus warganegara Indonesia (WNI) dan kewarganegaraan Indonesia itu adalah satu - satunya kewarganegaraannya. Konsekuensinya, seorang WNI yang juga memiliki kewarganegaraan yang lain (berkewarganegaraan rangkap) juga tidak dapat sebagai subjek HM. Oleh karena itulah, maka Pasal 21 ayat (4) UUPA menyatakan: *“Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.”*

b) Badan – badan hukum yang ditetapkan pemerintah

Pasal 21 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa “ pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya”. Aturan pelaksanaan dari UUPA ini terdapat dalam Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tersebut menyebutkan badan badan hukum tersebut antara lain:

- a) Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No. 79 Tahun 1958
- c) Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria, setelah mendengar Menteri Agama
- d) Badan-badan Sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Bagi pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak

milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan hak milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) UUPA).

3. Objek

Tanah yang dapat diberikan Hak Milik dapat dari tanah yang berstatus tanah negara, tanah ulayat ataupun tanah yang merupakan Hak Milik Adat. Status tanah itu berimplikasi pada terjadinya Hak Milik.

4. Cara terjadinya

Pasal 22 UUPA menyatakan bahwa cara terjadinya Hak Milik (HM) dapat karena: (a) hukum adat; (b) penetapan pemerintah, dan (c) ketentuan undang-undang.

- a. Karena hukum adat. Menurut Penjelasan Pasal 22 UUPA, terjadinya HM karena hukum adat adalah karena pembukaan tanah. Cara ini akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara. Hak Membuka tanah itu sendiri oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA merupakan sebagai salah satu hak atas tanah dan oleh Pasal 46 UUPA dinyatakan hanya dapat dipunyai oleh WNI serta diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Karena penetapan pemerintah. Terjadinya HM karena penetapan pemerintah berarti bahwa HM itu ada karena keputusan pemberian hak oleh Pemerintah. Kewenangan pemberian hak sekarang ini dilakukan berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI No. 2 Tahun 2013. Yang perlu diketahui bahwa kemungkinan pemberian hak oleh Pemerintah hanya terjadi di atas tanah yang berstatus sebagai tanah negara. Prosesnya, WNI yang berkepentingan mengajukan permohonan hak kepada instansi yang berwenang. Jika dikabulkan, maka ditetapkanlah Keputusan Pemberian Hak Milik.
- c. Karena undang-undang. Terjadinya HM karena ketentuan undang-undang dalam hal ini adalah karena ketentuan konversi. Konversi adalah

penyesuaian hak atas tanah yang lama baik yang berdasarkan Hukum Barat (Hak Barat) dan dan Hukum Adat (Hak Indonesia) ke dalam sistem hukum yang baru, yakni yang berdasarkan UUPA.

- d. Peralihan. Suatu subyek hukum memperoleh hak milik tanah dari subyek hukum lain yang semula sudah berstatus hak milik, misalnya karena jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan. Dengan terjafinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka hak milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subyek hukum yang satu ke subyek hukum yang lain.

5. Pembebanannya

HM dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya yang lebih rendah nilainya, dalam hal ini Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Sewa (HS). HM tidak dapat dibebani dengan Hak Guna Usaha (HGU), karena HGU hanya dapat diberikan di atas tanah negara. Menurut Pasal 44 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pembebanan HGB, HP, dan HS itu dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

Selain itu, HM juga dapat dibebani dengan Hak Tanggungan (HT). Pasal 25 UUPA menyatakan: "*Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.*" Boedi Harsono menjelaskan bahwa maksud dari ketentuan itu adalah pemberian kemungkinan bagi seorang pemilik tanah untuk menjadikan tanahnya sebagai jaminan kredit. Artinya, jika utangnya tidak terbayar menurut perjanjiannya, maka kreditur berwenang untuk menjual tanah milik tersebut dan mengambil sebagian atau seluruh hasil penjualan itu untuk membayar utang tersebut³⁴.

6. Hapusnya hak milik

Pasal 27 UUPA menetapkan bahwa faktor – faktor penyebabnya hapusnya hak milik atas tanah berakibat tanahnya jatuh kepada negara, yaitu:

- a) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;

³⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya,(Djambatan, Jakarta, 2003)

- b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemliknya;
- c) Karena ditelantarkan;
- d) Karena subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah;
- e) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah
- f) Hak milik atas tanah juga dapat harus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

E. Hak Guna Usaha

1. Isi dan sifat.

Pasal 28 ayat (1) UUPA menyatakan: "*Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.*" Ada 3 (tiga) unsur penting dari ketentuan tersebut, yakni: (1) kemungkinan pemberiannya hanya di atas tanah negara, (2) kemungkinan penggunaannya hanya untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan, (3) jangka waktunya tertentu. Selanjutnya dalam PP no 40 tahun 1996 menambahkan HGU diperuntukkan guna perusahaan perkebunan. Jadi penggunaannya bersifat limitatif. Seandainya pun di atas tanah HGU ada permukiman atau perindustrian, hal itu hanya diperkenankan apabila kegiatan tersebut berkaitan dengan langsung dengan usaha sebagai *right to use* dari HGU itu³⁵.

Penjelasan Pasal 29 UUPA menyatakan bahwa menurut sifat dan tujuannya, hak guna-usaha adalah hak yang waktu berlakunya terbatas. Jangka waktu 25 atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang dengan 25 tahun dipandang sudah cukup lama untuk keperluan perusahaan tanaman-tanaman yang berumur panjang. Penetapan jangka-waktu 35 tahun misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit yang memerlukan waktu yang lebih lama .

2. Subjek.

³⁵ Oloan Sitorus, Hukum Tanah, (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2014) hal 77

Pasal 30 UUPA secara konsisten menerapkan semangat yang terkandung pada prinsip nasionalitas UUPA, konsekuensinya subyek hak guna usaha yaitu hanya WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Ketentuan ini juga dipertegas di dalam Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996 tentang hak gunas usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah. Implikasi lain dari prinsip nasionalitas ini juga tampak pada Pasal 30 ayat (2) UUPA di atas, yang kemudian ditegaskan lagi di dalam Pasal 3 PP No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa apabila pemegang HGU tidak lagi memenuhi syarat, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGU itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat; dan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun itu tidak dilepaskan atau dialihkan, maka HGU tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

3. Obyek HGU

Tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah negara (pasal 28 UUPA dan PP 40 Tahun 1996) dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. apabila tanah yang akan dijadikan objek HGU merupakan kawasan hutan yang dapat dikonversi, maka terhadap tanah tersebut dimintakan dulu pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan;
- b. jika tanah yang akan dijadikan objek HGU itu adalah tanah yang sudah mempunyai hak, maka hak tersebut harus dilepaskan terlebih dahulu sesuai dengan tata cara yang diatur peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. apabila diatas tanah yang dimohon terdapat tanaman dan/atau bangunan milik orang lain yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah, maka pemilik tanaman atau bangunan tersebut harus mendapatkan ganti rugi dari pemegang hak baru.

Demikian juga, apabila pemberian HGU dilakukan atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, maka pemberian HGU itu baru dapat dilaksanakan setelah diselesaikannya pelepasan hak tersebut. Di dalam Penjelasan Umum UUPA II (3) dinyatakan bahwa

pemberian HGU di atas tanah Hak Ulayat baru dapat dilaksanakan setelah masyarakat hukum adat ‘didengar pendapatnya dan diberi “*recognitie*”. Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, tampaknya ada sedikit perkembangan yang menarik yang perlu dicermati mengenai objek HGU ini. Di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa dalam hal tanah yang dimohon adalah tanah ulayat, maka pemohon HGU harus mengadakan perjanjian dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat mengenai penyerahan penggunaan tanah ulayat dimaksud untuk jangka waktu tertentu, sehingga apabila jangka waktu itu habis, atau tanahnya sudah tidak digunakan lagi atau diterlantarkan maka HGU itu hapus, dan penggunaan tanah selanjutnya harus mendapat persetujuan baru dari masyarakat adat setempat.

4. Luas HGU

Luas tanah HGU adalah untuk perseorangan luas minimal 5 hektar dan luas maksimal 25 hektar. Adapun untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (pasal 28 ayat (2) UUPA dan pasal 5 PP no 40 Tahun 1996).

5. Terjadinya HGU

Sebagaimana diketahui HGU hanya dapat diberikan di atas tanah yang berstatus sebagai tanah negara (tanah yang langsung dikuasai negara). Dalam pada itulah, maka Pasal 31 UUPA menyatakan bahwa Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah. Artinya, mekanisme ditempuh adalah melalui proses ‘pemberian hak atas tanah’. Pejabat yang berwenang memberikan penetapan HGU sesuai Pasal 59 Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 7 Tahun 2017 yaitu Menteri maka Kepala Kantor Wilayah BPN menyampaikan data permohonan disertai pendapat dan pertimbangan. pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN, Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Guna Usaha atau keputusan penolakan pemberian Hak Guna Usaha.

HGU juga dapat terjadi karena ketentuan konversi. Dalam hal ini, hak *erfpacht* dan hak konsesi perusahaan kebun besar dikonversi menjadi HGU yang jangka waktunya maksimal 20 tahun Namun demikian terjadinya HGU

karena konversi tetap dapat dikategorikan sebagai penetapan pemerintah. Yang perlu dicatat bahwa konversi hak *erfpacht* menjadi HGU terjadi secara hukum, namun hak konsesi menjadi HGU terjadi setelah pemegang *concessie* mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi HGU. Batas akhir akhir dari HGU (juga Hak Guna Bangunan - HGB dan Hak Pakai - HP) asal konversi hak barat berakhir pada tanggal 24 September 1980.³⁶

6. Peralihan HGU

Pasal 28 ayat (3) UUPA jo. Pasal 16 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa HGU dapat 'beralih' dan 'dialihkan' kepada pihak lain. Pasal 16 ayat (4) PP No. 40 Tahun 1996, yang menyatakan: "Peralihan Hak Guna Usaha karena jual beli, kecuali melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah." Di dalam Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK 13/Depag/66 disebutkan bahwa peralihan HGU dilakukan di hadapan PPAT Khusus. Bukan PPAT yang ada di kecamatan, melainkan PPAT Khusus yang ditunjuk dari kalangan pejabat di lingkungan BPN RI. Hal ini sekaligus merupakan pengawasan peralihan HGU tersebut.³⁷

7. Hapusnya HGU

Pasal 34 UUPA menyatakan bahwa HGU hapus karena: (a) jangka waktunya berakhir; (b) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; (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), yakni pemegang HGU tidak lagi memenuhi syarat sebagai HGU. Hapusnya HGU mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang pengaturan dan tata cara

³⁶ AP Parlindungan, *Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung, 1985, hlm 117

³⁷ Ibid hlm. 153.

penetapan hak guna usaha disebutkan bahwa apabila Hak Guna Usaha hapus dan tidak dapat diperpanjang, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun sejak hapusnya hak. Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas Hak Guna Usaha ditetapkan oleh Menteri. Penetapan tanah negara bekas Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada bekas pemegang hak atau pihak lain atau dapat digunakan untuk:

- a. Reforma Agraria;
- b. Program strategis negara; dan/atau
- c. Cadangan negara lainnya.

F. Hak Guna Bangunan (HGB)

1. Isi dan sifat

Hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahunan (pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA

Menurut Penjelasan Pasal 35 UUPA, karena Hak Guna Bangunan (HGB) tidak mengenai tanah pertanian, maka HGB, selain atas diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang. Tegasnya, HGB dapat diberikan di atas tanah negara maupun tanah milik orang lain.

Sifat dari HGB adalah: tergolong hak yang kuat, dapat beralih; jangka waktu terbatas; dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan; dapat dialihkan kepada pihak lain; dapat dilepaskan oleh empunya dan hanya dapat diberikan untuk keperluan pembangunan bangunan-bangunan³⁸.

³⁸ Samun Ismaya, Pengantar Hukum Agraria, (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011) hal 65

2. Subyek HGB

Yang boleh menggunakan HGB menurut pasal 36 UUPA dan PP no 40 Tahun 1996 adalah Rawga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dalam hal badan hukum asing ingin memiliki hak guna bangunan maka dua unsur, yakni didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, harus ada. Jadi hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak guna bangunan ini, dan di sini terlihat bahwa prinsip nasionalitas tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan warga negara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b pasal di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Subjek Hak Guna Bangunan apabila tidak memenuhi syarat sebagai Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila hal ini tidak dilakukan maka Hak Guna Bangunannya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi Tanah Negara.³⁹

3. Obyek HGU dan jangka waktunya

Menurut Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996, tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah: Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik. Dalam ketentuan tersebut dibagi menjadi tiga kelompok mengenai jangka waktu hak guna bangunan sesuai dengan asal usul tanahnya, yaitu⁴⁰:

a) Hak guna bangunan yang berasal dari tanah negara

HGB yang berasal dari tanah negara jangka waktu pertama kalinya paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.

b) Hak guna bangunan berasal dari tanah pengelolaan

³⁹ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal. 110

⁴⁰ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 90

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun

c) Hak guna bangunan berasal dari tanah hak milik

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 tahun dan tidak ada perpanjangan waktu. Namun atas kesepakatan 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.

4. Cara terjadinya

Pasal 37 UUPA menyatakan bahwa HGB dapat terjadi karena: (a) penetapan Pemerintah, bagi tanah yang dikuasai langsung oleh negara; dan (b) perjanjian yang berbentuk otentik karena penetapan Pemerintah antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh HGB itu, bagi tanah milik. Selanjutnya, Pasal 22 PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa terjadinya HGB di atas tanah Hak Pengelolaan juga dilakukan dengan penetapan pemerintah, dalam hal ini keputusan pemberian HGB oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.

Proses terjadinya HGB karena penetapan pemerintah dalam hal ini keputusan yang berwenang, pada hakikatnya sama dengan terjadinya hak-hak lainnya yang juga karena penetapan pemerintah. Pada bagian cara terjadinya HGB ini, perlu kiranya dijelaskan bahwa Keputusan Pemberian HGB (termasuk HM, HGU, HP) bukan merupakan alat bukti hak. Karena para pemegang Keputusan Pemberian Hak itu masih harus mendaftarkan Keputusan Pemberian Hak tersebut. Sebelum mendaftarkannya, harus terlebih dahulu ditunaikan berbagai kewajiban penerima hak, seperti pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan uang pemasukan.

5. Beralihnya Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain yang diatur dalam ketentuan Pasal 35 ayat (3) UUPA dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Hak Guna Bangunan dapat beralih dengan cara pewarisan yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang Hak Guna Bangunan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli warisnya dan sertipikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.

Hak Guna Bangunan juga dapat dialihkan oleh pemegang Hak Guna Bangunan kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan. Bentuk dialihkan tersebut dapat berupa jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan yang harus dibuktikan dengan akta PPAT, sedangkan lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat dari Kantor Lelang.

6. Hapusnya Hak Guna Bangunan.

Berdasarkan Pasal 40 UUPA dijelaskan bahwa Hak Guna Bangunan hapus disebabkan oleh beberapa hal, yaitu : (1) Jangka waktunya berakhir; (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; (3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; (4) Dicabut untuk kepentingan umum; (5) Ditelantarkan; (6) Tanahnya musnah; (7) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara mengakibatkan tanahnya kembali menjadi Tanah Negara. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemilik tanah. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

G. Hak Pakai

1. Isi dan sifat

Hak Pakai (HP) adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah orang lain, yaitu: milik orang lain atau tanah negara, yang bukan perjanjian sewa-menyewa dan pula perjanjian pengolahan tanah (pasal 41 ayat 1 UUPA). Perkataan “menggunakan” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian digunakan untuk menggunakan lahan atau mendirikan bangunan dan perkataan “memungut hasil” menunjuk kepada Pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan

Wewenang dan kewajiban pemegang HP kalau mengenai tanah Negara, ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang. Kalau mengenai tanah milik ditentukan dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya. Wewenang dan kewajiban tersebut tidak boleh bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Misalnya, seperti yang ditegaskan di dalam ayat (3), bahwa pemberian HP itu tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan.

Hak pakai memiliki sifat seperti tidak perlu di daftarkan dalam UUPA namun PP No 40 Tahun 1996 hak pakai wajib didaftarkan, dapat dialihkan, dapat diberikan dengan Cuma-Cuma dengan pembayaran/pemberian jasa berupa apapun, dapat dilepaskan oleh pemilik Hak pakai, dan dapat dijadikan jaminan utang dengan fidusia.

Hak pakai merupakan hak atas tanah dengan jangka waktu terbatas, namun kepada juga diberikan kewenangan untuk mengalihkan HP tersebut, dengan catatan setelah diperoleh izin dari pejabat yang berwenang (bagi HP di atas tanah Negara), dari pemegang Hak Pengelolaan (bagi HP di atas Hak Pengelolaan) dan disetujui oleh pemegang HM (bagi HP di atas tanah HM).

2. Subyek

Pasal 42 UUPA menyatakan bahwa yang dapat mempunyai hak pakai ialah: (a) warganegara Indonesia; (b) orang asing yang berkedudukan di Indonesia; (c) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan

berkedudukan di Indonesia; (d) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Selanjutnya, Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 lebih rinci menyatakan bahwa yang dapat mempunyai HP adalah: (a) Warga Negara Indonesia; (b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; (c) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah; (d) Badan-badan keagamaan dan sosial; (e) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; (f) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan (g) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

3. Obyek

Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah: (a) Tanah Negara; (b) Tanah Hak Pengelolaan; dan (c) Tanah Hak milik. Yang perlu diingat bahwa pemberian HP dapat dilakukan: dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Berdasarkan status tanah yang dapat diberikan HP itu, akan diketahui cara yang ditempuh untuk terjadinya HP.

Jangka waktu hak pakai dalah berbeda0beda sesuai dengan asal tanah hak pakainya, yaitu:

a) hak pakai atas tanah negara

jangka waktu hak pakai untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

b) hak pakai atas tanah hak pengelolaan

jangka waktu hak pakai untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

c) hak pakai atas tanah milik

jangka waktu hak pakai ini paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, kecuali ada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang hak pakai dapat diperbaharui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan kepada kantor

pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

4. Cara terjadinya

Ada 2 (dua) cara terjadinya HP, yakni: (a) dengan pemberian hak di atas tanah negara dan pemberian hak atas usul pemegang Hak Pengelolaan dalam hal tanah yang dimohon di atas tanah Hak Pengelolaan, dan (b) pembebanan atau pendirian hak baru di atas HM. Dalam hal yang pertama, HP baru lahir setelah Keputusan Pemberian Hak itu didaftarkan; sedangkan dalam kasus kedua, HP sudah lahir pada saat pembuatan pendirian HP di atas HM dibuatkan akta PPATnya (Pasal 42 PP No. 40 Tahun 1996).

5. Hapusnya hak pakai

Hapusnya hak pakai diatur dalam pasal 55 PP no 40 tahun 1996 , yaitu:

- a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya;
- b) Dibatalkannya oleh pejabat berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemilik tanah sebelum jangka waktunya berakhir, karena tidak terpenuhinya kewajiban pemegang hak pakai, tidak terpenuhinya syarat-syarat yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak pakai, dan karena putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap.
- c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir
- d) Hak pakai dicabut berdasarkan UU no 20 tahun 1961;
- e) Ditelantarkan
- f) Tanahnya musnah
- g) Pemegang hak pakai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak pakai

Hapusnya hak pakai atas tanah negara mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara. Hapusnya hak pakai atas tanah pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Hapusnya hak pakai atas tanah hak milik mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang hak milik.

H. Hak Sewa Untuk Bangunan

1. Isi dan sifat

Pasal 44 ayat 1 UUPA telah mengatur yaitu seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Kemudian, urip santoso memberikan pengertian hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan.

Pembayaran uang sewa dapat diberikan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu, dan bisa juga diberikan sebelum atau sesudah tanahnya digunakan sesuai dengan kesepakatan antara pemegang hak sewa untuk bangunan sedangn pemilik tanah (lihat pasal 44 ayat 2 UUPA)

Sifat hak sewa bangunan diantara yaitu tidak perlu di daftarkan dalam UUPA, Cukup dengan perjanjian yang dituangkan di atas akta dibawah tangan atau akta otentik, Bersifat pribadi, Tidak dapat dialihkan tanpa izin pemiliknya, Dapat diperjanjikan, Tidak terputus bila hak milik dialihkan, Dapat dilepaskan, dan Tidak dapat dijadikan jaminan dengan hak tanggungan.

2. Subyek dan obyek hak sewa untuk bangunan

Dalam pasal 45 UUPA telah diatur mengenai subyek hak sewa untuk bangunan, yaitu:

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

Sedangkan yang menjadi obyek hak sewa untuk bangunan adalah hak milik dan obyek yang disewakan oleh pemiliki tanah kepada pihak lain (pemegang hak sewa untuk bangunan) adalah tanah bukan bangunan.

3. Jangka waktu hak sewa untuk bangunan

Mengenai jangka waktu hak sewa untuk bangunan diserahkan pada kesepakatan dari pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan, karena UUPA sendiri tidak mengatur secara tegas berapa lama jangka waktu hak sewa untuk bangunan dilakukan. Pada saat dilakukan penyewaan tidak diperbolehkan untuk mengalihkan hak sewa kepada pihak lain terkecuali ada izin dari pemilik tanahnya. Pelanggaran terhadap larangan ini dapat berimplikasi putusnya hubungan sewa menyewa antara pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan.

4. Hapusnya hak sewa untuk bangunan

Hapusnya hak sewa untuk bangunan dapat disebabkan yaitu:

- a) Jangka waktu telah berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir dikarenakan pemegang hak sewa untuk bangunan;
- c) Dilepaskan oleh pemegang hak sewa untuk bangunan sebelum jangka waktunya berakhir
- d) Hak milik atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Tanahnya musnah.

I. Hak Membuka Tanah Dan Memungut Hasil Hutan

Dalam pasal 46 UUPA menyebutkan bahwa hak membuka lahan dan memungut hasil hutan hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah. Dengan menggunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Menurut Budi Harsono⁴¹, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan sebenarnya bukan hak atas tanah dalam arti yang sesungguhnya. Dikatakan demikian karena kedua hak tersebut tidak memberikan wewenang untuk menggunakan tanah. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan

⁴¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya, Djembatan, Jakarta, 2003

merupakan bentuk pengejawantahan hak ulayat. Tujuan dari dimasukkannya kedua hak ini ke UUPA adalah semata-mata untuk menselaraskan UUPA dengan hukum adat.

J. Hak – Hak Lain Atas Tanah

Dalam pasak 53 UUPA disebutkan hak – hak tanah yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian . hak – hak tersebut sifatnya sementara karena suatu saat lembaga tersebut tidak akan ada lagi. Hal ini disebabkan karena

- ✓ hak – hak tersebut dianggap tidak sesuai dengan asas-asas hukum agraria nasional,
- ✓ hak gadai, hak usaha bagi hasil dan hak sewa tanah dipandang membuka peluang untuk terjadinya pemerasan , sedangkan hak menumpang juga dianggap bertentangan dengan nilai-nilai hukum agraria Indonesia karena mengandung sisa unsur feodal
- ✓ harus diakui hingga saat ini hak-hak tersebut belum sepenuhnya hapus, namun hak – hak tersebut harus tetap diatur untuk membatasi sifatnya yang bertentangan dengan UUPA.

1. Hak gadai

Hak gadai adalah hak dari pemegang gadai untuk menggunakan tanah kepunyaan orang lain (penjual gadai) yang mempunyai utang padanya, selama utang tersebut belum dibayar lunas (ditebus) oleh penjual gadai, maka tanah tersebut akan tetap berada pada penguasaan pemegang gadai⁴². Sedangkan menurut Urip Santoso bahwa hak gadai yaitu penyerahan sebidang tanah milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan melakukan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh

⁴² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya, Djembatan, Jakarta, 2003 , hal 288

tanahnya kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang⁴³. Dengan demikian hak gadai adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang gadai atau penebusan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan.

2. Hak usaha bagi hasil

Budi harsono menyatakan bahwa yang dimaksud Hak usaha bagi hasil adalah hak untuk mengusahakan tanah pertanian berdasarkan perjanjian antara pemiliknya dan seseorang atau sesuatu badan hukum yang disebut sebagai penggarap, berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik untuk menyelenggarakan usaha pertanian diatas tanah yang bersangkutan dengan pembangian hasilnya antara kedua belah pihak, sesuai dengan perjanjian yang diadakan sebelumnya.

Hak usaha bagi hasil ini diatur dalam UU no 2 tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil (tanah pertanian). Dalam ketentuan tersebut diatur jangka waktu perjanjian bagi hasil sekurang-kurangnya 3 tahun, dan untuk tanah kering sekurang-kurang 5 tahun. Jika penggarap meninggal dunia maka perjanjian bagi hasil dilanjutkan oleh warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama. Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu hanya mungkin apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada kepala desa.

Hapusnya hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil) dapat disebabkan yaitu jangka waktu berakhir, atas persetujuan kedua belah pihak, pemilik tanah meninggal dunia, adanya pelanggaran oleh penggarap , tanahnya musnah.

⁴³ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) h 135

3. Hak menumpang

Hak menumpang adalah Hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah diatas tanah pekarangan orang lain (istilah menumpang = magersari). Menurut Budi harsono , hak menumpang pada hakekatnya adalah species dari hak pakai. Tetapi pada hak menumpang ini hubungan hukumnya lemah, mudah diputuskan oleh pemilik tanah pekarangan, karena dalam menumpang ini tidak dikenal bayaran.⁴⁴

Sifat dan ciri hak menumpang ini adalah hak yang sangat lemah, tidak ada pembayaran sewa, sewaktu-waktu jika si pemilik tanah memerlukan tanahnya hak tersebut putus, tidak dapat dialihkan, terjadinya hak menumpang karena perjanjian (ijin dari pemilik tanah/rumah), jangka waktu tergantung si pemilik rumah atau tanah⁴⁵.

Hak menumpang ini masuk kedalam hak atas tanah dikarenakan terdapat suatu kewenangan dari seseorang untuk menggunakan tanah milik orang lain untuk mendirikan bangunan atau mendiami bangunan.

4. Hak sewa tanah pertanian

Menurut Boedi harsono, ⁴⁶ memberikan pengertian yaitu hak sewa tanah pertanian yaitu mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya uang sebagai sewa. Dalam sewa tanah pertanian, penyewa bisa menggarap tanahnya sendiri atau menyuruh orang lain yang dipercaya. Hak sewa tanah pertanian ini sesungguhnya tidak sesuai dengan asas-asas UUPA karena memungkinkan terjadinya pemerasan terhadap orang atau golongan lain khususnya yang tidak memiliki tanah pertanian.

⁴⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2003 , hal 281

⁴⁵ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 149

⁴⁶ Budi harsono, op cit . Hal 280

BAB VII

HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH

A. Pengertian Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)

Istilah Hak pengelolaan secara eksplisit tidak terdapat dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Namun, didalam penjelasan Umum II angka 2 UUPA terdapat istilah “ pengelola” selengkapnya berbunyi:

“...Negada dalam memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan umum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya HM, HGU, HGB, HP atau memberikannya dalam **pengelolaan** kepada suatu badan penguasa untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu: pasal 2 Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, selain dipergunakan 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.

Pengertian hak pengelolaan menurut para ahli⁴⁷:

- ✓ Menurut Maria S.W Sumarjono, HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.
- ✓ Boedi Harsono mengatakan HPL adalah gempilan dari hak menguasai dari negara.
- ✓ R Atang Ranoemihardja , HPL adalah hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah

⁴⁷ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017)

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53 UUPA. Hak Pengelolaan bukan murni hak menguasai negara atas tanah, melainkan pelimpahan dari hak menguasai negara atas tanah.

B. Dasar Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah

HPL tidak disebutkan secara tegas dalam UUPA, keberadaannya merupakan interpretasi dari ketentuan Pasal 2 ayat 2 dan ayat 4 UUPA yaitu hak menguasai dari negara. HPL diatur dalam peraturan seperti:

1. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara
2. Peraturan menteri agraria No 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolan

C. Proses Terjadinya Hak Pengelolaan

Ada 2 (dua) cara perolehan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Berdasarkan proses konversi

Konversi adalah perubahan status hak atas tanah sebagai akibat berlakunya peraturan PermenAgraria No 9 tahun 1965. berdasarkan aturan tsb, Hak penguasaan (beheer) yang diberikan berdasarkan PP No8/1953 yang kemudian di konversi menjadi hak pengelolaan.

Menurut A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut Burgerlijk Wetboek (BW) dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA.⁴⁸

⁴⁸ A.P. Parlindungan, 2008, Konversi Hak-Hak Atas Tanah, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5.

Pelaksanaan konversi diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya⁴⁹. Melalui penegasan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra diubah haknya menjadi Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini lahir setelah hak penguasaan atas tanah negara tersebut didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Tanah yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya.

2) Berdasarkan penetapan pemerintah

Dalam pemberian hak ini, Hak Pengelolaan diperoleh dari tanah yang berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Tata cara perolehan tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999. Jadi proses lahirnya hak pengelolaan melalui penetapan pemerintah didahului dengan adanya permohonan hak.

Secara garis besar, tahapan-tahapan perolehan Hak Pengelolaan pemberian hak, yaitu:

- a. Calon pemegang Hak Pengelolaan mengajukan permohonan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
- b. Atas permohonan pemberian hak tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan;
- c. Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan didaftarkan oleh pemohon Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
- d. Maksud pendaftaran tanah tersebut adalah untuk diterbitkan Sertipikat Hak

⁴⁹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya,(Djambatan, Jakarta, 2003), hlm. 325-326.

Pengelolaan sebagai tanda bukti hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

D. Subyek Hak Pengelolaan

Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subyek Hak Pengelolaan.

1. Suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan dan daerah Swantantra) sebagaimana diatur dalam penjelasan umum angka II nomor 2 UUPA;
2. Departemen, Direktorat dan Daerah Swantantra sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965;
3. Departemen, Direktorat dan Daerah Swantantra sebagaimana diatur dalam pasal 1 Huruf (b) 5 Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966;
4. Departemen dan Jawatan Pemerintah, Badan Hukum yang ditunjuk pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973;
5. Perusahaan Pembangunan Perumahan yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah dan/ atau pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974;
6. Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi milik pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977;
7. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1997 Tentang Pengenaan Bea Perolehan hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan.
8. Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No 9 Tahun 1999 , Badan-Badan hukum yang bisa diberikan hak pengelolaan yaitu:
 - ✓ Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah
 - ✓ Badan usaha Milik Negara (BUMN)
 - ✓ Badan usaha Milik Daerah (BUMD)
 - ✓ PT Persero

- ✓ Badan Otorita
- ✓ Badan-Badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah

Berdasarkan ada ketentuan-ketentuan diatas, maka Semula Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah), Perusahaan Pembangunan Perumahan, dan Industrial Estate. Dalam perkembangannya, dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menjadi lebih jelas siapa saja yang dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 terbuka kemungkinan badan hukum Pemerintah lainnya dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan asalkan ditetapkan oleh Pemerintah. Badan hukum Pemerintah ini dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Pihak-pihak yang dapat menjadi subyek atau pemegang Hak Pengelolaan dikemukakan oleh Eman Ramelan, yaitu subyek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, PT. Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subyek atau pemegang Hak Pengelolaan.⁵⁰

Hak Pengelolaan tidak diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan usaha swasta baik badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan sosial. Syarat bagi badan hukum untuk dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

⁵⁰ Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Majalah Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 196.

E. Wewenang Pemegang Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan di dalamnya terdapat wewenang, hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan ditetapkan wewenang dalam Hak Pengelolaan, yaitu:

1. Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan, adalah:
 - a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
 - c) menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun
2. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 tahun 1977 menyebutkan wewenang pemegang hak pengelolaan, yaitu :
 - a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
 - b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya
 - c) Menyerahkan bagian – bagian atas tanah itu kepada pihak ketiga, menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi peruntukan , penggunaan jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui Perjanjian Penggunaan Tanah. Dengan telah dibuatnya Perjanjian Penggunaan Tanah, maka tercipta hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa,

Hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian

Penggunaan Tanah (SPPT). Dalam praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya Perjanjian Penyerahan, Penggunaan, dan Pengurusan Hak Atas Tanah.⁵¹

F. Obyek Hak Pengelolaan

Obyek hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai oleh negara (tanah negara). Hak atas tanah tidak dapat diberikan dengan hak pengelolaan. Apabila diatas hak tanah tersebut diberikan dengan hak pengelolan, maka hak atas tanah tersebut harus dilepaskan lebih dahulu kepada negara agar menjadi tanah negara, untuk selanjutnya dimohonkan hak pengelolaan.

Berdasarkan sifat dan kewenangannya, Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang mempunyai sifat *right to use*, tidak *right of disposal*, artinya hak yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan adalah hanya mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak ada hak untuk mengalihkan Hak Pengelolaan dalam bentuk apapun kepada pihak lain, dan tidak ada hak untuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal dan eksternal. Kewenangan yang bersifat internal, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah dan menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Kewenangan yang bersifat eksternal yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

⁵¹ Maria S.W. Sumardjono, 2008, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Kompas, Jakarta, hlm. 29.

BAB VIII

PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah menempati posisi penting dalam hukum dan kebijakan pertanahan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari diaturnya ketentuan tentang pendaftaran tanah dalam UUPA. Pasal 19 UUPA menyebutkan bahwa “ untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah Undang-Undang Pokok Agraria mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah NKRI. Ketentuan dalam UUPA tersebut, dilaksanakan pemerintah dengan mengeluarkan PP no 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Pada bab ini akan dibahas pendaftaran tanah dengan menjelaskan secara teoritis meliputi pengertian pendaftaran tanah, asas, tujuan, sistem pendaftaran tanah dan proses pendaftaran tanah.

A. Pengertian, Asas, Dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah tercantum dalam pasal 1 angka 1 PP nomor 24 tahun 1997 yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuansatuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya

Disini pendaftaran tanah dalam PP no 24 tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 ayat (2) Peraturan pemerintah no 10 tahun 1961 yang hanya meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵²

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah tersebut maka dapat diketahui unsur-unsurnya yaitu, adanya serangkaian tindakan, dilakukan oleh pemerintah, secara

⁵² Moh.Yamin Lubis, Abd.Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Mandar Maju, Bandung, 2008) hal.138

terus menerus dan berkesinambungan, secara teratur, meliputi bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, pemberian surat tanda bukti hak, hak-hak tertentu yang membebani.

Mengenai asas-asas pendaftaran tanah disebutkan pada Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :

a. Asas sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan

d. Asas mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

e. Asas terbuka

Dimaksudkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam pasal 3 dan 4 PP no 24 tahun 1997, yaitu:

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

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sertipikat tanah kepada pihak yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah yang dipegangnya itu. Disinilah letak hubungan antara maksud dan tujuan pendaftaran tanah dengan maksud dan tujuan pembuat UUPA yaitu menuju citacita adanya kepastian hukum berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang umumnya dipegang oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

B. Obyek Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran hak atas tanah dalam Pasal 9 PP 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.
4. Hak milik atas unit rumah susun
5. Hak tanggungan

Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang diberikan sertifikat hak atas tanah, dikeluarkan dalam hal pendaftaran tanah terhadap objek bidang tanah yang dilakukan dengan mendaftarkan tanah dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat

C. Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Di Indonesia

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

Kegiatan pendaftaran tanah dalam pasal 19 ayat (2) UUPA di jabarkan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah no 24 tahun 1997, yaitu:

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (opzet atau initial registration)

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP No 24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau PP Nomor 24 Tahun 1997. Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah Negara dan tanah bekas hak milik adat.⁵³

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 P No 24 tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang dilakukan di wilayah-wilayah yang telah ditunjuk oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.⁵⁴

Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 ayat (3) PP No 24 Tahun 1997. Adapun yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk

⁵³ Adrian Sutedi (selanjutnya disebut Adrian Sutedi I), 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.136.

⁵⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017)hal 206

pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau masal.⁵⁵ Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yakni pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau luasannya.⁵⁶

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi⁵⁷:

1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik

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

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran
- b) Penetapan batas bidang – bidang tanah
- c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d) Pembuatan daftar tanah

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (pasal 1 angka 16 PP no 24 tahun 1997)

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

e) Pembuatan surat ukur

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (pasal 1 angka 17 PP no 24 tahun 1997)

⁵⁵ Ibid, hal 306

⁵⁶ A.P.Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, hal .91.

⁵⁷ Urip Santoso , *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 307-309

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

2. Pembuktian hak dan pembukuannya

Kegiatan pembuktian hak dan pembukuan dapat meliputi:

1) Pembuktian hak baru;

Pembuktian hak baru diatur dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997. Ada beberapa macam pembuktian hak baru, yaitu:⁵⁸

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

⁵⁸ Urip Santoso, 2016, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta, Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 12-13

2) Pembuktian hak lama;

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

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

3) Pembukuan hak;

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

4) Penerbitan sertipikat;

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

5) Penyajian data fisik dan data yuridis

Perihal penyajian data fisik dan data yuridis diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 PP No 24 Tahun 1997. Setiap orang yang berkepentingan memiliki hak untuk mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, dan buku tanah.

6) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Perihal penyimpanan daftar umum dan dokumen diatur dalam Pasal 35 PP No 24 Tahun 1997. dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor pertanahan kabupaten/kota yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

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

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

a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:

- 1) Pemindahan hak yang tidak melalui lelang Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik atas Tanah Satuan Rumah Susun dapat dilakukan melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum dan pemindahan hak lainnya, terkecuali dilakukan dengan pemindahan hak dengan lelang, pendaftaran hanya dapat dilakukan jika dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang (Lihat Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997)
- 2) Pemindahan hak dengan lelang
Pemindahan hak dengan lelang hanya dapat dilakukan pendaftaran jika dapat dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang, baik dalam lelang eksekusi maupun sukarela.
- 3) Peralihan hak karena pewarisan
Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak meninggal dunia. Sejak saat itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan diwajibkan dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada ahli waris dan untuk dapat terciptanya tertib administrasi pertanahan, sehingga data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.

- 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi

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

- 5) Pembebanan hak

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

- 6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak

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

- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:

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

- c. Perubahan data yuridis dapat berupa:

- 1) peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya
- 2) peralihan karena pewarisan pembebanan hak tanggungan
- 3) peralihan hak tanggungan
- 4) hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan

- 5) pembagian hak bersama
- 6) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan
- 7) perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama
- 8) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah d. Perubahan data fisik dapat berupa:
 - 1) pemecahan bidang tanah
 - 2) pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah
 - 3) penggabungan dua atau lebih bidang tanah

D. Sistem Pendaftaran Di Indonesia

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

1. *Registration of deeds* (sistem pendaftaran akta atau perbuatan hukum) Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftarkan adalah akta-akta yang bersangkutan. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif, dimana ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Adapun kelemahan dari sistem pendaftaran akta antara lain lamanya untuk memperoleh data yuridis (dengan melakukan *title search*)
2. *Registration of titles* (sistem pendaftaran hak atau hubungan hukum)

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

tanah. Dalam proses pendaftaran tanah, pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan-perubahan haknya kemudian, oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Dalam beberapa literatur dikatakan bahwa istilah *registration of titles* adalah kata lain dari *Torrens System*.⁵⁹

Sedangkan sistem pengumpulan data (sistem publikasi) terdiri dari:

1. Sistem negatif (murni)

Menurut sistem negatif, Negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak merupakan pihak yang benar-benar berhak, karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnyanya hak kepada pembeli.³⁷ Terkait dengan hal tersebut, maka dalam sistem pendaftaran negatif, memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat dan pemilik terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang yang sah menurut hukum. Dengan demikian, pendaftaran berarti pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hal ini berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu "peralihan haknya", dengan cara mendaftarkan akta/*deed* yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds*. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus iuris*⁶⁰

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

⁵⁹ Pendapat dari Greenville Barnes yang dikutip oleh Antje M, Ma'mun, dalam Adrian Sutedi, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah* (Selanjutnya disebut Adrian Sutedi II), Cipta Jaya, Jakarta, h. 63

⁶⁰ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, h. 108.

2. Sistem positif

Menurut sistem positif, sertifikat tanah berlaku sebagai tanda bukti hak yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dalam sistem positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan: *title by registration* (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu "indefeasible title" (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan *the register is everything* (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan dan kemauan pada diri setiap orang (pemegang hak atas tanah) untuk mendaftarkan haknya kepada instansi pemerintah. Kelemahan sistem positif adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak, sehingga menghapuskan hak orang lain yang lebih berhak.⁶¹

Berdasarkan penjelasan dari kedua sistem publikasi negatif maupun publikasi positif maka dapat disimpulkan perbedaan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif dan publikasi positif seperti pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Perbedaan Sistem Publikasi Negatif dan Sistem Publikasi Positif

Perbedaan	Sistem publikasi negatif	Sistem publikasi positif
Jenis sistem pendaftaran Tanah	Akta (registration of deeds)	Hak (registration of titles)
Sifat sertifikat dan buku tanah	Sebagai tanda bukti yang bersifat kuat	Sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak
Jaminan negara atas	Negara tidak menjamin bahwa data fisik dan data	fisik dan data yuridis dalam sertifikat adalah benar, tidak

⁶¹ Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, Laksbang Justitia, Surabaya, hal.48

data fisik dan data yuridis	yuridis dalam sertifikat adalah benar, selama tidak dibuktikan dengan alat bukti lain. Apabila data dalam sertifikat tidak benar, maka dapat dilakukan perubahan berdasarkan keputusan pengadilan. Contoh Negara: Indonesia.	dapat diganggu gugat, serta memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah Contoh Negara: Australia, Malaysia, Hongkong, Kanada, Inggris, Tanzania, dan Austria.
Peran pejabat	Pejabat pendaftaran tanah pasif	Pejabat pendaftaran tanah aktif
Asas	Menggunakan asas Nemo Plus Iuris	Menggunakan asas itikad baik

Manurut para pakar sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak Negatif secara Mutlak tapi disebut Publikasi Negatif bertendensi Positif atau Publikasi Negatif berkecendrungan Positif. Hal ini dapat dibuktikan dengan pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, sertipikat hak atas tanah hanya sebagai alat bukti yang kuat, bukan alat bukti yang mutlak. Alat bukti yang kuat artinya sepanjang tidak ada bukti yang lebih kuat atau alasan pembatalan yang bisa diterima secara hukum maka pemegang hak akan 'aman' tetapi sebaliknya. Artinya pemegang Sertifikat hak atas tanah itu sewaktu-waktu bisa dibatalkan. Namun untuk menjamin kepastian hukum maka ditetapkan pula Rechtsverwerking (kadaluwarsa) yang mana apabila

dalam jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak ada yang menggugat, maka sertifikat tersebut bisa berlaku mutlak.

Asas *Rechtsverwerking* ini bertujuan untuk perlindungan hukum bagi seseorang/badan hukum yang telah memperoleh tanah dengan iktikad baik dan sebagai instrument untuk mengatasi kelemahan pendaftaran tanah dengan Stelsel Negatif. Namun kewenangan penerapan azas tersebut menjadi otoritas Hakim Pengadilan, dengan melakukan uji azas Iktikad baik sisi penguasaan dari mereka yang namanya tercantum dalam sertipikat hak atas tanah.

Sedangkan sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah system pendaftaran hak ("*registration of titles*") yang tampak dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

E. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan obyek pendaftaran tanah dalam PP no 24 tahun 1997 , yaitu sertifikat hak milik, sertifikat, HGU, sertifikat, HGB atas tanah negara , sertifikat HGB atas tanah hak pengelolaan, sertifikat hak pakai atas tanah negara, sertifikat hak pakai atas tanah hak pengelolaan, sertifikat tanah hak pengelolaan, sertifikat tanah wakaf, sertifikat hak milik atas satuan rumah susun, sertifikat hak milik atas satuan non rumah susun, sertifikat hak tanggungan.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak disebutkan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yaitu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat ,

yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertifikat atau selain sertifikat. Berdasarkan sifat pembuktian ini, pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk memohon agar sertifikat yang diterbitkan tersebut dinyatakan tidak sah. Keputusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap yang menyatakan bahwa sertifikat tersebut tidak sah, maka kepala BPN menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertifikat.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam pasal 32 Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997, yaitu:

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

Berdasarkan ketentuan tersebut maka sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur – unsur secara kumulatif, yaitu: sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum, tanah diperoleh dengan iktikad baik, tanah dikuasai secara nyata, dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertifikat.

BAB IX

KEBIJAKAN LAND REFORM

A. Pengertian Land Reform

Secara harfiah istilah Landreform berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “land” yang berarti tanah dan kata “reform” yang berarti perubahan dasar atau perombakan atau penataan kembali. Oleh karena itu, Landreform secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan mengenai penguasaan tanah. Untuk mempelajari konsep Landreform yang sebenarnya ada beberapa pendapat para ahli mengenai Landreform yang dapat dilihat dalam beberapa literatur-literatur agraria. Budi Harsono menyatakan bahwa landreform meliputi perombakan kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.⁶² Menurut R Supapto⁶³ menyatakan landreform adalah perombakan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah untuk tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia mengerjakan sendiri tanahnya, dengan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang membutuhkan.

Land reform dalam UUPA menurut Bahsan Mustofa⁶⁴ telah memberikan pengertian yang luas dengan mencakup tiga masalah pokok yaitu:

- a. Melakukan perombakan dan pembenangan kembali sistem kepemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuan itu adalah adanya pelarangan *groot grond bezit*, pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Asas ini dapat ditemukan dalam pasal 7, pasal 10 dan pasal 17 UUPA.
- b. Melakukan perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut *landuse planning*, asas – asasnya dapat ditemukan dalam pasal 14 dan pasal 15 UUPA
- c. Melakukan penghapusan terhadap hukum agraria kolonial dan melakukan

⁶² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2003 hal .350

⁶³ Suprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik* (UI Press, Jakarta, 1986) hal 122

⁶⁴ Bahsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Remadja Karya, Jakarta, 1988) hal .27

pembangunan hukum agraria nasional.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan induk program *landreform* di Indonesia. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria dalam rangka melaksanakan cita-cita reforma agraria yang tertera dalam UUPA. Dalam Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 sebutkan reforma agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan Pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Berdasarkan pengertian yang telah diuraikan diatas, Landreform adalah kebijakan untuk menghadapi masalah-masalah struktur agraria yang timpang. Indonesia sebagai negara yang pernah di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, juga negara yang memperoleh kemerdekaannya dari perjuangan revolusi, maka kehendak untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalisme juga terekspresikan dalam upaya memperbarui struktur agraria.

B. Tujuan Landreform

Di Indonesia pelaksanaan Landreform berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945 yang terwujud di dalam satu rangkaian kegiatan bidang pertanahan. Secara umum tujuan Landreform adalah untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara adil dan merata guna meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya petani.

Secara terperinci tujuan landreform di Indonesia adalah⁶⁵ :

- 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 merealisasikan keadilan sosial
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan

⁶⁵ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya), Djambatan, Jakarta, 2008, hal 5

- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia yang berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomis yang lemah
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya.

Tujuan reforma agraria dalam Perpres No 48 Tahun 2018 yaitu

- a. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka penciptakan keadilan ;
- b. Menangani sengketa dan konflik agraria ;
- c. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan , penggunaan dan pemanfaatan tanah ;
- d. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- e. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- f. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan ; dan
- g. Memperbaiki dan menjaga kualitas hidup.

C. Pelaksanaan Landreform Dari Masa Ke Masa

UUPA sebagai induk program landreform di Indonesia berisikan hal-hal pokok yang menyangkuta program landreform yang dapat dilihat dalam pengaturannya dalam pasal 7, pasal 10 dan pasal 17 UUPA. Program – program landreform tersebut dapat dijabarkan seperti berikut:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maximum,

tanahtanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanahtanah negara;

4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil bagi tanah pertanian;
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil⁶⁶

Perjalanan Reforma Agraria di Indonesia yang telah dilalui selama tiga periode yaitu masa orde lama, orde baru dan reformasi telah banyak menghasilkan berbagai regulasi dan kebijakan namun masih terdapat ketimpangan struktural kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan. Dalam rangka melaksanakan reforma agraria yang dicita-citakan oleh pendiri bangsa ini, yang tertuang dalam UUD 1945 dan UUPA, pelaksanaan kebijakan reforma agraria dari masa ke masa dapat diketahui seperti berikut:

1. Kebijakan reforma agraria orde lama

Pada pemerintahan era orde lama peraturan pokok yang telah dikeluarkan diantaranya adalah

Program landreform orde lama yaitu:

- a. Penetapan Luas Tanah dan Larangan Menguasai Tanah Melampaui batas maksimum atau kurang dari Batas minimum menurut UU No 56 Tahun 1960

Untuk melaksanakan pasal 17 UUPA 1960 maka diterbitkan Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-Undang ini didasarkan fakta bahwa memang telah terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Dan sesuai dengan UU No.56/Prp/1960, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

⁶⁶ Urip Santoso , Hukum Agraria Kajian Komprehensif, cetakan keenam (Kencana Prenada Media Group, jakarta, 2017) hal 213.

Tanah-tanah yang merupakan kelebihan maksimum itu diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat petani yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (UUPA Pasal 17 ayat (3)) dengan demikian maka pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil.

Dalam UU no 56 tahun 1960 ini juga diatur mengenai batas minimum kepemilikan tanah pertanian agraria petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang cukup / layak untuk menghidupi diri sendiri dan keluarganya. Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minum 2 hektar. Apabila orang – orang yang mempunyai tanah pertanian kurang dari 2 hektar diwajibkan untuk melepaskan tanahnya kepada Negara dengan ganti kerugian.

b. Larangan pemilikan tanah secara absente

Dalam pasal 10 UU no 5 tahun 1960 tentang ketentuan pokok-pokok agraria secara implisit menetapkan larangan pemilikan tanah secara absentee. Agar tanah pertanian dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee. Yang dimaksud absentee adalah pemilikan tanah pertanian yang letaknya di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

UUPA tersebut dilaksanakan dengan PP no 224 tahun 1961 yang diubah menjadi PP no 41 tahun 1964 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian. Beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee yaitu pemilik tanah yang tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat tanah, tetapi letak tanah masih terjangkau oleh pemilik tanah, PNS dan TNI , mereka yang sedang menjalankan tugas negara, dan mereka yang memiliki alasan khusus yang diterima oleh kepala BPN RI.

c. Redistribusi tanah

Pemerintah mengeluarkan program redistribusi tanah dari batas maksimum serta tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja dan tanah negara. Pelaksanaan program redistribusi diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 yang menetapkan tanah-tanah yang akan dibagikan (redistribusikan) dalam rangka pelaksanaan landreform. PP No. 224 Tahun 1961 berisikan tentang teknis dalam pelaksanaan pembagian tanah dan pembelian ganti kerugian, dimana teknis yang dijelaskan berupa jenis-jenis tanah yang akan dibagikan, pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik, syarat-syarat pembagian tanah, pemberian hak milik pasca pembagian tanah, penetapan harga tanah bagi pemilik baru dan cara pembayarannya, serta ketentuan pidana bagi masyarakat yang menolak dalam pelaksanaan peraturan pemerintah ini

d. Perjanjian bagi hasil

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 bertujuan mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil yang adil antara pemilik dan penggarap dan menjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap dengan menegaskan hak dan kewajiban baik dari penggarap maupun pemilik. Penegasan hak dan kewajiban dilakukan oleh Pemerintah untuk melindungi masyarakat golongan ekonomi lemah atau miskin

Pada era orde lama Di bidang agraria, politiknya jelas, diarahkan “kembali” kepada semangat 1945. Kampanye landreform membahana. Untuk menunjang pelaksanaannya maka sejak tahun 1961 dan tahun-tahun berikutnya, dikeluarkanlah berbagai peraturan, dan dibentuk bermacam kelembagaan (Panitia Landreform, Pengadilan Landreform, Panitia Pengukuran Desa Lengkap, dan lain-lain.). Hanya saja masa orde lama reforma agraria diprioritaskan pada “reform” tanah pertanian rakyat di pedesaan dan untuk tanah-tanah perkebunan saat itu belum tersentuh sama sekali, dan dikuasai oleh Negara.

2. Kebijakan agraria orde baru

Pelaksanaan Landreform kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, membawa akibat pokok pula pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme. Kebijakan agraria pada era orde baru ini ditandai dengan tiga kebijakan yaitu pertama pelaksanaan agenda landreform hanya berhenti pada masalah teknis administratif, kedua pengingkaran atas keberadaan kebijakan pokok yang mengatur masalah agraria di Indonesia yang termaktub dalam UUPA dan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPHBH), dan ketiga menghapuskan legitimasi partisipasi dari organisasi massa rakyat tani dalam proses pelaksanaan agenda landreform di Indonesia.

Kebijakan umum Orde Baru ditandai oleh sejumlah ciri, yaitu:

- a) stabilitas merupakan prioritas utama;
- b) di bidang sosial ekonomi, pembangunan menggantungkan diri pada hutang luar negeri, modal asing, dan betting on the strong; dan
- c) di bidang agraria mengambil kebijakan jalan pintas, yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria.

Ciri kebijakan reforma agraria pada era orde baru ini dapat terlahir dikarenakan pada era orde baru (sampai dengan tahun 1992) telah dilahirkan beberapa produk hukum dalam bentuk UU pada bidang pemilu dan pemda, akan tetapi tidak dalam bidang agraria. Dalam bidang keagrariaan nasional tidak dikeluarkan lagi UU tetapi ada peraturan perundang-undangan parsial atau peraturan-peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada dibawah derajat UU (Mahfud 2012, 239).⁶⁷

Oleh karena itu dapat dikatakan inti program landreform pada era orde baru adalah kebijakan tanah untuk pembangunan yang mengacu kepada pertumbuhan ekonomi yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan pembangunan

⁶⁷ Rayyan Dimas Sutadi. “ *Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia:Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde baru dan Orde Reformasi*”. Jurnal Tunas Agraria Vol 1 No.1, tahun 2018, hal 205.

infrastruktur di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian yang merupakan wujud kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk pemerataan penduduk agar program pembangunan lainnya dapat terlaksana serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.

Orde Baru melecehkan gagasan Reforma Agraria (RA) sebagai basis pembangunan. Sekalipun produksi nasional meningkat, namun keadilan sosial diabaikan. Dalam dekade 1980-an, saat swasembada pangan tercapai, justru saat itulah berbagai macam konflik agraria (yang semula memang sudah muncul tapi baru secara sporadis) mulai meluas, merebak di mana-mana.

Sejak awal Orde Baru telah terjebak ke dalam suatu kebijakan yang dapat dikatakan “mengkhianati” pandangan para pendiri bangsa ini, yaitu dengan dilahirkannya tiga macam undangundang di tahun 1967 (UU-PMA, UU-Kehutanan, dan UU Pertambangan) yang tak sesuai dengan UUPA-1960. Pada bidang hukum agraria, terjadi produksi hukum-hukum negara yang baru tanpa mengacu pada UUPA Tahun 1960, tetapi memakai konsepsi Hak Menguasai dari Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan, seperti dapat dilihat pada Undangundang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, Undangundang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan

3. Kebijakan Reforma Agraria Era Reformasi

Landreform kembali masuk menjadi agenda, yang di Indonesia menjadi agenda reformasi. Produk hukum yang penting dalam konteks reforma agraria pada era demokrasi ini yaitu dengan keluarnya Tap MPR No IX/MPR/2001 dan dilanjutkan dengan Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Tujuan dikeluarkannya Tap MPR No IX/MPR/2001 seperti yang termuat dalam pasal 2 adalah mendefinisikan kembali pembaruan agraria sebagai

suatu proses yang berkesinambungan dalam hal yang berkaitan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria agar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Pada masa pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono pelaksanaan landreform dititik beratkan pada mengagendakan redistribusi tanah kembali. Tidak persis sama dengan periode pertama, pembaruan agraria pada periode kedua menggunakan istilah asset reform dan access reform dalam Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) serta kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dituangkan didalam PP No. 11/2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Periode ketiga penataan agraria berupa pelaksanaan reforma agraria yang dimuat dalam Strategi Nasional Kantor Staf Presiden (Stranas KSP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN). Perpres No. 88/2017 merupakan komponen kebijakan yang mendukung salah satu komponen program strategi nasional pelaksanaan Reforma Agraria yaitu Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda Reforma Agraria, dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria dengan mengatur pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan

Perpres no 48 tahun 2018 tentang reforma agraria merupakan penguatan kebijakan akan reforma agraria di Indonesia. Dari sisi kebijakan, lahirnya Perpres RA sebagai regulasi yang bersifat implementatif sesungguhnya menjadi kabar baik bagi rakyat yang selama puluhan tahun menantikan reforma agraria. Dalam Perpres ini disebutkan, bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) melalui tahapan: a. perencanaan Reforma Agraria; dan b. pelaksanaan Reforma Agraria.

Perencanaan Reforma Agraria itu meliputi: perencanaan Penataan Aset terhadap penguasaan dan pemilikan TORA; perencanaan terhadap Penataan Akses dalam penggunaan dan pemanfaatan serta produksi atas TORA; perencanaan

kepastian hukum dan legalisasi atas TORA; perencanaan penanganan sengketa dan konflik agraria; dan perencanaan kegiatan lain yang mendukung Reforma Agraria. Sementara pelaksanaan Reforma Agraria, menurut Perpres ini, dilaksanakan melalui 2 tahapan yaitu Penataan Aset dan Penataan Akses.

Selain itu Perpres ini pun menyoroti terkait dengan objek redistribusi tanah yang meliputi tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak memohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir; tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari bidang HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang; tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya; tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA meliputi: Tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA; dan Tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria, dan lain sebagainya.

Dari apa yang diatur didalam Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria tersebut diharapkan dapat menjadi pedoman dan acuan untuk melaksanakan reforma agraria kearah yang lebih baik lagi dan menjunjung tinggi keadilan di Indonesia. Reforma agraria merupakan jalan terbaik untuk mengatasi segala permasalahan agraria sekarang ini. Untuk menjalankan program Landreform sangat bergantung pada kemauan dan kemampuan dari para penyelenggara Negara.

BAB X

KEBIJAKAN PENATAGUNAAN TANAH

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu dikembangkan rencana tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Dalam rangka menertibkan penggunaan atau peruntukan tanah secara efisien maka didalam setiap pemberian hak atas tanah harus memperhatikan persyaratan dari segi tata guna tanahnya, selain memakai aspek landreform.

Pada masa sekarang ini, dimana tanah tidak tumbuh sementara pertumbuhan penduduk semakin tinggi, sehingga kebijakan penatagunaan tanah menjadi semakin penting karena lebih banyak lagi penduduk yang akan membutuhkan tanah. Penatagunaan tanah diperlukan bukan hanya mengatur masalah pemanfaatan tanah bagi usaha pertanian, tetapi juga bagi usaha-usaha lain, seperti industri, pertambangan, pemukiman dan sebagaimana sejalan dengan kemajuan kehidupan masyarakat. Pemerintah dalam usaha menertibkan penatagunaan tanah dihadapkan dengan beberapa masalah diantaranya tumpang tindih peruntukan tanah, penggunaan tanah tidak sesuai dengan kemampuannya, adanya tendensi penggunaan tanah pertanian subur untuk non pertanian. Dengan demikian berdasarkan pada kenyataan tersebut kiranya diperlukan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan penatagunaan tanah⁶⁸. Pada bab ini akan dibahas mengenai kebijakan penggunaan tanah dan tata laksana penggunaan tanah. Dengan mempelajari bab ini maka mahasiswa diharapkan dapat mengetahui kebijakan penatagunaan tanah terutama berkaitan dengan kebijakan penggunaan tanah dan tata laksana penggunaan tanah.

⁶⁸ Nandang Alamsyah. *Administrasi Pertanian*, (Universitas Terbuka, 2018).

A. Pengertian , prinsip, dan tujuan Penatagunaan Tanah

Kegiatan tata guna tanah atau pengelolaan tanah guna tanah atau penatagunaan tanah dalam pasal 2 ayat (2) huruf a dan pasal 14 ayat (1) UUPA adalah persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan atas bumi, air , ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kegiatan ini bersifat publik yang merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

R. Suprpto menyatakan bahwa tata guna tanah adalah serangkaian kegiatan penataan peruntukan , penggunaan , dan persediaan tanah secara berencana dan teratur , sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang , dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶⁹ Sejalan dengan R Soeprpto , Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa tata guna tanah adalah serangkaian kegiatan penataan penyediaan , peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional⁷⁰. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat disebutkan bahwa ata guna tanah merupakan serangkaian kegiatan berupa penyediaan , peruntukan dan penggunaan tanah, dan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa penatagunaan tanah mempunyai tiga prinsip, yaitu:

1) Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*)

Prinsip ini menghendaki agar penatagunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu.

2) Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak.

⁶⁹ Suprpto, Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik (UI Press, Jakarta, 1986),hal .75

⁷⁰ Soedikno Mertokusumo , Hukum dan Politik Agraria, (Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988)

3) Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Dalam penatagunaan tanah diusahakan dan direncanakan penggunaan tanah yang sesuai dengan data kemampuan fisik tanah dan keadaan serta perkembangan sosial ekonomis masyarakat, sehingga dapat dihindari salah tempat dan salah urus dalam penggunaan tanah, dan perubahan penggunaan tanah dapat dikendalikan.

B. Kebijakan Penggunaan Tanah

Kebijakan penggunaan tanah yang diatur dalam UU no 5 tahun 1960 (lihat pasal 2, pasal 13, pasal 14, pasal 15) secara garis besar merupakan kekuasaan dari negara untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan dan pemeliharaan bumi, air, termasuk ruang angkasa sebagai upaya untuk meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, bagi diri sendiri, maupun keluarganya. Penggunaan tanah menurut UUPA diprioritaskan untuk keperluan negara, peribadatan, keperluan sosial, kebudayaan, memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan, memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Sehingga secara singkat, pelaksanaan tata guna tanah adalah untuk mewujudkan ketentuan-ketentuan pasal 14 dan pasal 15 UUPA, yaitu perencanaan penggunaan tanah dan usaha-usaha peeliharaan tanah yang meliputi usaha mempertahankan kesuburan tanah dan mencegah kerusakan.

Dirumuskan dalam kebijakan pembangunan (dalam Repelita V) bahwa tata guna tanah dimaksudkan untuk meningkatkan pelestarian produktivitas dan mutu tanah serta untuk pencegahan kerusakan dan kemerosotan kesuburannya. Juga dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan pengarahan dalam meningkatkan efisiensi penggunaan tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan pembangunan.

Dalam upaya mewujudkan tujuan penggunaan tanah sebagaimana terkandung dalam UUPA, pemerintah kemudian mengeluarkan berbagai peraturan yang

merupakan operasionalisasi dari ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam UUPA. Peraturan yang berkaitan secara langsung di antaranya : UU no 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dan PP no 16 tahun 2004 tentang penatagunaan tanah.

1. UU No 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang

Penataanguna tanah merupakan sub sistem dari penataan ruang khususnya berhubungan dengan rencana tata ruang wilayah yang ketentuannya diatur dalam UU tentang penataan ruang. Saat ini ketentuan tentang kebijakan penataan ruang diatur dalam UU no 26 tahun 2007. Ruang yang dimaksud dalam ketentuan ini meliputi ruang darat, Ruang laut, dan ruang udara, termasuk dalam ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Kebijakan penataan ruang sebagai suatu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (1). Dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (2) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (3) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi, wewenang penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh Indonesia terdiri dari wilayah provinsi dan wilayah kabupaten/kota. Meskipun pemanfaatannya tata ruang antar daerah ini berbeda-beda tetapi harus terkoordinasi dengan baik dan sesuai dengan tata ruang wilayah administratif lebih tinggi. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan pembangunan antar wilayah dan kesinambungan pemanfaatan ruang.

Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan, rencana umum tata ruang memiliki hubungan secara hierarkis antara wilayah nasional, provinsi, kabupaten dan kota. Hierarkis disini dimaksudkan bahwa rencana tata ruang wilayah yang

lebih luas akan menjadi dasar atau pedoman dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah yang lebih sempit. Agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam menentukan rencana tata ruang wilayah dan masing-masing maka ditentukan muatan dari rencana tata ruang wilayah baik nasional, provinsi, kabupaten maupun kota.

1. Rencana tata ruang wilayah nasional

Rencana tata ruang wilayah nasional akan memuat:

- a) Tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
- b) Rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
- c) Rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
- d) Penetapan kawasan strategis nasional;
- e) Arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi (pasal 20 ayat (1))

Rencana tata ruang wilayah nasional akan menjadi pedoman untuk

- a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional ;
- b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
- e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f) Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- g) Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota (pasal 20 ayat (2))

2. Rencana tata ruang wilayah provinsi

Dalam pembuatan rencana tata ruang provinsi harus berpedoman pada rencana tata ruang nasional dan mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang daerah. Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

- a. Tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
- b. Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang terkait dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
- c. Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
- d. Penetapan kawasan strategis provinsi;
- e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi (pasal 22 ayat (1))

3. Rencana tata ruang wilayah kabupaten

Pembuatan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah nasional dan RTRW provinsi. Dalam penyusunannya harus memperhatikan perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten, upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten; daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten. RTRW wilayah kabupaten memuat:

- a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b) Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang terkait dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c) Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis kabupaten;
- d) Penetapan kawasan strategis kabupaten;

- e) Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi (pasal 26 ayat (1))

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan (pasal 26 ayat (3)).

4. Rencana tata ruang wilayah kota

Ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten berlaku mutatis mutandis untuk perencanaan tata ruang wilayah kota, dengan ketentuan selain rincian dalam pasal 26 ayat (1) ditambahkan rencana penyediaan dan pemanfaatan:

- a) Ruang terbuka hijau; dan
- b) Ruang terbuka non hijau; dan
- c) Prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah (pasal 28)

2. PP No 16 tahun 2004 tentang penatagunaan tanah

Peraturan pemerintah tentang penatagunaan tanah meliputi kebijakan penatagunaan tanah dan peyelenggaraan penatagunaan tanah. Khusus mengenai kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap :

- a) Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b) Tanah negara (tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang bukan tanah ulayat);
- c) Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 6 PP no 16 tahun 2004)

Dari ketentuan tersebut maka kebijakan penatagunaan tanah pada prinsipnya dapat dilaksanakan pada tanah perorangan, tanah negara, maupun tanah ulayat. Prioritas penatagunaan tanah yang diatur dalam peraturan tersebut ditujukan pada

penggunaan dan pemanfaatan tanah khususnya pada kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kebijakan penatagunaan tanah juga didasari oleh RTRW yang ditetapkan. Artinya, baik dalam penggunaan maupun pemanfaatan tanah ditetapkan. Artinya baik dalam penggunaan maupun pemanfaatan tanah harus mengacu kepada RTRW yang telah ditetapkan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa penatagunaan tanah memiliki keterkaitan langsung dengan Rencana tata ruang wilayah.

Perencanaan penggunaan tanah di Indonesia ditangani oleh Direktorat Tata Guna Tanah yang berada di bawah BPN yang mempunyai cabang di daerah, baik Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Direktorat Tata Guna Tanah melakukan kegiatan:

- a) Menyusun rencana teknis pemetaan tata guna tanah.
- b) Pemetaan sistematis tata guna tanah, yang meliputi :
 - i. Pemetaan penggunaan tanah kota, desa, detail, dan melaksanakan revisi-revisi.
 - ii. Pemetaan kemampuan tanah.
 - iii. Pembuatan peta kerja.
- c) Penyusunan Rencana Tata Guna Tanah Kabupaten/Kota.
- d) Monitoring lokasi daerah miskin.
- e) Pemetaan kota kecamatan.
- f) Perencanaan lokasi dan monitoring penghijauan.
- g) Pemetaan topografi dan penggunaan tanah daerah-daerah tertentu (transmigrasi, *resettlement*, dan lain-lain).
- h) Fatwa tata guna tanah.
- i) Melakukan evaluasi dan pelaporan.
- j) Perhitungan produktivitas tanah.

Tujuan akhir pelaksanaan tata guna tanah adalah terkumpulnya data penggunaan tanah dan kemampuan tanah secara menyeluruh dalam mewujudkan penggunaan atau pemanfaatan tanah secara berencana sesuai dengan asas lestari, optimal, seimbang, serasi (LOSS). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tujuan tata guna tanah adalah mewujudkan pemanfaatan tanah berencana secara

optimal, seimbang, serasi, dan lestari, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan lahir batin, adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa.

Untuk memudahkan pekerjaan inventarisasi, Direktorat Tata Guna Tanah membedakan 2 jenis penggolongan penggunaan tanah, yaitu:

1. Penggunaan tanah pedesaan.
2. Penggunaan tanah perkotaan.

Perbedaan ini didasarkan pada pemikiran bahwa antara keduanya ada perbedaan yang cukup prinsipil. Penggunaan tanah pedesaan sebagian besar digunakan untuk melakukan kegiatan-kegiatan pokok (usaha) yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang luas, misalnya pertanian, sawah, peternakan, perikanan. Sedangkan penggunaan tanah perkotaan terutama untuk melakukan kegiatan pokok/usaha yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang relatif tidak luas dan biasanya diukur dengan bilangan m², bukan ha, seperti untuk perkantoran, toko, perdagangan, pabrik, pendidikan, dan sebagainya. Berkaitan dengan penatagunaan tanah adalah konsolidasi tanah sebagai kegiatan pengaturan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan. Konsolidasi tanah merupakan salah satu model pembangunan di bidang pertanahan, mencakup wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan (pertanian), dan bertujuan mengoptimalkan penggunaan tanah dalam hubungan dengan pemanfaatan, peningkatan produktivitas, dan konservasi bagi kelestarian lingkungan.

Konsolidasi tanah mempunyai arti sosial positif karena setiap pemilik tanah yang turut serta, baik pemilik tanah luas maupun pemilik tanah sempit diwajibkan memberikan sebagian dari luas tanah sebagai sumbangan pematangan tanah dan persediaan prasarana lingkungan. Dari segi ekonomi, dengan diadakan pembangunan melalui konsolidasi tanah, beban pemerintah dalam pembiayaan menjadi kecil sebab pembiayaan diharapkan dilakukan oleh para pemilik tanah yaitu dari pajak sebagai kompensasi kenaikan harga tanah akibat konsolidasi dan penjualan tanah sebagai kontribusi dari para pemilik tanah. Sedangkan bagi daerah pedesaan, konsolidasi tanah bermanfaat untuk menata kembali daerah-daerah

pertanian sehingga menjadi daerah yang lurus lurus perbatasannya dan dalam bentuk yang sama.

C. Tata Laksana Penatagunaan Tanah

Dalam melaksanakan tugas tata guna tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan 15 UUPA dan penyesuaian dengan ketentuanketentuan yang ada dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, penyelenggaraan penatagunaan tanah baik pada bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, tanah negara maupun tanah ulayat masyarakat hukum adat seperti dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, dilaksanakan melalui kegiatan:

1. Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
2. Penetapan Penimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan.
3. Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Secara bertahap, mekanisme pelaksanaan tugas tata guna tanah adalah sebagai berikut:

1. Pemberian Fatwa Tata Guna Tanah (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1978)

Setiap penyelesaian permohonan suatu hak atas tanah pada dasarnya memerlukan fatwa tata guna tanah. Fatwa tata guna tanah merupakan penilaian teknis objektif dan salah satu bahan pertimbangan dalam mengusulkan penyelesaian permohonan suatu hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Pejabat yang berwenang memberikan fatwa tata guna tanah adalah Kepala Daerah dan Kepala Kecamatan dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil pemerintah pusat.

2. Data penggunaan tanah.

Tugas lain di bidang tata guna tanah dalam rangka pelayanan umum masyarakat adalah penyediaan data penggunaan tanah dalam bentuk peta dan

uraian/penulisan (penggunaan tanah senyatanya) sebagai dasar dalam perencanaan pembangunan

3. Penyusunan Rencana Tata Guna Tanah Kabupaten/Kota.

Tugas lain di bidang tata guna tanah adalah penyediaan data untuk penyusunan rencana tata guna tanah.

Dalam penyelenggaraan maupun pelaksanaan Penatagunaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 PP No 16 tahun 2004 harus berpegang kepada asas keterpaduan, berdaya guna, dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan maksud dari pada asas-asas tersebut, adalah: (1) Keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan. (2) Berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang, (3) Serasi, selaras, dan seimbang adalah bahwa penggunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah, (4) Berkelanjutan, adalah bahwa penggunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi kepentingan antar generasi, (5) Keterbukaan, adalah bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat, (6) Persamaan, keadilan dan perlindungan hukum adalah bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arba, H.M. 2015. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ardiwilaga & R.Rustandi. 1962. Hukum Agraria Indonesia , Jakarta: Masa Baru.
- Alamsyah, Nandang.2016. Administrasi Pertanahan, Universitas Terbuka.
- Campbell Black, Henry. 1991. Black Law Dictionary. USA : west Publishing Co
- Eman Ramelan, “Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999”, Majalah Yuridika, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Fauzi, Noer. 1999. Tanah dan Pembangunan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Gautama, Sudargo. 1990. Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria, Cetakan VIII, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Handoko, Widhi . 2014, Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Yogyakarta: Thafa Media.
- Harsono, Boedi . 2003. Hukum Agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria , isi dan pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan.
- Hartanto, Andy . Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya, Surabaya: Laksbang Justitia.
- Hutagalung, Arie S. 2005. Perlindungan Pemilikan Tanah Dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional” dalam Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Ismaya, Samun. 2011. Pengantar Hukum Agraria, Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Limbong, Benhard. 2011, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Mertokusumo, Soedikno. 1988. Hukum dan Politik Agraria. Jakarta: Karunika Universitas Terbuka.
- Mubyarto. 1992. Tanah dan tenaga Kerja Perkebunana. Kajian Sosial Ekonomi. Yogyakarta: Aditya Media.
- Muchsin,dkk. 2007. Hukum Agraria Indonesia, dalam Perspektif Sejarah. Bandung: Refika Aditama.
- Muhammad, Bushar. 2003. Asas-asas Hukum Adat. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Mustafa, Bachsan . 1988. Hukum Agraria dalam Perspektif. Jakarta: Remadja Karya

- Oloan Sitorur. 2014. Hukum Tanah, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Parlindungan, AP. 1985. Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA, Bandung: Alumni.
- Parlindungan, A.P. 2008. Konversi Hak-Hak Atas Tanah. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. 1999. Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997), Bandung: Mandar Maju.
- Saleh, Wantjik . 1982. Hak Anda Atas Tanah, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Sahnan. 2018. Hukum Agraria Indonesia. Malang: Setara Press.
- Sanusi. 1996. Pengelolaan Tanah Negara dan Permasalahannya di Kotamadya Semarang, Tesis Program Studi Ilmu Hukum, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Santoso, Urip . 2016. Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Santoso , Urip. 2017. Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Jakarta: cetakan keenam Kencana Prenada Media Group.
- Sartono kartodirdjo & Djoko Surya, 1994. Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi, Yogyakarta: aditya Media.
- Subekti dan R.Tjitrosoedibio. 1983. Kamus Hukum. Jjakarta: Pradnya Paramita.
- Sukanto. 1981. Meninjau Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar untuk mempelajari Hukum Adat. Jakarta: Rajawali Press.
- Sumardjono , Maria S.W. 2008. Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Jakarta: Kompas.
- Sumardjono, Maria SW . 2010. Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat. Yogyakarta: Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Suprpto. 1986. Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik. Jakarta: UI Press.
- Sutedi, Adrian. 2006. Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah. Jakarta: Cipta Jaya.
- Sutadi, Rayyan Dimas, 2018. “Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia:Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan : Orde Lama, Orde baru dan Orde Reformasi”. *Jurnal Tunas Agraria* Vol 1 No.1, hal 205 <http://www.jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/JTA/article/view/11/31> diunduh September 2020.

Sutedi, Adrian. 2014. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya. Jakarta: Sinar Grafika.

Van Vollenhoven. 1987. Penemuan Hukum Adat, Jakarta : Djambatan

Yamin Lubis, Moh. Dan Abd.Rahim Lubis. 2008. Hukum Pendaftaran Tanah. Bandung: Mandar Maju.