

Rahmat Ramadhani

# Dasar-Dasar HUKUM AGRARIA

Rahmat Ramadhani

Dasar-Dasar

HUKUM AGRARIA

Buku ini berisikan tentang dasar-dasar hukum agraria di Indonesia (khususnya terkait dengan hak atas tanah) sebagai sarana memperkuat fondasi pengetahuan hukum di bidang pertanahan dalam rangka mengkaji pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa beserta yang terkandung didalamnya menjadi suatu sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sesuai dengan titelnya, maka buku ini bertujuan mengenalkan apa dan bagaimana kedudukan hukum agraria dalam kehidupan masyarakat di Indonesia.



Rahmat Ramadhani, lahir di Medan 11 Agustus 1980 (Anak ketiga dari Sukardi dan Siti Khadijah). Menikah dengan Nilla Novitha Dewi, S.H., (anak pertama dari Alm. H. Mohammad Yunus dan Hj. Mami Suparmi). Memiliki anak bernama Ananda Fatih Dhanilla (laki-laki) dan Akhira Bintang Dhanilla (perempuan) dan saat ini sedang menunggu kelahiran anak ke tiga mereka.

Sejak mengundurkan diri sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2015, beliau memilih jalur profesi sebagai Advokat dan Konsultan Hukum Property sekaligus sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) sebagai karir yang dilakoni hingga saat ini.

Lulusan S1 FH UMSU dan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Bengkulu (UNIB) ini selain sering menulis di surat kabar, juga telah menulis beberapa judul buku yaitu; "Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia; Kejahatan Terhadap Tanah" (2016), "Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar)" (2018), "Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah" (2018).

Email: dhanilla1980@gmail.com

**Editor:**  
**Ahmad Fauzi**  
**M. Syukran Yamin Lubis**

*Dasar-Dasar*  
**HUKUM AGRARIA**

**Rahmat Ramadhani**



**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

**RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H**

**Dasar-Dasar**

**HUKUM AGRARIA**

— Medan, Pustaka Prima, 2019  
xii, 235 halaman, 14,8 x 21cm

ISBN: 978-602-53664-3-7

Penulis : Rahmat Ramadhani, S.H., M.H  
Editor : Dr. Ahmad Fauzi, S.H., M.Kn  
M. Syukran Yamin Lubis, S.H., M.Kn

Disain Cover : Tim Pustaka Prima  
Layout : Doni Iskandar

Anggota IKAPI  
Cetakan Pertama Tahun 2019

Diterbitkan oleh:  
CV. Pustaka Prima  
Jalan Pinus Raya No.138 Komplek DPRD Tk.I Medan 20239-  
Indonesia

Email : [penerbit@pustaka-prima.com](mailto:penerbit@pustaka-prima.com)  
Website : <http://www.pustaka-prima.com>

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

*“Sesungguhnya manusia diciptakan dari tanah liat kering (yang berasal) dari lumpur hitam dan diberi bentuk serta ditiupkan kedalamnya ruh, maka tunduklah kamu kepada-Nya dengan bersujud”*

**(QS. Al Hijr (15) : 28-29)**

## Pengantar Penulis

Puji syukur diucapkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya, buku berjudul “Dasar-Dasar Hukum Agraria” ini dapat dirampungkan. Selawat beriring salam disampaikan ke hadirat junjungan Nabi Besar Muhammad SAW beserta sanak keluarganya, semoga kelak kita semua mendapat syafa’atnya di *yaumul masyar*, aamiin.

Kajian tentang Hukum Agraria Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bukanlah tema yang baru, sehingga wajar kiranya telah banyak buku literatur yang membahas tentang Hukum Agraria tersebut. Kompleksitas kajian keagrariaan di Indonesia, seakan menjadi salah satu indikator sulitnya materi Hukum Agraria dapat difahami secara utuh dan menyeluruh.

Buku ini berisikan tentang ketentuan-ketentuan dasar yang mengatur berbagai hal menyangkut hak-hak atas tanah sebagai salah satu objek kajian dalam Hukum

Agraria di Indonesia yang kajian sangat luas. Sesuai titelnya, maka buku ini berupaya menyederhanakan muatan pembahasannya terfokus kepada pokok kajian hukum pertanahan sebagai bagian dari lingkup hukum agraria secara umum. Tujuannya adalah mendekatkan dan mengenalkan konsep-konsep dasar pengaturan hukum tanah di Indonesia.

Harapan dengan diterbitkannya buku ini dapat berguna sebagai sarana memperkuat fondasi pengetahuan hukum di bidang hukum pertanahan dalam rangka mengkaji pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa beserta yang terkandung didalamnya menjadi suatu sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku ini, terutama kepada kedua orang tua penulis yang telah melahirkan dan membesarkan penulis sehingga mampu membedakan mana yang baik dan mana yang buruk. Teristimewa untuk istri dan anak-anak tercinta yang senantiasa memberikan semangat bagi penulis dalam segala hal.

Kepada para editor sekaligus abang senior dan juga rekan sejawat penulis di dunia akademik yaitu; abangda Dr. Ahmad Fauzi, S.H., M.Hum., dan abangda M. Syukran Yamin Lubis, S.H., M.Kn., (CD) diucapkan terima kasih yang tak terhingga atas saran dan

pendapatnya dalam proses penyusunan buku ini. Semoga dengan hadirnya buku ini dapat menjadi sumber ilmu dan juga menjadi ladang amal bagi kita.

Tak lupa penulis juga mengucapkan terima kasih kepada pihak penerbit yang telah berkenan menerbitkan buku ini. Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari tingkat sempurna. Oleh karenanya, penulis sangat mengharapkan pendapat dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak guna penyempurnaannya di masa yang akan datang.

Medan, Februari 2019  
Penulis,

## Sambutan Editor

Buku “Dasar-Dasar Hukum Agraria” merupakan buku bacaan yang berupaya menguraikan secara ringkas dan sederhana tentang Hukum Agraria Nasional dalam dimensi Hukum Tanah berisikan berbagai ketentuan-ketentuan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah.

Buku ini terdiri dari 7 (tujuh) bab pembahasan, yang secara substantif keseluruhan materinya berupaya mengenalkan dan mendekatkan kajian-kajian hukum pertanahan di Indonesia kepada khalayak publik secara sederhana dan mudah difahami. Uraian-uraian materi yang sederhana dimaksud bukanlah sekedar pembahasan yang dangkal, melainkan pola penjabaran yang lugas, jelas dan tegas (tidak bertele-tele).

Selain itu, yang istimewa dari buku ini adalah menghadirkan pembahasan tentang Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan yang tidak ditemukan pada buku Hukum Agraria sebagaimana ditulis oleh penulis lainnya. Sehingga kami menilai buku ini layak untuk

dijadikan salah satu sumber literasi di perguruan tinggi dalam mengajarkan Mata Kuliah Hukum Agraria kepada para peserta didiknya, baik untuk mahasiswa strata 1 maupun strata 2.

Akhir kata kami sangat bangga dipercaya sebagai editor buku ini dan kami ucapkan selamat atas terbitnya buku ini. Selamat membaca, semoga buku ini bermanfaat bagi alam semesta beserta isinya. Aamiin...

Medan, Februari 2019

Editor,

## Daftar Isi

<i>Pengantar Penulis</i> .....	<i>i</i>
<i>Sambutan Editor</i> .....	<i>iv</i>
<i>Daftar Isi</i> .....	<i>vi</i>
<i>Daftar Skema &amp; Tabel</i> .....	<i>ix</i>

### **Bab 1**

<b>Pemahaman Dasar Hukum Agraria Nasional</b> .....	<b>1</b>
A. Pengertian Agraria.....	1
B. Pengertian Hukum Agraria.....	5
C. Ruang Lingkup Pembahasan Hukum Agraria.....	8
D. Sumber Hukum Agraria .....	11
E. Sejarah Singkat Lahirnya UUPA.....	15
F. Tujuan Dasar UUPA.....	23
G. Prinsip-Prinsip Dasar Dalam UUPA.....	25

### **Bab 2**

<b>Dasar-Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia</b> .....	<b>30</b>
A. Pengertian Hak Atas Tanah.....	30
B. Subjek Hukum Pemegang Hak Atas Tanah.....	34

C. Konsep Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah.....	41
D. Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA .....	55
E. Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA.....	62
F. Ketentuan Konversi Hak Atas Tanah .....	88
G. Asas Pemisahan Horizontal ( <i>Horizontale Scheiding</i> )	90

### **Bab 3**

#### **Dasar-Dasar Pelaksanaan Pendaftaran**

<b>Tanah di Indonesia</b> .....	<b>91</b>
A. Pengertian dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	91
B. Asas-Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah .....	96
C. Sistem Pendaftaran Tanah Indonesia.....	101
D. Objek dan Organ Pelaksana Pendaftaran Tanah....	106
E. Pendaftaran Tanah Pertama Kali ( <i>Initial Registration</i> ).....	108
F. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah .....	118

### **Bab 4**

#### **Ketentuan Dasar Tentang Hak Tanggungan.....**

A. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Tanggungan ..	123
B. Ciri dan Prinsip Pokok Hak Tanggungan .....	128
C. Subjek dan Objek Hak Tanggungan.....	129
D. Tahapan Pembebanan Hak Tanggungan .....	133
E. Hapusnya Hak Tanggungan .....	143
F. Pencoretan/Roya Hak Tanggungan .....	143
G. Eksekusi Hak Tanggungan.....	144

### **Bab 5**

#### **Dasar-Dasar Kebijakan *Landreform*.....**

A. Pengertian, Dasar Hukum dan Tujuan <i>Landreform</i>	147
B. Batas Luas Maksimum Pemilikan dan Penguasaan Tanah Pertanian .....	153

C. Larangan Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> .....	157
D. Redistribusi Tanah .....	163
E. Pengembalian dan Penebusan Tanah Pertanian ....	169
F. Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian.....	170
G. Luas Minimum Pemilikan Tanah .....	175

## **Bab 6**

<b>Konsep Dasar Pengadaan Tanah .....</b>	<b>180</b>
A. Pengertian dan Dasar Hukum Pengadaan Tanah.	180
B. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah.....	182
C. Tujuan dan Ruang Lingkup Pengadaan Tanah.....	184
D. Prinsip Dasar Pengadaan Tanah.....	187
E. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah .....	188
F. Tahap Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah .....	203

## **Bab 7**

<b>Kajian Dasar Tentang Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan.....</b>	<b>206</b>
A. Pengertian dan Dasar Hukum .....	206
B. Tipologi Permasalahan Pertanahan .....	211
C. Penanganan Permasalahan Pertanahan.....	215
D. Upaya Penanggulangan Permasalahan Pertanahan .....	217
E. Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pertanahan .....	221
<i>Daftar Pustaka</i> .....	224
<i>Glusorium</i> .....	231
<i>Indeks</i> .....	233
<i>Biografi</i> .....	235

## Daftar Skema Dan Tabel

Skema 1:

Teoritis Pengaruh Faktor-Faktor Terhadap Kepastian  
Hukum Hak Atas Tanah..... 100

Skema 2:

Proses Pembebanan Hak Tanggungan ..... 142

Tabel 1:

Persamaan dan Perbedaan Sengketa, Konflik Perkara  
Pertanahan ..... 209

# Bab 1

## Pemahaman Dasar Hukum Agraria Nasional

Untuk memulai pembahasan tentang Hukum Agraria Nasional, ada baiknya difahami terlebih dahulu tentang pengertian agraria dan pengertian hukum agraria. Sebab kedua pengertian tersebut memiliki makna dan pokok pembahasan yang berbeda. Hal tersebut dilakukan agar pemahaman dasar tentang Hukum Agraria Nasional dapat diperoleh secara komprehensif.

### A. Pengertian Agraria

Pada dasarnya istilah agraria berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) yang berarti adalah tanah pertanian, dalam bahasa Latin (*agger*) berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata majemuknya adalah *aggraius* (Latin) yang berarti perladangan, persawahan,

pertanian, dan *agrarian* (Inggris) yang berarti tanah untuk pertanian.<sup>1</sup>

Senada dengan Andi Hamzah<sup>2</sup>, Subekti dan R. Thitrosoedibio<sup>3</sup> mendefinisikan agraria sebagai suatu masalah atau urusan tanah dan semua (segala sesuatu) yang ada di dalam dan di atasnya. Kamus Besar Bahasa Indonesia, mendefinisikan pengertian agraria adalah urusan pertanian/tanah pertanian, urusan kepemilikan tanah.<sup>4</sup>

Boedi Harsono membedakan pengertian agraria dalam tiga perspektif, yakni:

1. Dalam arti umum, yaitu; tanah, ladang, atau apa-apa yang berhubungan dengan masalah tanah-tanah pertanian.
2. Dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebutan agraria dipakai dalam kebijakan pemerintah terhadap tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian.
3. Pengertian agraria dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dipakai dalam arti yang sangat luas, meliputi: Bumi, Air, Kekayaan Alam, Ruang Angkasa.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*. Semarang: Kencana Prenada Media Group, halaman 1.

<sup>2</sup>Andi Hamzah dalam *Ibid*.

<sup>3</sup>Subekti dan R. Tjitrosoedibio dalam *Ibid*.

<sup>4</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Balai Pustaka, halaman 5.

<sup>5</sup>Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan Keduabelas (edisi revisi). Jakarta: Djambatan, halaman 4-7.

AP. Parlindungan<sup>6</sup> mendefinisikan pengertian agraria, yaitu: *Pertama*, dalam arti sempit; bahwa agraria berwujud sebagai hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja dan *Kedua*, dalam arti luas; agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Pengertian agraria berdasarkan penjabaran UUPA sangatlah luas, meliputi; Bumi, Air, Ruang Angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARKA). Batasan pengertian terhadap BARKA tersebut adalah sebagai berikut;

1. Bumi (Pasal 1 ayat (4) UUPA); yaitu permukaan bumi, tubuh bumi dan segala yang ada di bawahnya serta yang berada di bawah air. Sedangkan tanah (Pasal 4 ayat (1) UUPA) adalah bagian dari bumi yang merupakan permukaan bumi.
2. Air (Pasal 1 ayat (5) UUPA); yaitu air yang berada di perairan pedalaman (di dasar laut) maupun air yang berada di permukaan laut wilayah Indonesia. Air menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menyebutkan bahwa; "*Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat.*"
3. Ruang Angkasa (Pasal 1 ayat (6) UUPA); yaitu ruang di atas permukaan bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Ruang angkasa

---

<sup>6</sup>AP. Parlindungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, halaman 36.

adalah ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

Ruang Angkasa erat kaitannya dengan antariksa dan ruang udara. Menurut Pasal 1 angka 1 dan 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan mendefinisikan "*Antariksa adalah ruang beserta isinya yang terdapat di luar Ruang Udara yang mengelilingi dan melingkupi Ruang Udara*". Sedangkan pengertian Ruang Udara "*adalah ruang yang mengelilingi dan melingkupi seluruh permukaan bumi yang mengandung udara yang bersifat gas*".

4. Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; yaitu segala sesuatu yang diperoleh dari alam, memiliki nilai dan berharga. Beberapa regulasi terkait dengan kekayaan alam, diantaranya;
  - Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara;
  - Undang-Undang 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan;
  - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan;
  - Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41

Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang;

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan;
- Dan lain sebagainya.

Naifnya dari keseluruhan regulasi tersebut masih belum menjadikan UUPA sebagai dasar pijakan dalam pembentukannya sehingga masing-masing regulasi masih kental terlihat bersifat ego-sektoral yang sarat akan disharmonisasi hukum berkaitan dengan keagrariaan Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas dapat difahami bahwa pengertian agraria tidak hanya sebatas tanah, melainkan juga meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan menurut Boedi Harsono ruang angkasa juga termasuk di dalamnya, dimana di atas bumi dan air mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam dan hal-hal lain yang berhubungan dengan hal tersebut.<sup>7</sup>

## **B. Pengertian Hukum Agraria**

Dalam rangka mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah (agraria dalam arti sempit), atau hubungan manusia dengan BARKA (agraria dalam arti

---

<sup>7</sup>Ari S. Hutagalung, 2010. *Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintegrasi Pengaturan*, disampaikan dalam Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Depok: Kampus Universitas Indonesia, halaman 33.

luas), maka memerlukan suatu perangkat hukum tersendiri. Perangkat hukum tersebut adalah hukum agraria. Soedikno Mertokusumo<sup>8</sup> berpendapat bahwa hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria.

Bachsan Mustofa<sup>9</sup> menjabarkan bahwa kaidah hukum agraria tertulis berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum adat yang dibuat oleh masyarakat serta hidup, tumbuh dan berkembang sekaligus berlaku dan dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan.

Yan Pramadya Puspa menguraikan pengertian hukum agraria, *agrarisch recht* (Belanda), *Agrarian Law* (Inggris) sebagai ketentuan-ketentuan keseluruhan dari hukum perdata, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara (tata usaha negara) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang (termasuk badan hukum) dengan bumi, air dan ruang angkasa di seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenangny.<sup>10</sup>

Lebih lanjut, Boedi Harsono berpendapat bahwa hukum agraria tidak hanya terbatas pada satu perangkat hukum saja, melainkan satu kelompok hukum yang terdiri dari berbagai bidang hukum yang masing-masing

---

<sup>8</sup>Soedikno Mertokusumo dalam Urip Santoso. *Op.Cit.* halaman 5.

<sup>9</sup>Bachsan Mustofa dalam Urip Santoso. *Ibid.*

<sup>10</sup>Yan Pramadya Puspa. 1977. *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu, halaman 440.

mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria. Bidang-bidang hukum dimaksud yaitu antara lain:

- a. Hukum tanah, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
- b. Hukum air, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas air.
- c. Hukum pertambangan, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
- d. Hukum perikanan, mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.<sup>11</sup>

Secara ringkas, hukum agraria dapat didefinisikan sebagai kumpulan/himpunan petunjuk-petunjuk/kaedah berupa perintah dan larangan tertulis maupun tidak tertulis mengatur tata tertib hubungan dengan bumi (tanah, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).

Dengan arti kata lain, bahwa objek kajian hukum agraria tidak hanya membahas tentang bumi dalam arti sempit yaitu tanah, akan tetapi membahas juga tentang

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 8.

pengairan, perikanan, kehutanan, serta penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.<sup>12</sup>

### C. Ruang Lingkup Pembahasan Hukum Agraria

Meskipun hukum agraria diartikan sebagai suatu perangkat hukum yang mengatur hubungan manusia (orang) dengan bumi secara luas (BARKA), namun pengaplikasian UUPA sebagai peraturan pokok keagrarian di Indonesia sejauh ini masih sebatas pengaturan hubungan hukum antara manusia (orang) dengan tanah/permukaan bumi saja (agraria dalam arti sempit).

Oleh karenanya tidak heran jika kemudian banyak literasi baik berupa buku bacaan maupun karya tulis ilmiah yang ditulis para pakar bertemakan hukum agraria lebih didominasi oleh pembahasan-pembahasan tentang hukum tanah saja bukan hukum agraria secara luas. Hukum tanah dimaksud bukanlah mengatur tentang tanah dalam segala aspek, melainkan hanya mengatur tanah dalam aspek yuridis yang berisikan ketentuan-ketentuan hukum tentang hak-hak penguasaan atas tanah.<sup>13</sup>

Hukum tanah didefenisikan sebagai keseluruhan aturan-aturan hukum, baik yang tertulis (bersumber pada UUPA) maupun tidak tertulis (bersumber pada Hukum Adat), yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah

---

<sup>12</sup> Urip Santoso. *Op.Cit.*, halaman 6.

<sup>13</sup> Boedi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 17.

sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkrit, beraspek privat dan publik, yang disusun secara sistematis, sehingga menjadi satu kesatuan sistem.<sup>14</sup>

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah sebagai suatu lembaga hukum, meliputi;

1. Hak penguasaan yang belum dihubungkan dengan tanah dan orang (badan hukum) tertentu sebagai subjek pemegang hak, dan;
2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit, yang sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai objeknya dan orang (badan hukum tertentu) sebagai subjek pemegang haknya.<sup>15</sup>

Merujuk pada uraian di atas, maka ruang lingkup pembahasan hukum agraria nasional terbagi menjadi dua, yaitu;

1. Hukum agraria dalam arti sempit, yaitu hanya membahas tentang penguasaan hak atas tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.
2. Hukum agraria dalam arti luas; yaitu pokok bahasannya antara lain; yang berkaitan dengan Hukum Pertambangan dalam kaitannya dengan hak kuasa pertambangan, Hukum Kehutanan dalam

---

<sup>14</sup> Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, halaman 13.

kaitannya dengan hak penguasaan hutan, Hukum Pengairan dalam kaitannya dengan hak guna air, Hukum Ruang Angkasa dalam kaitannya dengan hak ruang angkasa, Hukum Lingkungan Hidup dalam kaitannya dengan tata guna tanah, *Landreform*.<sup>16</sup>

Menilik lingkup berlakunya hukum agraria dalam dimensi hukum tanah, maka keberlakuan hukum agraria nasional meliputi dua aspek, yaitu;

1. Aspek hukum perdata (keperdataan); adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukannya perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (objeknya). Contoh; jual-beli, tukar-menukar, hibah, hak atas tanah sebagai jaminan hutang (Hak Tanggungan), pewarisan.
2. Aspek hukum administrasi (administratif), adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul. Contoh; pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.<sup>17</sup>

Munculnya suatu perbuatan yang kemudian dianggap melanggar hukum dan/atau suatu kejahatan terhadap bermacam-macam hak atas tanah sebagaimana

---

<sup>16</sup> Urip Santoso. *Op.Cit.*, halaman 9.

<sup>17</sup>Budi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 7.

diatur oleh UUPA dan mengakibatkan munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan,<sup>18</sup> maka selain aspek hukum Perdata dan Administrasi sebagaimana diuraikan di atas, aspek Hukum Pidana juga tidak dapat dilepaskan dari pokok pembahasan hukum agraria nasional.

Aspek hukum pidana digunakan untuk mengurai terjadinya kejahatan terhadap tanah sebagai suatu perbuatan yang di larang oleh aturan hukum dan disertai dengan ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.<sup>19</sup>

#### **D. Sumber Hukum Agraria**

Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa hukum agraria nasional sebagaimana yang berlaku saat ini terdiri dari sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan dan sumber hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat. Peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum agraria nasional terdiri dari;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945);
2. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
3. Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama Sebelum Berlakunya UUPA.

---

<sup>18</sup>Rahmat Ramadhani. 2016. *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"; Kejahatan Terhadap Tanah*. Medan: UMSU Press, halaman 195.

<sup>19</sup>Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kusuma. 2014. *Penyidikan Tindak Pidana Kasus Tanah dan Bangunan*. Yogyakarta: Pustaka Yutisia, halaman 3.

*Ad.1. UUD 1945*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) merupakan landasan konstitusional dalam menjalankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sumber Hukum Agraria Nasional dalam konstitusi diatur pada BAB XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menegaskan bahwa: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”* Jika ditilik dari rumusan yang dituliskan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945, menyatakan bahwa: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*.

Berdasarkan rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana diuraikan di atas dapat difahami, antara lain:<sup>20</sup>

- a. Bahwa pokok-pokok kemakmuran yang dikelola adalah bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan arti kata lain sumber kemakmuran adalah bersumber pada nilai ekonomis yang diperoleh dari hasil bumi, air maupun kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>20</sup>Boedi Harsono. *Loc.Cit.*

- b. Bahwa pengelolaan atas sumber kemakmuran yang bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dengan cara dikuasai oleh negara.
- c. Bahwa tujuan pengelolaan secara dikuasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan judul BAB XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

### *Ad.2. UUPA*

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan landasan operasional dalam pelaksanaan hukum agraria nasional. UUPA mulai diundangkan pada tanggal 24 September 1960, dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1960-104, dan penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara nomor 2043.

Sesuai dengan labelnya, UUPA adalah Undang-Undang Pokok yang sejatinya mesti dijadikan dasar, landasan dan/atau sumber hukum materil dalam penyusunan regulasi terkait keagrariaan di Indonesia. Sebab secara kontekstual, UUPA memiliki hubungan khusus terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yakni:

- a. UUPA merupakan pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam konsiderans “Mengingat” jo. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional dalam pembentukan UUPA. Oleh karenanya, sesuai dengan kata sifatnya sebagai Undang-Undang Pokok maka

UUPA harus menjadi sumber hukum materil dalam pembinaan hukum agraria nasional.

- b. Dalam penjelasan umum UUPA angka 1, merumuskan bahwa hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Pancasila serta secara khusus merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- c. Juga dirumuskan dalam penjelasan angka 1 tersebut, bahwa salah satu dari tiga tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum bagi bangsa dan negara.<sup>21</sup>

### *Ad.3. Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama*

Sumber hukum agraria nasional berikutnya adalah peraturan pelaksana UUPA yang lebih bersifat teknis dalam pelaksanaan hukum tanah di Indonesia. Peraturan pelaksanaan UUPA dimaksud dijadikan sebagai sebuah 'aturan main' dalam upaya negara mengemban amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA terkait penguasaan hak atas tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di samping itu peraturan lama sebelum berlakunya UUPA juga masih

---

<sup>21</sup>Hasan Wargakusumah, dkk. 2001. *Hukum Agraria I; Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: Prenhallindo, halaman 8-10.

digunakan sebagai sumber hukum agraria nasional, dengan syarat tertentu berdasarkan peraturan/pasal peralihan yang dinyatakan masih berlaku.

### **E. Sejarah Singkat Lahirnya UUPA**

Sebelum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan, maka yang berlaku terhadap hukum agraria nasional adalah hukum agraria Belanda. Hukum Agraria Kolonial yang pernah diterapkan di Indonesia menimbulkan implikasi ketidakadilan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat terutama golongan Bumi Putera.

Dari sinilah munculnya dualisme hukum di Indonesia di samping berlakunya hukum agraria menurut hukum barat (berdasarkan KUH-Perdata dan *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55*) juga berlaku hukum adat sebagai hasil dari perlawanan yang dilakukan oleh orang-orang pribumi maupun orang-orang asing yang bersimpati terhadap rakyat Indonesia pada masa itu.

Telah banyak literatur tentang hukum agraria Indonesia yang membahas mengenai sejarah hukum agraria Indonesia baik pada masa sebelum kemerdekaan, masa kemerdekaan maupun masa pasca kemerdekaan bangsa Indonesia. Oleh karenanya, pada bagian ini secara spesifik hanya akan menceritakan sejarah pembentukan sampai dengan disahkannya UUPA menjadi hukum agraria nasional Indonesia.

Dari beberapa buku agraria yang dituliskan oleh para pakar, diketahui bahwa upaya pemerintah

Indonesia untuk membentuk hukum agraria nasional (sebagai pengganti hukum agraria kolonial) yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 telah berlangsung 12 tahun lamanya, dimulai pada tahun 1948 dengan beberapa kali mengalami pergantian kepanitiaan yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia.

Setelah melalui rangkaian proses yang panjang, pada akhirnya tepat tanggal 24 September 1960 pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Ir. Soekarno selaku presiden pertama Indonesia berhasil membentuk hukum agraria nasional yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA.

Urip Santoso<sup>22</sup> dalam buku yang ditulisnya merangkum sedikitnya ada lima panitia/rancangan dalam upaya penyusunan hukum agraria nasional, yaitu; Panitia Agraria Yogya, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Soewahjo, Rancangan Soenarjo, Rancangan Sadjarwo. Adapun ulasan sejarahnya adalah sebagai berikut:

#### 1. Panitia Agraria Yogya

Panitia ini dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 berkedudukan di Yogyakarta diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo, Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Panitia ini mengusulkan tentang asas-

---

<sup>22</sup>Urip Santoso. *Op.Cit.*, halaman 42-45.

asas yang akan menjadi dasar-dasar hukum agraria yang baru, yaitu:

- a. Meniadakan asas domein (*domein verklaring* = *pernyataan kepemilikan*) dan pengakuan hak ulayat.
- b. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu Hak Milik yang dapat dibebani Hak Tanggungan.
- c. Mengadakan penyelidikan terlebih dahulu terhadap negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum apakah orang-orang asing dapat pula mempunyai Hak Milik atas tanah.
- d. Mengadakan penetapan luas minimum tanah agar para petani kecil dapat hidup layak dan untuk Pulau Jawa diusulkan 2 hektar.
- e. Mengadakan penetapan luas maksimum kepemilikan tanah dengan tidak memandang macam tanahnya dan untuk Pulau Jawa diusulkan 10 hektar, sedangkan di luar Pulau Jawa masih diperlukan penyelidikan lebih lanjut.
- 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

Panitia Agraria Yogya dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951 tanggal 19

Maret 1951, dan keputusan presiden tersebut sekaligus menunjuk Panitia Agraria Jakarta yang berkedudukan di Jakarta, diketuai oleh Singgih Praptodiharjo, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. 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 ialah Hak Milik, Hak Usaha, Hak Sewa dan Hak Pakai.
  - e. Pengaturan Hak Ulayat sesuai dengan pokok-pokok dasar negara dengan suatu undang-undang.
3. Panitia Soewahjo

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956 dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang berkedudukan di Jakarta dan diketuai Soewahjo Soemodilogo,

Sekretaris Jendral Kementerian Agraria. Panitia ini menghasilkan naskah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 1 Januari 1957 yang berisi:

- a. Dihapuskannya asas domein dan diakuinya hak ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara).
- b. Asas domein diganti dengan hak kekuasaan negara atas dasar ketentuan Pasal 38 ayat (3) UUDS 1950.
- c. Dualisme Hukum Agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam hukum adat maupun hukum barat.
- d. Hak-hak atas tanah: Hak Milik sebagai hak yang terkuat yang berfungsi sosial kemudian ada hak usaha, hak bangunan, dan hak pakai.
- e. Hak Milik hanya boleh dipunyai oleh orang-orang warga negara Indonesia tidak diadakan perbedaan antara warga negara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum pada dasarnya tidak mempunyai hak milik atas tanah.
- f. Perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh menjadi milik seseorang atau badan hukum.

- g. Tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya.
- h. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan rencana penggunaan tanah.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1958 tanggal 6 Mei 1958 Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Soewahjo) dibubarkan.

#### 4. Rancangan Soenarjo

Setelah dilakukan beberapa perubahan mengenai sistematika dan perumusan beberapa pasalnya, maka rancangan undang-undang yang disusun Panitia Soewahjo oleh Menteri Agraria Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958. Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 1 April 1958 dapat menyetujui rancangan Soenarjo dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amanat Presiden Soekarno tanggal 24 April 1958.

Dalam membahas Rancangan Soenarjo, DPR mengharap perlu untuk mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. Selanjutnya Panitia Permusyawaratan DPR membentuk sebuah Panitia *Ad Hoc* dengan tugas:

- a. Membahas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria secara teknis yuridis.
- b. Mempelajari bahan-bahan yang bersangkutan dengan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut yang sudah ada dan mengumpulkan bahan-bahan baru.

- c. Menyampaikan laporan tentang pelaksanaan tugasnya serta usul-usul yang dipandang perlu mengenai Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria kepada Panitia Permusyawaratan DPR.

## 5. Rancangan Sadjarwo

Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 negara Indonesia kembali kepada konstitusi UUD 1945. Berhubung Rancangan Soenarjo yang telah diajukan kepada DPR beberapa waktu lalu disusun berdasarkan UUDS 1950, maka dengan Surat Presiden tanggal 23 Maret 1960 rancangan tersebut ditarik kembali dan disesuaikan dengan UUD 1945.

Setelah rancangan disesuaikan dengan UUD 1945 dan disempurnakan dengan bahan-bahan dari berbagai pihak, maka Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang baru kemudian diajukan oleh Menteri Agraria Sadjarwo kepada kabinet. Rancangan Sadjarwo ini disetujui oleh kabinet inti dalam sidangnya 1 Agustus 1960. Kemudian dengan amanat Presiden Soekarno tanggal 1 Agustus 1960 Nomor 2584/HK/60, rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).

Dalam sidang pleno sebanyak 3 kali, yaitu tanggal 12,13 dan 14 September 1960 diadakan pemeriksaan pendahuluan. Kemudian dengan suara bulat DPRGR menerima baik Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada hari sabtu tanggal 24 September 1960 Rancangan tersebut disahkan oleh Presiden menjadi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 Nomor 104 – Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043, yang menurut diktum kelimanya disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dengan diberlakukannya UUPA sebagai hukum agraria nasional, maka akibat hukum yang timbul adalah dicabutnya beberapa aturan hukum yang berlaku sebelum berlakunya UUPA. Pada diktum memutuskan UUPA terdapat kata yang tegas “dengan mencabut” peraturan-peraturan, yaitu:

1. “*Agrarische Wet*” (S. 1870-55) sebagaimana yang termuat dalam Pasal 51 “*Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*” (S. 1925-447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lain dari pasal itu;
2. a. “*Domeinverklaring*” tersebut dalam Pasal 1 “*Agrarische Besluit*” (S. 1870-118);
  - b. “*Algemene Domeinverklaring*” tersebut dalam S. 1875-119 1 a;
  - c. “*Domeinverklaring* untuk Sumatera” tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;
  - d. “*Domeinverklaring* untuk keresidenan Manado” tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;
  - e. “*Domeinverklaring* untuk residentie Zuider en Oosteraf-deling van Borneo” tersebut dalam pasal 1 dari S. 1888-58.

3. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksanaannya.
4. Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypoteek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

## F. Tujuan Dasar UUPA

Latar belakang penyusunan rancangan dan pengesahan UUPA sebagai hukum agraria nasional merupakan titik tolak penetapan tujuan yang ingin diwujudkan sebagai cita-cita nasional sebagaimana amanah konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pada Penjelasan Umum angka 1 UUPA menegaskan tujuan diberlakukannya UUPA, yaitu;

1. *Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur.*

Bahwa tujuan yang telah digagas oleh UUPA adalah mencerminkan dasar kenasionalan hukum agraria, artinya secara formal UUPA memang telah dinyatakan berlaku bagi bangsa dan rakyat Indonesia meliputi wilayah NKRI. Oleh karenanya UUPA mengedepankan kepentingan nasional dan negara yang disandingkan dengan kentalnya penghargaan UUPA terhadap keberadaan Hak Ulayat dan hak-hak

serupa dari masyarakat Hukum Adat yang dipegang teguh oleh leluhur rakyat Indonesia secara turun-temurun sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.<sup>23</sup>

Secara materil tujuan pemberlakuan UUPA adalah merupakan kebalikan dari ciri hukum agraria kolonial, yaitu hukum agraria yang disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan (Hindia-Belanda) yang ditujukan untuk kepentingan keuntungan, kesejahteraan dan kemakmuran bari pemerintah Hindia-Belanda, orang-orang Belanda dan Eropa lainnya.<sup>24</sup>

2. *Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.*

Pemberlakuan UUPA secara langsung mencabut dualisme hukum yang dilakoni oleh hukum agraria kolonial yaitu *agrarische wet (Stb. 1870-55)*, *Koninklijk Besluit (Stb. 1872-117)* dan Buku Ke II KUH-Perdata sepanjang menyangkut tanah (diktum memutuskan UUPA) dan menjadikan Hukum Adat sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional sebagai bentuk kesatuan hukum dan penterjemahan penyederhanaan hukum agraria sehingga kemudian hukum agraria nasional dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat (Pasal 5 UUPA).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Hasan Wargakusumah, dkk. *Op.Cit.*, halaman 36.

<sup>24</sup>Urip Santoso. *Op.Cit.*, halaman 52.

<sup>25</sup>*Ibid.*

3. *Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.*

Dengan diberlakukannya UUPA sebagai hukum agraria nasional selanjutnya bertujuan untuk menyusun peraturan pelaksana UUPA guna terlaksananya pendaftaran tanah di seluruh wilayah NKRI dengan harapan tertatanya administrasi pertanahan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah sekaligus sebagai alat bukti bagi pihak-pihak berkepentingan untuk dapat dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dipunyainya.

### **G. Prinsip-Prinsip Dasar Dalam UUPA**

Ada beberapa hal yang menjadi prinsip dasar dalam pelaksanaan hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam UUPA, yaitu:

1. Prinsip Kebangsaan, diatur dalam Pasal 1 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUPA yang menyebutkan bahwa:
  - (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 didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*

(3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

2. Prinsip Hak Menguasai Negara, diatur dalam Pasal 2 UUPA yang menyebutkan bahwa:

(1) Atas dasar ketentuan dalam 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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

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

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

3. Prinsip Pengakuan Hak Ulayat, diatur dalam Pasal 3 UUPA, menyatakan bahwa:

*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.*

4. Prinsip Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, disebutkan dalam Pasal 6 UUPA; *"Semua Hak Atas Tanah memiliki fungsi sosial"*. Fungsi sosial mengedepankan kepentingan masyarakat dan negara di atas kepentingan pribadi.

Maksudnya bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan

dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

5. Prinsip Hanya WNI yang dapat mempunyai Hubungan dengan Bumi, Air dan Ruang Angkasa, disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: *“Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan pasal 2.”*
6. Prinsip Persamaan Antara Laki-Laki Dan Wanita, tertuang dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yang menyatakan:

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

7. Prinsip *Landreform*, diatur dalam 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.”*
8. Prinsip Tata Guna Tanah, diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa:

*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan,*

*peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :*

- a. untuk keperluan Negara;*
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;*
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;*
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;*
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.*

## Bab 2

# Dasar-Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia

### A. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang di atas bidang tanahnya melekat hak tersebut. Penegasan terhadap hak atas tanah tersebut dituliskan dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu sebagai berikut:

*Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.*

Lebih jauh, UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi.<sup>26</sup> Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan undang-undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Hak atau recht diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.<sup>27</sup>

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak

---

<sup>26</sup>Penjelasan Pasal 1 UUPA.

<sup>27</sup>Arba. *Op.Cit.*, halaman 83.

penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>28</sup>

Penjabaran terhadap pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata “menguasai” fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu Yuridis, Perdata dan Publik.<sup>29</sup> Penjabaran atas ketiga aspek penguasaan dan menguasai secara fisik bidang tanah tersebut dapat diuraikan, antara lain:

1. *Aspek Yuridis*; yaitu penguasaan tanah yang didasarkan pada landasan hak atas penguasaan tanah serta dilindungi secara hukum, serta memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik bidang tanah yang dihaki. Sehingga ada kemungkinan yang terjadi sebaliknya, ada pihak lain yang menguasai fisik bidang tanah tanpa didasarkan pada landasan hak secara yuridis.

Contohnya ketika si pemegang hak yuridis membuat perjanjian sewa menyewa atas bidang tanahnya kepada pihak lain, maka secara fisik bidang tanah tersebut akan dikuasai oleh pihak lain selama masa sewa tersebut berlangsung. Atau contoh lain: ketika ada pihak lain yang menguasai tanpa hak atas fisik suatu bidang tanah, maka pemilik tanah yang bersangkutan atau pihak pemegang hak secara yuridis atas bidang tanah dimaksud dapat menuntut diserahkannya kembali tanah yang tersebut secara fisik kepadanya.

---

<sup>28</sup>Boedi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 24.

<sup>29</sup>*Ibid.*, halaman 23.

2. *Aspek Perdata*; yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan hutang (hak tanggungan) antara pemegang hak dengan pihak pemberi hutang (Bank/Kreditor). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya.

Contohnya: ketika si pemegang hak yuridis/pemilik tanah atas tanah menjadikan tanahnya sebagai jaminan hutang ke Bank, maka secara hukum hak atas tanah beralih kepada pemberi hutang/kreditor yaitu Bank, namun secara fisik pihak pemilik tanah masih menguasai bidang tanah dimaksud.

3. *Aspek Publik*, yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Senada dengan hal tersebut, Maria S.W Sumardjono mendefenisikan hak atas tanah sebagai berikut;

*Hak atas permukaan bumi yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam*

*batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>30</sup>*

Pengertian hak atas tanah yang di kemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono merupakan intisari dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA, dengan unsur-unsur hak atas tanah yang meliputi :

1. adanya subjek hukum
2. adanya kewenangan
3. adanya objek; dan
4. harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Subjek hak diberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi objek hak atas tanah, meliputi :

1. permukaan dan tubuh bumi
2. air; dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air danau; dan
3. ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

## **B. Subjek Hukum Pemegang Hak Atas Tanah**

Subjek hukum hak atas tanah atau lazim disebut dengan subjek hak yaitu pihak yang ditunjuk sebagai pemegang hak atas tanah<sup>31</sup>. Uraian di bawah ini akan menjelaskan tentang subjek hukum dan subjek hak.

---

<sup>30</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, halaman 128.

<sup>31</sup>Rahmat Ramadhani, *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, Pustaka Prima, Medan 2018, halaman 59.

## 1. Subjek hukum

Subjek hukum pada dasarnya adalah segala suatu yang menurut hukum berhak/berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, di hadapan hukum ia memiliki hak dan kewajiban, dan menurut hukum ia berwenang untuk bertindak menjadi pendukung hak (*rechtsbevoegdheid*).<sup>32</sup>

Subjek hukum juga diartikan sebagai *Purusa*<sup>33</sup>, yaitu segala sesuatu yang memiliki kewenangan hukum dan kewenangan hukum diartikan sebagai kecakapan hukum untuk menjadi pendukung subjek hukum.

Di beberapa literatur menyebutkan bahwa subjek hukum adalah orang (*persoon*), dan terhadap orang atau *persoon* sebagai subjek hukum ini ada dua pengertian:<sup>34</sup>

- a. *Natuurlijk Persoon* adalah *mens persoon*, yang disebut orang atau manusia pribadi.
- b. *Rechtspersoon* adalah yang berbentuk badan hukum yang dapat dibagi dalam;
  - 1). *Publiek Rechtspersoon*, yang sifatnya adalah unsur kepentingan umum seperti negara, daerah tingkat I, Tingkat II, dan Desa (sekarang difahami sebagai pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah kelurahan dan pemerintah desa).

---

<sup>32</sup>R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, halaman 227-228.

<sup>33</sup>Purusa sebagai terjemahan *persoon* yang diambil dari bahasa jawa berasal dari bahasa sangsekerta, lebih lanjut lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985. halaman 203.

<sup>34</sup>R. Soeroso, *Op.Cit.*, halaman 228.

- 2). *Privat Rechtspersoon*, badan hukum privat yang mempunyai sifat/adanya unsur kepentingan individual.

Jika ditelaah kembali perkataan 'memiliki kewenangan, kecakapan' dari uraian pengertian subjek hukum sebagaimana disebutkan di atas maka hal tersebut mengisyaratkan adanya pra-syarat orang untuk dapat dikatakan sebagai suatu subjek hukum yang sah. Artinya, perkataan 'kewenangan' atau 'kecakapan' atau yang lebih akrab dengan sebutan cakap hukum disini dimaksudkan adalah gambaran suatu keadaan bahwa subjek hukum tersebut telah memenuhi persyaratan untuk dapat dijadikan sebagai subjek hukum.

Untuk dapat melihat secara jelas pra-syarat dari cakap hukum dari suatu subjek hukum sebagaimana dimaksud di atas maka akan diuraikan sesuai dengan klasifikasi sesuai dengan subjek hukumnya, antara lain;

- a. Subjek hukum orang atau manusia pribadi (*Natuurlijk Persoon/persoon*);
  - 1). Cakap hukum apabila dianggap cukup cakap untuk mempertanggungjawabkan sendiri atas segala tindakan-tindakanya sendiri.<sup>35</sup> Artinya, untuk dapat mempertanggungjawabkan segala tindakannya harus ada unsur kedewasaan dan sehat mental (tidak gila) pada diri subjek hukum tersebut. Dan untuk orang yang belum dewasa serta dianggap cacat mental (gila)

---

<sup>35</sup> *Ibid.* halaman 233.

dalam melakukan perbuatan hukum harus diwakili oleh walinya (pengampunya).

- 2). Batasan usia kedewasaan bagi subjek hukum dalam melakukan perbuatan hukum meliputi;
  - (a). Aspek Hukum Perdata; untuk cakap membuat suatu perjanjian adalah adanya kecakapan untuk membuat perikatan (*verbintenis*),<sup>36</sup> dan batasan usia adalah minimal berumur 21 (duapuluh satu) tahun atau sebelumnya sudah melangsungkan perkawinan.<sup>37</sup>
  - (b). Aspek Hukum Perkawinan; syarat usia untuk dapat menikah adalah bagi laki-laki minimal berusia 17 (tujuh belas) tahun dan bagi wanita adalah 16 (enam belas) tahun.<sup>38</sup>
  - (c). Aspek Hukum Pidana; syarat pertanggungjawaban pidana bagi seseorang subjek hukum dalam menurut ketentuan peraturan kependudukan tingkat kedewasaan adalah 17 (tujuh belas) tahun.
- b. Subjek hukum badan hukum (*Rechtspersoon*); ialah kumpulan dari orang-orang sebagai subjek hukum, terdiri atas;<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>Pasal 1320 KUHPerdata.

<sup>37</sup>Pasal 330 KUHPerdata.

<sup>38</sup>Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

<sup>39</sup>R. Soeroso, *Op.Cit.*, halaman 230-240.

- 1) *Badan Hukum Publik; ialah badan hukum publik yang didirikan berdasarkan hukum publik yang menyangkut kepentingan publik, orang banyak atau negara. Badan hukum ini merupakan badan-badan hukum negara yang mempunyai kekuasaan dan dibentuk berdasarkan perundang-undangan.*
- 2) *Badan Hukum Privat/Perdata atau sipil yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau hukum perdata yang menyangkut pribadi di dalam badan hukum itu, jenis nya dapat berupa korporasi dan yayasan.*

Secara keseluruhan subjek hukum baik orang pribadi maupun badan hukum memiliki hak dan kewajiban yang melekat pada dirinya, sehingga kecakapan hukum terhadap suatu subjek hukum sangat menentukan sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dimaksud.

## 2. Subjek Hak

Apa yang dimaksud dengan subjek hak? Apakah semua subjek hukum dapat menjadi subjek hak? Pertanyaan-pertanyaan ini kemudian kerap muncul ketika membahas tentang hak atas tanah. Untuk menemukan jawabannya akan dimulai dengan melihat dan menjabarkan kandungan Pasal 4 ayat (1) UUPA, antara lain menyebutkan berbagai macam hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah), yang dapat di berikan kepada dan dipunyai oleh orang baik sendiri

maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.<sup>40</sup>

Ada dua kategori subjek hukum selaku subjek hak dalam muatan Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut di atas yang dapat diberikan hak atas tanah, antara lain; orang (baik satu orang atau lebih secara bersama-sama) dan badan hukum.

Di lain sisi pemahaman terhadap pihak yang dapat diberikan hak tersebut (orang dan badan hukum) adalah pihak yang dianggap cakap sebagai pihak penerima hak. Pihak penerima hak dapat juga diartikan sebagai subjek hak. Subjek hak juga dapat didefinisikan sebagai pihak pemegang hak dan/atau subjek pemberian hak atas tanah.

Lebih jauh dari hal tersebut secara garis besar subjek pemberian hak atas tanah meliputi;<sup>41</sup>

1. *Warga negara indonesia*
2. *Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.*
3. *Departemen, lembaga pemerintah non departemen.*
4. *Badan-badan keagamaan.*
5. *Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.*

---

<sup>40</sup>Selengkapnya Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan; “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

<sup>41</sup>Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah*, SIDI Hukum, Jakarta, 2012, halaman 9.

6. *Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.*
7. *Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.*

Dengan demikian, semakin luaslah pengertian subjek hak, meskipun dikategorikan ke dalam dua klasifikasi namun untuk yang berstatus badan hukum sebagai subjek pemberian hak jauh lebih luas penjabarannya dibandingkan dengan pengertian badan hukum sebagai subjek hukum. Jika dikaitkan antara subjek hukum dengan subjek pemberian hak sebagaimana dijabarkan di atas maka pada prinsipnya adalah sama. Artinya, subjek hukum juga merupakan subjek hak.

Lebih jauh dari hal tersebut, perbuatan hukum pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah adalah peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang bukan hanya sekedar kegiatan administratif.<sup>42</sup> Hak keperdataan seseorang merupakan hak asasi manusia yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh sesama manusia lainnya dalam rangka terwujudnya kedamaian dalam hubungan kemasyarakatan.<sup>43</sup>

Oleh karena dalam lingkup perbuatan hukum pertanahan lebih condong mengarah kepada hak keperdataan bagi pemegang haknya, maka pra-syarat

---

<sup>42</sup>Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, halaman 81.

<sup>43</sup>Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksannya*, Alumnri, Bandung, 1993, halaman 25, dalam Samun Ismaya, *Ibid*.

untuk suatu subjek hukum dapat dinyatakan cakap hukum, lebih didasari pada apa yang ditentukan oleh hukum perdata yang berlaku di Indonesia.

Seperti misalkan batas usia kedewasaan seseorang melakukan permohonan hak dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), harus berusia 21 tahun (atau yang dibawah usia 21 tahun dan telah terlebih dahulu menikah) yang dibuktikan dengan identitas diri pemohon (seperti KTP, akta kelahiran dan/atau kartu keluarga) dan contoh-contoh lainnya. Namun demikian perbuatan keperdataan seorang subjek hukum terhadap hak atas tanah yang dipegangnya tidak menutup kemungkinan menimbulkan aspek pidana.

### C. Konsep Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah

Secara substansi konsep dasar penguasaan hak atas sebagaimana diatur dalam hukum agraria nasional terbagi menjadi dua, yaitu:<sup>44</sup>

#### 1. Hak Penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.

Dimana hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya (subjek hak). Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;

---

<sup>44</sup>Boedi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 26-27.

- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
  - c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa-siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
  - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
2. Hak Penguasaan Atas Tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Konsep dasar penguasaan hak atas tanah berdasarkan hierarki yang diatur dalam hukum agraria nasional adalah sebagai berikut:

1. Hak Bangsa Indonesia atas tanah (diatur dalam Pasal 1 UUPA).
2. Hak menguasai negara atas tanah (diatur dalam Pasal 2 UUPA).
3. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat (diatur dalam Pasal 3 UUPA).
4. Hak perseorangan dan badan hukum atas tanah (diatur dalam Pasal 16 ayat (1) & Pasal 53 UUPA), dapat berupa;
  - a. Macam-macam hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA;
  - b. Perwakafan Tanah Milik;
  - c. Hak Tanggungan (hak jaminan atas tanah)
  - d. Hak milik satuan rumah susun.

#### *Ad.1. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah*

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA).

Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada putus untuk selamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskannya atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA).

Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak yang penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak-hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.

Tanah bersama dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang

dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang hukum perdata.

Biarpun hubungan hukum tersebut hubungan perdata bukan berarti bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak pemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak bangsa Indonesia dalam hukum tanah nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga negara secara individual.<sup>45</sup>

Selain merupakan hubungan hukum perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Yang termasuk dalam bidang hukum publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA).

#### *Ad. 2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah*

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penguasaan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada

---

<sup>45</sup>Boedi Harsono. *Loc. Cit.*

tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan pembentukan, peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah, termasuk dalam wewenang ini adalah:
  - 1) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).
  - 2) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
  - 3) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- 1) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
  - 2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
- 1) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah).
  - 2) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
  - 3) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan pemimpin penggunaan tanah

bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.<sup>46</sup>Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Subjek Hak menguasai Negara adalah Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan Objek Hak menguasai Negara semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak dihak-i maupun tanah yang dihak-i dengan hak-hak perorangan, tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara yang disebut tanah Negara (Pasal 28,37,41,43,49). Hak menguasai Negara disebut tanah Negara ini berbeda dengan "*landsdomein*" atau "*Milik Negara*" dalam rangka *domein verklaring*.<sup>47</sup>

Dengan berkembangnya hukum tanah nasional, pengertian tanah itu mengalami perkembangan. Hal ini ditinjau dari aspek kewenangan penguasaannya, sehingga yang disebut tanah-tanah Negara itu mencakup:

1. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah hak milik yang sudah diwakafkan;

---

<sup>46</sup>Oloan Sitorus dan Nomadyawati. dalam Urip Santoso. *Op.Cit.*, halaman 80.

<sup>47</sup>Arba. *Op.Cit.*, halaman 93.

2. Tanah-tanah Hak Pengelolaan (HPL), yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan;
3. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat.
4. Tanah-tanah kaum, tanah-tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat *geoneologis*.
5. Tanah-tanah kawasan hutan, yang dikuasai oleh Kementerian Kehutanan RI berdasarkan UU Kehutanan.
6. Tanah-tanah sisanya. Yaitu bukan tanah-tanah hak sebagaimana disebutkan di atas dan tanah negara ini adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Hak Menguasai Negara ini tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain. Akan tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, juga kepada badan-badan otorita, perusahaan-perusahaan negara atau daerah, sepanjang hal itu tidak diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi, dan segala sesuatunya akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat

(4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan hak pe-ngelolaan (HPL).

### *Ad.3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*

Hak ulayat masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yang menegaskan sebagai berikut:

*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan Hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.*

Pengaturan tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ini semula tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka. Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Ka. BPN) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, terdapat perbedaan mencolok terkait konsep hak ulayat masyarakat hukum adat yang dtuliskan dalam Permen ATR/KA.BPN Nomor 9 Tahun 2015 ini, yaitu Permen ATR/BPN 9/2015 mengklasifikasikan Subjek Hak Komunal Atas Tanah menjadi dua kategori, yaitu; masyarakat hukum adat dan kelompok masyarakat tertentu (Pasal 2), yang dalam penjabarannya masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang terikat dengan hukum adat, baik secara garis keturunan maupun kesamaan tempat tinggal, sedangkan masyarakat pada kawasan tertentu adalah masyarakat yang menguasai tanah selama 10 tahun yang bergantung pada hasil hutan dan sumber daya alam serta ada kegiatan sosial-ekonomi yang terintegrasi dalam kehidupan masyarakat tersebut (Pasal 3).

Sayangnya, karakter masyarakat hukum adat yang diisyaratkan dalam Permen ATR/BPN 9/2015 lebih cenderung kepada konsep penetapan hak yang berdimensi privat dan mengabaikan dimensi hak publik adat. Artinya konsep penetapan hak dalam peraturan menteri tersebut , lebih cenderung mengarah kepada hak-hak atas tanah anggota/klan dari suatu kelompok masyarakat adat seperti halnya seperti tanah ulayat kaum di Minangkabau.<sup>48</sup>

Padahal diluar itu, masih ada juga cakupan hak adat yang berdimensi publik seperti halnya kelembagaan adat, persekutuan masyarakat hukum adat atau desa

---

<sup>48</sup>Maria S.W. Soemardjono. Harian Kompas, terbitan tanggal 6 Juli 2015.

adat seperti nagari, negeri, kasepuhan dan lain-lain yang memiliki konten aset hak publik adat melingkupi hak untuk mengatur hubungan hukum antara anggota/klan dalam masyarakat hukum adat atau diluar masyarakat hukum adat atas pemanfaatan serta pengelolaan sumber daya alam yang ada, hak untuk mengatur peruntukkan, pemanfaatan dan pengalokasikan tanah dan ruang untuk kepentingan publik masyarakat hukum adat, misalnya penentuan hutan larangan dan lain sebagainya.

Meskipun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah mengatur tentang masyarakat hukum adat sebagai “desa adat”, yang pada substansinya hak ulayat melebur dalam aset desa adat, sehingga penetapan desa adat merupakan bagian dari penetapan hak asal usul atas wilayah adat yang disebut juga dengan hak ulayat.

Di lain sisi, Permen-ATR/BPN 9/2015 mengisyaratkan prosedur penetapan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak, baik itu dalam bentuk desa adat maupun masyarakat hukum adat melalui Peraturan Daerah dan atau Surat Keputusan Kepala Daerah menggunakan mekanisme yang beragam.

Aturan peralihan peraturan menteri dimaksud mengakomodasi keberagaman mekanisme penetapan tersebut, dengan memastikan penetapan masyarakat hukum adat dan hak-haknya yang sudah ada maupun yang sedang berproses diakui, sehingga hak-hak masyarakat adat tersebut dapat ditetapkan sebagai hak komunal. Peluang tersebut, memunculkan

ketidakpastian hukum terkait objek hak oleh karena adanya tumpang tindih penguasaan objek hak atas tanah.

Bahkan dinilai akan malah melahirkan potensi konflik horizontal antar masyarakat hukum adat dengan non masyarakat hukum adat yang mempunyai penguasaan pada objek yang sama, yaitu diatas wilayah adat. Padahal selama ini telah terjadi beberapa proses asimilasi sosial yang dibangun masyarakat untuk penyelesaian konflik terkait tumpang tindih klaim masyarakat hukum adat dengan non masyarakat hukum adat di atas wilayah adat. Sehingga dikhawatirkan peraturan menteri dimaksud akan memperkuat klaim antar masyarakat, sehingga proses asimilasi sosial yang telah atau sedang dibangun menjadi rapuh dan bahkan buyar.<sup>49</sup>

Lebih jauh dari itu, penyamaan masyarakat hukum adat dan non masyarakat hukum adat sebagai subjek hak komunal seakan menyederhanakan konsep hak komunal secara sempit dan mengenyampingkan hak ulayat secara luas. Sehingga penentuan subjek yang berhak atas suatu objek tanah hanya sebatas pada penguasaan tanah atas suatu wilayah tanpa memperhatikan ikatan-ikatan atas tanah dan sumber daya alam oleh masyarakat hukum adat yang berlatarbelakang pada tradisi, sosial dan budaya. Alhasil proses asimilasi sosial dalam penyelesaian konflik antar

---

<sup>49</sup>Rahmat Ramadhani. Artikel; *Hak Komunal Atas Tanah*, Harian Analisa, Terbit Jum'at, tanggal 23 Juni 2016, halaman 20 & 26.

masyarakat seolah-olah diluar cakupan dan kewenangan Permen ATR/BPN 9/2015.

Pada dasarnya hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.<sup>50</sup> Keberadaan hak ulayat masyarakat Hukum Adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu:

- a. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat Hukum Adat.
- b. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat ulayat masyarakat Hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensraum*"-nya.
- c. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat Hukum Adat yang yang bersangkutan melakukan kegiatan sehari-sehari sebagai pelaksana hak ulayat.<sup>51</sup>

#### *Ad.4. Hak Perseorangan Dan Badan Hukum Atas Tanah*

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:

---

<sup>50</sup>Boedi Harsono. *Op.Cit.*, halaman 185-186.

<sup>51</sup>*Ibid.*,halaman 82

*Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.*

Ada 2 cara memperoleh hak atas tanah bagi orang atau badan hukum, yaitu,<sup>52</sup>

1. Hak atas tanah yang diperoleh secara orisinil, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum untuk pertama kalinya.
2. Hak atas tanah yang diperoleh secara derivatif, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum secara turun temurun dari hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain..

#### **D. Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA**

Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA mengacu kepada dualisme hukum yang mengatur tentang hak-hak atas tanah, yaitu hukum kolonial dan hukum adat atas tanah. Berikut ini adalah macam-macam hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, sebagai berikut:<sup>53</sup>

1. Hak *eigendom*; *eigendom recht* atau *right of property* diterjemahkan sebagai hak milik sebagaimana diatur

---

<sup>52</sup>Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 53-54.

<sup>53</sup>Dalam [https:// rifqiharrys.wordpress.com/tag/hak-atas-tanah/](https://rifqiharrys.wordpress.com/tag/hak-atas-tanah/), diakses pada hari Sabtu, 19 Januari 2019, pukul 17.<sup>30</sup> WIB.

dalam Pasal 570 buku II BW (*burgerlijke wetboek*) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Per).

Hak *eigendom* merupakan hak kepemilikan keperdataan atas tanah yang terpenuh, tertinggi yang dapat dipunyai oleh seseorang.

Terpenuhi karena penguasaan hak atas tanah tersebut bisa berlangsung selamanya, dapat diteruskan atau diwariskan kepada anak cucu. Tertinggi karena hak atas tanah ini tidak dibatasi jangka waktu, tidak seperti jenis hak atas tanah yang lain, misalnya hak *erfpacht* atau hak *opstal*.

Hak *eigendom* adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan suatu benda sepenuhnya-penuhnya dan untuk menguasai seluas-luasnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain; semua itu terkecuali pencabutan *eigendom* untuk kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan peraturan umum.

2. Hak *erfpacht*; hak *erfpacht* adalah hak benda yang paling luas yang dapat dibebankan atas benda kepada orang lain. Pada pasal 720 KUH-Per disebutkan;

*bahwa suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban memberi upeti tahunan kepada*

*pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, pendapatan.*

Hak ini bersifat turun-temurun, banyak diminta untuk keperluan pertanian. Di Jawa dan Madura, hak *erfpacht* diberikan untuk pertanian besar, tempat-tempat kediaman di pedalaman, perkebunan, dan pertanian kecil. Sedangkan di daerah luar Jawa hanya untuk pertanian besar, perkebunan, dan pertanian kecil.

3. Hak *opstal*; adalah hak untuk mempunyai rumah, bangunan, atau tanam-tanaman di atas tanah orang lain. Menurut ketentuan Pasal 711 KUH Perdata, hak numpang karang (*hak opstal*) adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan, dan penanaman di atas pekarangan orang lain.
4. Hak *gebruik*; adalah suatu hak kebendaan atas benda orang lain bagi seseorang tertentu untuk mengambil benda sendiri dan memakai apabila ada hasilnya sekedar buat keperluannya sendiri beserta keluarganya.

Hak *gebruik* ini memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat memakai tanah *eigendom* orang lain guna diusahakan dan diambil hasilnya bagi diri dan keluarganya saja. Di samping itu, pemegang hak *gebruik* ini boleh pula tinggal di atas tanah tersebut selama jangka waktu berlaku haknya itu.

Hak *gebruik* ini diatur oleh apa yang telah ditentukan sendiri dalam perjanjian kedua belah pihak. Tapi jika tidak ada perjanjian antara kedua belah pihak, maka berlakulah pasal 821 dan pasal-pasal yang berkaitan dengan hal itu dalam KUH-Per.

#### 5. Hak Milik dan Hak Pakai (adat)

Hak milik (adat) atas tanah adalah suatu hak atas tanah yang dipegang oleh perorangan atas sebidang tanah tertentu yang terletak di dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pada dasarnya, pemilik tanah belum mempunyai kekuasaan penuh atas tanah yang dimilikinya atau dikuasainya tersebut. Artinya, belum bisa menguasainya secara bebas, karena hak milik ini masih mempunyai fungsi sosial. Contohnya tanah yang dikuasai dengan hak milik dalam hukum adat itu berupa sawah dan beralih turun-menurun.

Hak pakai (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah menurut hukum adat yang telah memberikan wewenang kepada seseorang tertentu untuk memakai sebidang tanah tertentu bagi kepentingannya. Hak ini mirip dengan hak yang dinikmati oleh orang asing atau orang luar persekutuan atas tanah persekutuan. Hanya saja, perseorangan anggota persekutuan tidak dituntut untuk membayar biaya atau ganti rugi tertentu. Biasanya tanah yang dikuasai dengan hak dalam hukum adat itu berupa ladang.

Bentuk hukum penguasaan tanah pada masyarakat adat dikenal dengan hak atas tanah adat. Ini merupakan istilah yang digunakan secara formal, walaupun sesungguhnya pada setiap etnik maupun suku istilah yang digunakan berbeda-beda.

Macam-macam sebutan untuk hak atas tanah tersebut di atas antara lain sebagai berikut;<sup>54</sup>

- a. Hak *Gogol*; ialah hak seorang *Gogol*, atas apa yang ada dalam perundang-undangan agraria di jaman hindia belanda dahulu, atau juga disebut komunal desa.

“Hak *Gogol*” biasanya disebut “Hak *Sanggao*”, atau “Hak *Pekulen*”. Untuk diketahui Hak *Gogol* itu disebut hak komunal (*Communal Bezit*) yang dianggap sebagai tanah desa, yang diusahakan oleh orang-orang tertentu, *Gogol* (Kuli), sedang tanahnya disebut tanah *Gogolan* atau tanah *Pekulen*.

Hak *Gogol* dibedakan menjadi dua, yaitu; *Gogolan* yang bersifat tetap adalah hak *Gogolan*, apabila para *Gogol* tersebut terus menerus mempunyai tanah *Gogolan* yang dan apabila si *Gogol* itu meninggal dunia, dapat diwariskan kepada ahli warisnya yang tertentu, misalnya; Istri dan anak-anaknya.

Maka, untuk dapat disebut “Hak *Gogolan*” ada dua syarat, yaitu; Bahwa tanah yang dikuasainya tetap pada tanah yang sama dan apabila si *Gogol*

---

<sup>54</sup> Dalam <http://suflasaint.blogspot.co.id/2010/12/hak-hak-atas-tanah-seelum-uupa.html>), diakses pada hari Sabtu, 19 Januari 2019, pukul 17.<sup>30</sup> WIB.

meninggal dunia, maka Hak *Gogol*-nya dapat dilanjutkan oleh salah seorang ahli waris tertentu. Apabila tidak ada, maka yang menjadi ahli warisnya adalah jandanya. Dengan demikian turun temurun terbatas.

*Gogolan* yang bersifat tidak tetap adalah hak *Gogolan*, apabila para *Gogol* tersebut tidak terus menerus memegang tanah *Gogolan* yang sama atau apabila si *Gogol* itu meninggal dunia, maka tanah *Gogolan* tersebut kembali pada desa. Dengan demikian ada dua unsure dalam hak *Gogolanyang* bersifat tidak tetap, yaitu: Apabila tanah yang digarap / dikuasai berganti ganti atau apabila si *Gogol* meninggal dunia, maka tanah *Gogolan* dimaksud tidak dapat diwariskan pada ahli warisnya.

- b. Hak *Grant*; adalah hak atas tanah atas pemberian Hak raja-raja kepada bangsa asing. Hak *Grant* dapat disebut juga *Grant* Sultan, Geran Datuk atau Geran Raja. Hak *Grant* dikenal ada 3 macam , yaitu:
- 1) *Grant* Sultan adalah merupakan hak untuk mengusahakan tanah, yang diberikan oleh Sultan kepada para kaula Swapraja. Hak *Grant* Sultan ini, didaftar dikantor Pejabat Pamong Praja.
  - 2) *Grant Controleur* adalah hak yang diberikan kepada para bukan kaula Swapraja. Hak dimaksud disebut *Controleur*, karena

pendaftarannya dilakukan di kantor *Controleur*. Hak ini banyak diubah menjadi hak *opstal* atau hak *erfpacht*.

- 3) *Grant Deli Maatschappy* adalah hak yang diberikan oleh Sultan kepada *Deli Maatschappy*, lalu *Deli Maatschappy* diberikan wewenang untuk memberikan bagian bagian tanah *Grant* kepada pihak ketiga/lain.
  - 4) Hak *Hanggaduh*; adalah hak untuk memakai tanah kepunyaan raja. Menurut pernyataan ini, maka semua tanah Yogyakarta, adalah kepunyaan raja, sedang Rakyat hanya menggaduh saja. Untuk diketahui, bahwa tanah-tanah didaerah istimewa Yogyakarta, adalah tanah-tanah yang berasal: hak-hak yang berasal bekas Hak Barat dan hak-hak yang berasal dari bekas Swapraja.
6. Hak ulayat; Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, di mana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya. Masyarakat dan sumber daya yang dimaksud memiliki hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang

bersangkutan. Hak ulayat berbeda dengan hak komunal atas tanah.

### E. Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA

Hak atas tanah berdasarkan UUPA adalah hak atas tanah yang lahir setelah pemberlakuan UUPA pada tanggal 24 September 1960. Menurut UUPA, ada 4 sebab lahirnya tanah hak yaitu; (1) tanah hak yang lahir karena hukum adat, (2) tanah hak yang lahir karena penetapan pemerintah, (3) tanah hak yang lahir karena undang-undang dan (4) tanah hak yang lahir karena pemberian.<sup>55</sup>

Hak atas tanah berdasarkan UUPA melahirkan tanah hak yaitu bidang tanah yang telah dilekati suatu hak atau disebut pula dengan tanah terdaftar yang berisikan register nomor hak sebagaimana tercantum dalam produk akhir dari suatu proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan sebutan sertifikat hak atas tanah.<sup>56</sup> Sesuai dengan *title*-nya maka di dalam hak atas tanah selain memiliki kewenangan sebagai salah satu bentuk hak juga memiliki kewajiban-kewajiban dalam mempertahankan haknya tersebut terhadap suatu bidang tanah.<sup>57</sup>

Pasal 16 ayat (1) UUPA menyebutkan macam-macam hak atas tanah, yaitu;

- a. *hak milik*
- b. *hak guna-usaha,*

---

<sup>55</sup>Penjelasan lebih lanjut lihat Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 54-58.

<sup>56</sup>Rahmat Ramadhani, *Buku Ajar: Hukum Agraria*, Umsu Perss, Medan, 2018, halaman 46.

<sup>57</sup>Rahmat Ramadhani, *Kejahatan Terhadap Tanah*, *Op.,Cit.*, halaman 199.

- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Selanjutnya Pasal 53 ayat (1) UUPA menguraikan tentang macam-macam hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Secara lengkap pasal tersebut menuliskan sebagai berikut;

*Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.*

Berdasarkan uraian Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA tersebut di atas, maka menurut sifatnya hak atas tanah terbagi dua berdasarkan UUPA yaitu hak atas tanah yang bersifat primer dan hak atas tanah yang bersifat skunder.

Hak-hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah bersifat tetap yang berasal dari tanah negara dan memiliki jangkauan dan batasan waktu sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan

perundang-undangan lainnya. Sedangkan hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang bersifat sementara yang berasal dari tanah hak primer (pihak lain).<sup>58</sup>

### 1. Hak Atas Tanah Primer

Macam-macam hak atas yang bersifat primer, antara lain;

#### a. Hak Milik (HM)

Pasal 20 ayat (1) UUPA mendefinisikan hak milik adalah; *“hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA”*. Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh oleh karenanya hak milik berbeda dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lainnya. Pengaturan tentang hak milik dapat ditemui dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA.

Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik akan diatur dengan undang-undang. Oleh karena undang-undang yang diperintahkan Pasal 50 ayat (1) UUPA tersebut hingga saat ini belum terbentuk, maka diberlakukanlah Pasal 56 UUPA yang menyatakan;

*“Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat*

---

<sup>58</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 97-130.

*setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA”.*

Terdapat beberapa ciri-ciri hak milik antara lain;<sup>59</sup>

- 1) Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh dibanding dengan hak-hak lainnya.
- 2) Hak milik dapat dibebani dengan hak-hak lainnya, seperti hak guna usaha, hak pakai, dan hak lainnya.
- 3) Hak milik tidak mempunyai jangka waktu berlakunya.
- 4) Hanya hak milik yang dapat diwakafkan.
- 5) Hak milik hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.

Subjek hak milik berdasarkan Pasal 21 ayat (1) dan (2) UUPA adalah Warga Negara Indonesia (WNI) dan badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Badan-badan hukum dimaksud berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu:

- 1) Bank yang didirikan oleh negara
- 2) Perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No 79 tahun 1958
- 3) Badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/agraria setelah mendengar Menteri Agama

---

<sup>59</sup>M. Syukran Yamin Lubis, Slide Bahan Ajar Hukum Agraria, Fakultas Hukum UMSU, 2016.

- 4) Badan sosial yang ditunjuk oleh menteri pertanian setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial

Sedangkan Warga Negara Asing (WNA) atau badan hukum asing tidak dapat diberikan Hak Milik atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA, yang menyatakan sebagai berikut;

(3) *Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.*

(4) *Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.*

Lahirnya hak milik berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUPA dapat terjadi melalui dua cara, yaitu;

- 1) Hak milik terjadinya karena menurut hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Hak milik terjadi karena penetapan pemerintahan dan ketentuan undang-undang.

Selanjutnya hak milik dapat dialihkan kepada pihak lain berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu yang disebabkan oleh:

- 1) Beralih karena suatu perbuatan hukum, seperti; Jual-Beli, Hibah, Wasiat, Tukar Menukar, Penanaman suatu modal usaha dan lain sebagainya.
- 2) Beralih karena suatu peristiwa hukum, seperti; pewarisan karena kematian.
- 3) Peralihan hak milik tersebut dapat dilakukan baik untuk selama-lamanya, seperti jual beli lepas, tukar menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perwakafan tanah milik serta pelepasan hak, maupun peralihan hak untuk sementara seperti dijadikannya Hak Milik yang dibebani Hak Tanggungan atau juga jual beli sementara.

Hak milik juga dapat hapus yang disebabkan oleh hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA, yaitu;

- 1) Tanahnya jatuh kepada Negara, yang disebabkan oleh; Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA, Karena penyerahan dengan sukarela

oleh pemiliknya, Karena diterlantarkan, Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2

2) Tanahnya musnah.

Hapusnya hak milik karena diterlantarkan ialah bahwa tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Sedangkan hak milik hapus karena disebabkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA adalah karena adanya peralihan hak kepada orang asing. Selengkapnya ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa:

*Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.*

Ketentuan lain berdasarkan UUPA yang berkaitan dengan hak milik adalah sebagai berikut;

1) Pasal 23 UUPA menegaskan bahwa Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan

pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Hal ini dibuktikan dengan penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan setempat (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)

2) Pasal 25 UUPA mengatur tentang hak milik yang dapat dibebani/dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Dasar hukum yang mengatur tentang HGU dapat dijumpai dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA. Selain itu pengaturan tentang HGU juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai khususnya pada Pasal 9 sampai dengan Pasal 18.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah juga mengatur tentang pendaftaran tanah HGU. Dalam tataran peraturan teknis mengenai HGU di atur pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah oleh peraturan setingkatnya.

Pengertian Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan milik sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan adanya kata “Guna Perusahaan Perkebunan”.

HGU pada dasarnya termasuk hak atas tanah yang bukan bersumber hukum adat, melainkan atas tanah baru yang diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern, oleh karenanya hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu yang lama.<sup>60</sup>

Ketentuan luas HGU menurut Pasal 28 ayat (2) UUPA jo. Pasal 5 PP No. 40 Tahun 1996 adalah untuk perseorangan, luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Sedangkan Badan Hukum, luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Kepala BPN.

Pasal 28 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa HGU dapat diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 ha. Jika luas tanah 25 ha atau lebih, harus menggunakan investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

Ketentuan jangka waktu HGU menurut Pasal 29 UUPA yaitu hak guna usaha diberikan dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan

---

<sup>60</sup> Arba, *Op.Cit.*, halaman 104.

yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun. Jangka waktu tersebut masih dapat diperpanjang lagi selama 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaan. Oleh karena jangka waktunya yang relatif lama, maka HGU hanya dimungkinkan atas tanah yang dikuasi negara.

Ciri-ciri yang melekat pada HGU berdasarkan UUPA adalah antara lain; hanya dapat diberikan atas tanah negara, dapat beralih karena pewarisan, mempunyai jangka waktu terbatas, dapat dijadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan, dapat diahlikan kepada pihak lain, dapat dilepaskan menjadi tanah negara.<sup>61</sup>

Subjek hukum yang dapat ditunjuk sebagai Subjek Hak Guna Usaha berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 17 PMNA/Ka.BPN No. 9 Tahun 1999) adalah; Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Menurut ketentuan Pasal 30 ayat 2 UUPA; apabila pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat diatas, jangka waktu satu tahun pemegang hak harus melepaskan haknya atau mengalikan hak atas tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat.

---

<sup>61</sup>M.Syukran Yamin Lubis, *Loc.Cit.*

Beberapa ketentuan yang menunjukkan suatu bidang tanah dapat dijadikan objek HGU, yaitu;

- 1) Tanah Negara (Pasal 28 UUPA);
- 2) Kawasan Hutan; wajib dikonversi dengan ketentuan wajib adanya pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan (Pasal 4 ayat (2) PP No 40 Tahun 1996).
- 3) Tanah Hak; wajib dilakukan pelepasan hak (Pasal 4 ayat (3) PP No 40 Tahun 1996).
- 4) Ganti Rugi kepada pemilik terhadap hamparan bidang tanah yang di atasnya ada tanaman dan bangunan (Pasal 4 ayat (4) PP No 40 Tahun 1996).

Dalam hal tanah yang dimohon adalah tanah ulayat, maka harus ada surat perjanjian antara pemohon HGU dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat, bilamana waktunya habis atau HGU diterlantarkan, maka pemegang HGU harus membuat perjanjian baru.<sup>62</sup>

Lahirnya HGU dapat terjadinya melalui penetapan pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 UUPA maupun karena keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 PP No 40 Tahun 1996.

---

<sup>62</sup>Lihat ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka. Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Ka. BPN) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

HGU dapat beralih atau dialihkan melalui jual beli, tukar menukar, penyertaan modal, hibah, dan pewarisan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 UUPA jo. Pasal 8 PP no.40 thn 1996. Sedangkan Pembebanan HGU dengan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Ketentuan peraturan perundang-undangan juga mengatur hak dan kewajiban pemegang Hak Guna Usaha. Hak Pemegang HGU berdasarkan Pasal 14 PP No. 40 Tahun 1996, adalah:

- 1) Menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan HGU untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.
- 2) Untuk mendukung kegiatan usahanya, maka pemagan hak untuk menguasai dan menggunakan sumber air dan sumber daya alam lain di atas tanah HGU.

Sedangkan kewajiban pemegang HGU menurut Pasal 12 PP No. 40 Tahun 1996, adalah;

- 1) Membayar uang pemasukan kepada negara;
- 2) Memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukkan dan penggunaan tanahnya sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam pemberian haknya;

- 3) Mengusahakan sendiri tanah HGU sesuai dengan kelayakan usaha yang telah ditetapkan oleh instansi teknis;
- 4) Membangun memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam areal HGU;
- 5) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 6) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU;
- 7) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada negara sesudah HGU tersebut hapus;
- 8) Menyerahkan sertifikat HGU yang telah hapus kepada Kepala kantor pertanahan;
- 9) Pemegang HGU dilarang menyerahkan penguasaan HGU kepada pihak lain, terkecuali dalam hal-hal yang diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 12 ayat (2));
- 10) Pemegang HGU wajib memberikan lalu lintas umum atau jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pemilik/pemegang hak atas pekarangan atau bidang tanah yang tertutup atau terkurung oleh letak wilayah HGU yang dikuasai.

Menurut ketentuan Pasal 34 UUPA, HGU dapat hapus karena; jangka waktu berakhir, dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena suatu syarat yang tidak terpenuhi; dilepaskan haknya oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir; dicabut haknya untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah.

Selain penyebab tersebut HGU hapus juga disebabkan oleh ketentuan Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA, sebagai berikut;

*Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Menurut Pasal 17 PP No 40 Tahun 1996, HGU hapus karena;

- a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan hak;

- b) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenangan sebelum jangka waktu berakhirnya karena;
  - (1) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban sebagai pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 12, 13 dan/atau 14 PP No 40 Tahun 1996;
  - (2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir;
- d) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e) Tanahnya diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA sebagaimana telah disebutkan di atas.

Kewajiban bagi bekas pemegang hak dalam hal hapusnya HGU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 PP Nomor 40 Tahun 1996, adalah;

- a) Wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas HGU kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri.
- b) Bila bangunan, tanaman dan benda-benda tersebut masih diperlukan untuk melangsungkan dan memulihkan perusahaan tanahnya, maka

kepada bekas pemegang haknya diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur dengan Keputusan Presiden;

- c) Pembongkaran bangunan dan benda-benda tersebut dilaksanakan atas biaya bekas pemegang HGU;
- d) Jika bekas pemegang HGU lalai memenuhi kewajiban tersebut, maka bangunan dan benda-benda akan dibongkar oleh pemerintah atas biaya dari bekas pemegang HGU.

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Dasar hukum HGB diatur dalam UUPA pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA, Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.

Pengertian HGB tertulis di dalam Pasal 35 UUPA, yaitu; *hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun. HGB dapat dialihkan kepada pihak lain.* Tujuan penggunaan HGB adalah untuk mendirikan bangunan

saja, meliputi; bangunan rumah tinggal, usaha perkantoran, pertokoan industri dan lain-lain.

Subjek hukum yang dapat ditunjuk sebagai Subjek HGB Menurut Pasal 48 UUPA adalah; Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan atau dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pasal 36 ayat (2) UUPA; selambat-lambatnya satu tahun wajib melepaskan mengalihkan HGB bagi pihak pemegang HGB yang tidak memenuhi persyaratan.

Bidang tanah yang dapat dijadikan Objek HGB menurut ketentuan pasal 37 ayat (1) UUPA, adalah; Tanah negara dan Tanah hak milik. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 21 PP No. 40 Tahun 1996, objek HGB dapat diberikan di atas tanah hak milik, hak pengelolaan dan tanah negara.

Dari cirinya, HGB dapat beralih dan diahlikan, memiliki jangka waktunya terbatas, dapat dijadikan sebagai jaminan hutang dengan pembebanan Hak

Tanggungjawab, dapat dilepaskan oleh pemegang haknya dan dapat diberikan di atas hak milik dan tanah negara.

Lahirnya HGB berdasarkan Pasal 37 UUPA terjadi karena; Penetapan oleh pemerintah jika objeknya adalah tanah negara; Perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan diberikan HGB jika objek tanahnya milik perorangan.

Menurut Pasal 22 PP No. 40 Tahun 1996, lahirnya HGB disebabkan oleh; HGB atas tanah negara diberikan berdasarkan keputusan pemberian hak (penetapan perintah); HGB atas tanah pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak melalui penetapan pemerintah berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan yang kemudian didaftar di kantor pertanahan setempat.

Menurut ketentuan Pasal 24 PP No. 40 Tahun 1996; HGB yang diberikan di atas tanah hak milik yang pegang perorangan/badan hukum didasarkan pada perjanjian akta otentik yang dibuat oleh para pihak<sup>63</sup> dihadapan Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Sedangkan menurut Pasal 19, 32 UUPA jo. Ketentuan Pasal 23 PP No. 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa setiap pemberian HGB harus

---

<sup>63</sup>Para pihak dimaksud yaitu pihak pemegang hak milik baik perorangan maupun badan hukum dengan pihak calon pemegang HGB

didaftarkan pada kantor pertanahan tempat tanah berada.

Jangka waktu HGB berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan (2) UUPA adalah selama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Berdasarkan Pasal 32 PP No. 40 Tahun 1996, hak dari pihak pemegang HGB yaitu;

- a) Menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan HGB selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi/usaha;
- b) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain; dan
- c) Membebaninya dengan hak tanggungan.

Kewajiban pemegang HGB dapat dilihat pada Pasal 30 dan 31 PP No. 40 Tahun 1996.

Peralihan dan Pembebanan HGB menurut Pasal 35 ayat (3) UUPA Jo Pasal 34 ayat (1) (2) PP No. 40 tahun 1996; HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak guna bangunan terjadi karena: jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, pewarisan. Pasal 39 UUPA menegaskan bawah HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

HGB dapat hapus dikarenakan sebab-sebab sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 40 UUPA, HGB hapus karena; jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh

pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah; atau karena ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA, yaitu;

*Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

#### d. Hak Pakai (HP)

Dasar hukum tentang hak pakai diatur dalam UUPA pada Pasal 41 sampai pasal 43, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, serta diatur pula pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal.

Pengertian hak pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA yaitu;

*Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung*

*oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.*

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA: Terjadinya hak pakai karena pemberian oleh pejabat yang berwenang memberikan atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah. Pada Pasal 41 ayat 2 UUPA hak pakai menegaskan bahwa jangka waktu hak pakai adalah diberi waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan.

Sedangkan menurut Pasal 45 ayat (1) s/d (3) PP No. 40 Tahun 1996, jangka waktu hak pakai adalah;

- a) Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan selama 25 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun atau untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu
- b) Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada: Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah; Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional; Badan Keagamaan dan badan sosial.

- c) Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang

Subjek hukum yang dapat memperoleh hak pakai menurut Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996, 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
- e) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- f) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- g) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional .

Adapun objek hak pakai menurut Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996, adalah; tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Menurut Pasal 43 UUPA jo. Pasal 16 PP No. 40 Tahun 1996, pengalihan hak pakai dapat terjadi;

- a) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
- b) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Lebih lanjut, menurut Pasal 53 dan Pasal 16 PP No. 40 Tahun 1996; Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hapusnya hak pakai menurut Pasal 55 PP No. 40 Thn 1996, adalah karena;

- a) berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
  - b) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir.
  - c) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
  - d) dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
  - e) ditelantarkan;
  - f) tanahnya musnah;
  - g) Hapus karena hukum (pemegang hak tidak lagi memenuhi syarat subjek yang berhak/dapat memegang Hak Pakai).
- e. Hak Pengelolaan (HPL)

Dasar Hukum HPL dimuat dalam Penjelasan Umum UUPA yang menyebutkan bahwa;

*Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat*

*memberikan tanah yang demikian itu 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 dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).*

HPL juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan-Penguasaan Tanah Negara; PMNA/Ka.BPN No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan-selanjutnya.

Selain peraturan tersebut di atas juga terdapat ketentuan tentang HPL yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Hak Pengelolaan serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya.

Pengertian HPL tertuang dalam Pasal 3 PMDN Nomor 5 Tahun 1974 mendefinisikan HPL adalah hak atas tanah yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk:

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;

- 2) Menggunakan tanah yang bersangkutan untuk keperluan pelaksanaan usaha;
- 3) Menyerahkan bagian tanah yang bersangkutan kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai dalam jangka waktu 6 (enam) tahun, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a) Tanah yang luasnya maksimum 1.000m<sup>2</sup>.
  - b) WNI dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
  - c) Pemberian hak untuk pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan, dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh Instansi yang berwenang dan pada dasarnya tidak mengurangi hak sewa yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak.
- 4) Menerima uang pemasukan/ganti kerugian dan uang wajib tahunan.

Pada dasarnya HPL dapat diberikan kepada; Departemen, pemerintah daerah; Badan-badan lain yang untuk melaksanakan tugasnya memerlukan penguasaan tanah negara dengan wewenang seperti diuraikan di atas. Misal badan otoritas.

## 2. Hak Atas Tanah Skunder

Berikut adalah uraian tentang macam-macam Hak Atas tanah yang bersifat Skunder, yaitu antara lain;<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 126-127.

a. Hak Gadai Tanah

Yaitu penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan berhak atas pengembalian tanahnya dengan memberi uang tebusan.

Ciri-cirinya antara lain; jangka waktunya terbatas, tidak berakhir karena meninggalnya pemegang gadai, dapat dibebani dengan hak hak lain dan dapat diahlikan dengan izin pemiliknya.

Dasar hukum terhadap hak ini dimuat dalam Pasal 53 UUPA jo. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Yang Dimiliki Oleh Satu Keluarga.

b. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil adalah hak seorang atau badan hukum untuk mengarap diatas tanah peratanian milik orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.

Perbedaan dengan hak sewa menyewa terletak pada tanggung jawab risiko yang ditanggung oleh penyewa, sedangkan pada hak bagi hasil resiko ditanggung bersama.

c. Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemiliknya dengan perjanjian bahwa

setelah penyewa itu menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan kembali kepada pemiliknya.

d. Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain.

## F. Ketentuan Konversi Hak Atas Tanah

Konversi adalah perubahan setatus hak atas tanah menurut hukum agraria yang lama sebelum berlakunya UUPA yaitu hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat (KUHPerdara/BW), hukum adat dan daerah swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA.<sup>65</sup>

Sejak diberlakukannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka hak-hak atas tanah yang lahir sebelum berlakunya UUPA sebagaimana diuraikan di atas diberlakukan ketentuan tentang konversi (perubahan status hak atas tanah). Peraturan perundang-undangan yang mengatur penegasan konversi, antara lain;<sup>66</sup>

a. Ketentuan-Ketentuan Konversi dalam UUPA;

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA (hak milik) antara lain;

- 1) Hak *eigendom*, milik, yayasan, andarbeni, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant sultan*,

---

<sup>65</sup>Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 57.

<sup>66</sup>*Ibid.*, halaman 57-58.

*landerijenbezitrecht, altijdurende erfacht*, hak usaha atau bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak diundangkannya UUPA menjadi Hak Milik seperti tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, kecuali jika yang mempunyai hak tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 UUPA.

2) Hak *Gogolan, Pekulen*, atau *Sanggan* yang bersifat tetap yang masih ada setelah diberlakukannya UUPA dikonversi menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA.

b. Ketentuan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah.

c. Ketentuan berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, menggariskan bahwa;

*Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktor-direktorat, dan daerah-daerah swantara digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai.*

Perubahan hak atas tanah melalui cara Penegasan Konversi diajukan oleh pemegang hak atas tanah kepada

Kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya yang baru.

### G. Asas Pemisahan Horizontal (*horizontale Scheiding*)

UUPA mengenal adanya asas pemisahan horizontal (*horizontale Scheiding*), yang memandang bahwa bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan satu kesatuan dengan tanah, melainkan terpisah satu dengan lainnya.<sup>67</sup> Bermakna pula bahwa tidak selamanya subjek hak pemilik hak atas tanah juga berperan sebagai pemilik bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Asas dimaksud memungkinkan antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan/tanaman di atas tanah tersebut adalah orang yang berbeda.

Dalam praktiknya dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman di atasnya, asalkan;<sup>68</sup>

- a. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman yang merupakan tanaman keras;
- b. Bangunan dan tanah tersebut milik yang mempunyai tanah; dan
- c. Maksud yang demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

---

<sup>67</sup>Arba.*Op.Cit.*, halaman 14.

<sup>68</sup>Boedi Harsono, *Op.Cit.*,halaman 87-88.

## Bab 3

# Dasar-Dasar Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia

### A. Pengertian dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah lugas tertulis pada Pasal 1 angka (1) PP 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang menyatakan bahwa;

*Pendaftaran tanah adalah 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 satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat 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.*

Dari rumusan pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas, selanjutnya Urip Santoso menguraikan unsur-unsur pendaftaran tanah, sebagai berikut:<sup>69</sup>

1. Adanya Serangkaian Kegiatan; yang menunjukkan adanya berbagai kegiatan yang berkaitan satu sama lain, berurutan yang menjadi kesatuan kegiatan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat,
2. Dilakukan Oleh Pemerintah; penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas dan tanggungjawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah,
3. Secara Terus Menerus dan Berkesinambungan; kata-kata ini menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya dimana data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu terpelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir,
4. Secara Teratur; kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum,
5. Bidang-Bidang Tanah dan Satuan Rumah Susun; kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan,

---

<sup>69</sup>Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 14-16.

Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara,

6. Pemberian Surat Tanda Bukti Hak; pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah.
7. Hak-Hak Tertentu yang Membebaninya; dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya hak milik atau hak yang lain yang dijadikan jaminan hutang yang dibebani hak tanggungan atas hak milik tadi.

Dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia adalah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Di dalam UUPA terdapat beberapa pasal yang menyebutkan tentang pendaftaran tanah, yaitu sebagai berikut;
  - a. Pasal 19 ayat (1) dan (2), menyatakan;
    - (1) *untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan peraturan pemerintah.*
    - (2) *Pendaftaran tanah meliputi:*
      - a) *Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan Tanah,*
      - b) *Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut dan*
      - c) *Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.*

- b. Pasal 23 ayat (1) dan (2), menuliskan;
- (1) hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus di daftarkan menurut ketentuan yang di maksud dalam Pasal 19 UUPA.
  - (2) pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.
- c. Pasal 32 ayat (1) dan (2), menentukan;
- (1) hak guna usaha, termaksud syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
  - (2) pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
- d. Pasal 38 ayat (1) dan (2) menentukan;
- (1) hak guna bangunan, termaksud syarat-syarat pemberiannya demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
  - (2) Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karna jangka waktunya berakhir.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, mengatur tentang:
  - a. Asas Dan Tujuan Pendaftaran Tanah.
  - b. Penyelenggaraan Dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.
  - c. Objek Pendaftaran Tanah.
  - d. Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah.
  - e. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.
  - f. Pengumpulan Dan Pengolahan Data Fisik Dan Data Yuridis.
  - g. Pembuktian Hak Dan Pembukuannya.
  - h. Penerbitan Sertifikat.
  - i. Penyajian Data Fisik Dan Data Yuridis.
  - j. Penyimpanan Daftar Umum Dan Dokumen.
  - k. Pendaftaran Peralihan Dan Pembebanan Hak.
  - l. Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah Lainnya.
  - m. Penerbitan Sertifikat Pengganti.
  - n. Biaya Pendaftaran Tanah.
  - o. Sanksi Hukum
  - p. Ketentuan Peralihan.
  - q. Ketentuan Penutup.

Selanjutnya dasar hukum pendaftaran tanah secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agrariaa/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## B. Asas-Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Asas-asas pendaftaran tanah di Indonesia tercantum dalam Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 yang secara tegas menyebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Pada penjelasan Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 menguraikan asas-asas tersebut, yaitu sebagai berikut;

1. Asas Sederhana; dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas Aman; dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.
3. 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.
4. Asas Mutakhir; dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia

harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5. Asas Terbuka; dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Selanjutnya, tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 3 PP 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah di Indonesia adalah:

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.

Berangkat dari salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah. Dalam kaitannya dengan kepastian hukum adalah bagaimana kemudian pendaftaran tanah dapat dengan mudah dan jelas menunjukkan siapa yang berhak atau tidak pada suatu hak atas sebidang tanah.

Artinya, tujuan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah.

Lebih jauh AP. Parlindungan menegaskan bahwa pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasannya, untuk apa dipergunakan dan lain sebagainya.<sup>70</sup> Selanjutnya, Mhd. Yamin Lubis juga menguraikan syarat yang harus dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum, yaitu:

- a. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.

---

<sup>70</sup>A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, halaman 79.

- b. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
- c. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.<sup>71</sup>

Kerangka pemikiran mengenai kepastian hukum hak atas tanah ditentukan oleh berfungsinya 3 hal, antara lain:

- a. Substansi hukum, terdiri dari tujuan, sistem dan tata laksana pendaftaran tanah;
- b. Struktur hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;
- c. Kultur hukum, terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.<sup>72</sup>

Untuk memaparkan posisi masing-masing faktor yang menentukan kepastian hukum hak atas tanah, lebih lanjut dapat digambarkan secara garis besar dalam skema teoritis berikut ini;<sup>73</sup>

---

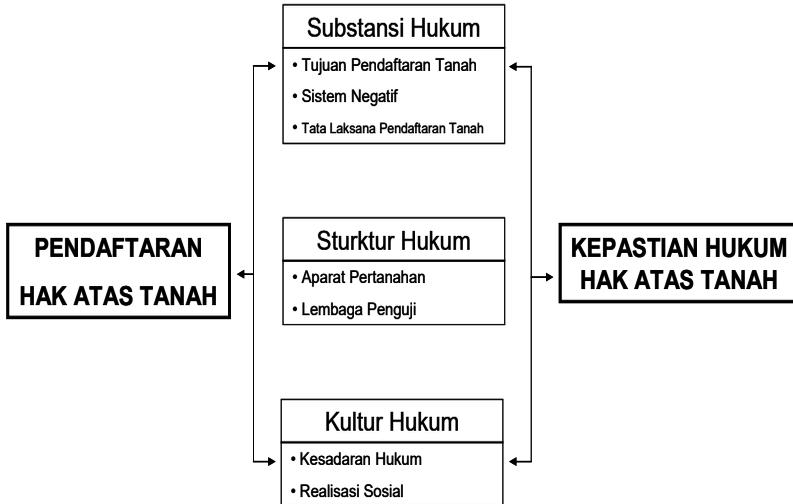
<sup>71</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi,, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2012, halaman 171.

<sup>72</sup>Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*, Penerbit Republika, Jakarta, 2008, halaman 115.

<sup>73</sup>*Ibid*, halaman 114.

### SKEMA 1

## Teoritis Pengaruh Faktor-Faktor Terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah



Pada dasarnya hubungan hukum antara kepastian hukum hak atas tanah dengan perlindungan hukum dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum itu adalah sarana untuk memperoleh perlindungan hukum.<sup>74</sup>

Oleh karenanya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.<sup>75</sup>

<sup>74</sup>Ibid., halaman 70.

<sup>75</sup>Ibid.

Lebih lanjut, merujuk pada PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, lalu kemudian Muchtar Wahid menekankan dua hal pokok tentang tujuan atau hakikat pendaftaran tanah yang substansinya menjamin kepastian hukum, yakni:<sup>76</sup>

1. Kelompok Teknis; menekankan pada segi-segi teknis operasional, mengenai faktor kepastian objek yang meliputi luas, letak dan batas-batas tanah.
2. Kelompok Yuridis; terletak pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, mengenai faktor kepastian status hukum bidang tanah yang terdaftar, asal-usul pemilikan dan cara perolehan tanah serta faktor kepastian subjek hak yang meliputi identitas, domisili kewarganegaraan, dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya.

### C. Sistem Pendaftaran Tanah Indonesia

Terdapat beberapa jenis sistem pendaftaran tanah yang digunakan oleh negara-negara di dunia, yaitu antara lain:

#### 1. Sistem *Torrens*

Sistem ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act*, mulai berlaku di Australia Selatan tahun 1858. Sistem ini diciptakan oleh seorang bernama Sir Robert Torrens, yang memberi pandangan bahwa sertifikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang

---

<sup>76</sup>*Ibid*, halaman 126-127.

paling lengkap dan tidak dapat diganggu gugat. Ganti kerugian kepada pemilik sejati diberikan melalui dana asuransi. Pengubahan buku tanah tidak diperkenankan, kecuali jika sertifikat hak atas tanah itu diperoleh dengan cara pemalsuan atau penipuan.<sup>77</sup> Sistem *Torrens* ini diterapkan di Kanada, Amerika Serikat, Brazilia, Aljazair, Spanyol, Denmark, Norwegia, Malaysia.

Beberapa keunggulan dari sistem *Torrens*, yaitu:<sup>78</sup>

- a. Adanya kepastian mengenai hak seseorang.
- b. Uraian mengenai pendaftaran singkat dan jelas.
- c. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurus kepentingannya.
- d. Mengeliminasi adanya aksi penipuan.
- e. Hak-hak milik atas tanah ditingkatkan nilai dan kepastian hukumnya.
- f. Mengurangi proses-proses yang tidak perlu.

## 2. Sistem Positif

Sistem positif ini diterapkan di Jerman dan Swiss. Sistem positif dalam pendaftaran tanah menyatakan bahwa apa yang tercantum dalam buku tanah dalam surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Ini berarti bahwa alat bukti tersebut tidak dapat diganggu gugat walaupun nama

---

<sup>77</sup>Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, halaman 32.

<sup>78</sup>*Ibid.*

yang terdaftar sebagai pemegang hak bukanlah pihak yang berhak atas tanah tersebut.<sup>79</sup>

Sistem ini selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus ada register buku tanah sebagai bentuk penyimpanan atau penyajian data yuridis dan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak, oleh karenanya dalam sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.<sup>80</sup> Secara sederhana, sistem ini beranggapan bahwa seorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat.<sup>81</sup>

### 3. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain.

Bila kemudian hari ternyata keterangan dalam sertifikat itu tidak benar, maka berdasarkan keputusan pengadilan negeri yang sudah

---

<sup>79</sup>Mariam Darus, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung 1983, halaman 45.

<sup>80</sup>Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, halaman 116.

<sup>81</sup>Y.W. Sanindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, halaman 136-137.

memperoleh kekuatan hukum tetap, sertifikat tersebut dapat diadakan perubahan seperlunya.<sup>82</sup>

Menurut sistem negatif, peralihan hak batas tanah berdasarkan asas *mem plus juris*<sup>83</sup>, yakni melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya. Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukan pemiliknya sebenarnya.

Ciri pokok lainnya adalah pejabat baik nama tanah berperan pasif, artinya tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran surat-surat yang diserahkan kepadanya.

UUPA tidak menyatakan secara tegas bahwa sistem pendaftaran yang mana dianut dari ketiga sistem publikasi tersebut di atas terhadap sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Salah satu perintah UUPA adalah untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat.

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut maka dibebankan kepada pemerintah sebagai petugasnya dan para pemilik tanah berkewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dikuasai/dimilikinya.

---

<sup>82</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 117

<sup>83</sup>"*Nemo Plus Juris In Alium Tranferre Potest Quam Ipse Habet*" (orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya).

Produk akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah sertifikat yang berisikan muatan kepastian hukum akan jenis hak atas tanahnya, subjek haknya dan objek haknya yang sifatnya lebih konkret.

Penyajian data yang dihimpun secara terbuka di kantor pertanahan berupa daftar-daftar dan peta-peta sebagai informasi bagi khalayak umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar.

Dalam penjelasan PP 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah berdasarkan perintah UUPA tidak menganut sistem publikasi positif (sistem positif) dimana kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan sistem yang dianut adalah sistem publikasi negatif (sistem negatif).

Pada sistem negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak berarti bahwa pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem negatif murni atau yang lebih akrab dikenal dengan istilah sistem pendaftaran stelsel negatif bertendensi positif.

Artinya segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan Sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah Indonesia dilakukan dengan sistem negatif bertendensi positif. Artinya, pembuktian

ketidakbenaran data sebagaimana dimaksud dalam sistem pendaftaran stelsel negatif bertendensi positif memiliki batasan waktu bagi pihak lain yang berkeberatan atas suatu hak yang dipegang oleh pemegang hak atas tanah.

Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa;

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

#### **D. Objek dan Organ Pelaksana Pendaftaran Tanah**

Objek pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 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 satuan rumah susun;

5. Hak tanggungan;
6. Tanah Negara. (dengan catatan membukukan bidang tanah Negara dalam daftar tanah (Pasal 9 ayat (2))

Selanjutnya, terdapat 4 organ yang berperan sebagai pelaksana dalam pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:

1. **Badan Pertanahan Nasional;** Sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA dan Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 yakni bertindak sebagai penyelenggara pelaksanaan pendaftaran tanah.
2. **Kepala kantor pertanahan;** Sesuai ketentuan Pasal 6 PP 24/1997 Dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana Pendaftaran Tanah kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan sebagaimana diatur dalam PMNA/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara sebagaimana diubah dengan Peraturan Ka. BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Tanah Tertentu sebagaimana diubah terakhir kali dengan Peraturan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan

Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

3. **Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);** Pengertian PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 1 Angka 24 PP No. 24 Tahun 1997. Kegiatan PPAT adalah membantu Kepala kantor pertanahan dalam melaksanakan kegiatan dibidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran.
4. **Panitia Ajudikasi;** Tugas dari Panitia Ajudikasi adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis untuk membantu tugas Kepala kantor pertanahan seperti diatur dalam Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997. Pengertian dari Ajudikasi ini sendiri diatur dalam Pasal 1 Angka 8 PP No. 24 Tahun 1997.

#### **E. Pendaftaran Tanah Pertama Kali (*Initial Registration*)**

Pendaftaran tanah berdasarkan PP Nomor 24 tahun 1997 sebagaimana telah diuraikan di atas salah satunya adalah pendaftaran tanah pertama kali, yaitu pendaftaran terhadap atas tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak (belum bersertifikat).<sup>84</sup> Pendaftaran tanah pertamanya kali menurut Pasal 12 PP 24 Tahun 1997 meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut;

1. Pengumpulan data dan pengolahan data fisik

Pengumpulan dan pengolahan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang

---

<sup>84</sup>Rahmat Ramadhani, *Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*, Op.Cit., halaman 97 & 104.

tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Dalam rangka pengumpulan dan pengolahan data fisik, dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan pengukuran dan pemetaan (Pasal 14 PP No. 24 Tahun 1997), meliputi:

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
  - b. Penetapan batas-batas bidang tanah;
  - c. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
  - d. Pembuatan daftar tanah;
  - e. Pembuatan surat ukur;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya, meliputi:
- a. Pembuktian hak baru;
  - b. Pembuktian hak lama; dan
  - c. Pembuktian hak.
3. Penerbitan sertifikat tanah

Sertifikat hak atas tanah merupakan bentuk legalitas bagi subjek hukum terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan suatu bidang tanah. Sertifikat tanah juga berfungsi sebagai sebuah tanda bukti terhadap adanya jaminan kepastian hukum terkait objek, subjek dan status hak atas tanah termasuk hubungan kausalitas antara manusia dengan tanah, sebab hubungan manusia dengan tanah adalah hubungan yang hakiki dan berdimensi asasi yang tidak dapat dipisahkan.

Tanda bukti sebagaimana dimaksud di atas, secara substansi yuridis diartikan sebagai sebuah pembuktian adanya hubungan hukum antara apa yang tertera atau tercantum di dalam sertifikat hak atas tanah dengan kenyataan lapangan terkait dengan objek hak atas tanah dan subjek hukum pemegang hak atas tanah. Atau dengan arti kata lain, sertifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak dari suatu subjek hukum atas suatu bidang tanah yang data keduanya dipadukan dan direkam dalam buku tanah.<sup>85</sup>

Sertifikat hak atas tanah merupakan *output* dari rangkaian proses pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut PP No. 24 tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan Hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku Tanah yang bersangkutan. Menurut PP No. 10 tahun 1961, yang disebut sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Dengan demikian sertifikat tanah terdiri atas:

---

<sup>85</sup>Rahmat Ramadhani, *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, Op.Cit., halaman 63.

- a. Salinan buku tanah;
  - b. Salinan surat ukur;
  - c. Kertas sampul.
4. Penyajian data fisik dan data yuridis

Penyajian data fisik dan data yuridis merupakan kegiatan tata usaha pendaftaran tanah. Penyajian data fisik dan data yuridis oleh kantor Pertanahan terdiri dari:

- a. Peta pendaftaran Tanah, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan.
- b. Daftar Tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu system penomoran.
- c. Surat Ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
- d. Buku Tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.
- e. Daftar Nama, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perorangan atau badan hukum.

Sebelum melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah tertentu, para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui data mengenai bidang tanah tersebut.

Sehubungan dengan sifat terbuka, oleh karenanya disebut daftar umum, data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, buku tanah dan surat ukur, dapat diketahui oleh setiap orang yang berkepentingan untuk mengetahui data yang tersimpan tersebut. Adapun data yang tersimpan dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu, bagi keperluan pelaksanaan tugasnya (Pasal 34 PP No. 24 Tahun 1997).

#### 5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran (warkah), diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri/Kepala Badan Pertanahan.

Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen di atas harus tetap berada di Kantor Pertanahan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri/ Kepala Badan Pertanahan Nasional

Lebih lanjut, Menurut Pasal 13 PP No. 24 Tahun 1997 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara

sporadis dan sistematis. Pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis adalah pendaftaran tanah yang dilaksanakan atas inisiatif perorangan, dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan dengan biaya-biaya yang ditanggung oleh pemohon hak secara pribadi.

Sedangkan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis adalah Pendaftaran tanah yang didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri/Kepada Badan Pertahanan Nasional. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan atas inisiatif pemerintah secara sistemik disertai dengan pembiayaan oleh pemerintah.

Pada perkembangannya pendaftaran tanah secara sistematis bermatmorposisi menjadi sebuah kegiatan yang bertitlkan 'reforma agraria' dan kerap dikenal dengan sebutan program sertifikasi tanah gratis. Meski tidak keseluruhan biaya digratiskan kepada masyarakat dalam kegiatan sertifikasi tanah tersebut.

Program sertifikasi tanah merupakan suatu kegiatan pemerintah Republik Indonesia dalam melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali (terhadap tanah-tanah yang belum terdaftar/belum bersertifikat) secara serentak dan massif di berbagai daerah.

Tujuan program sertifikasi tanah yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka menciptakan kepastian dan perlindungan hukum, tersedianya informasi pertanahan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 3 PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Masih banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar (belum bersertifikat) mengharuskan Pemerintah Republik Indonesia melakukan berbagai modifikasi program sertifikasi tanah guna menjalankan percepatan pendaftaran tanah di Indonesia. Bentuk kegiatannya juga beragam dan terus mengalami evolusi sejak tahun 1980-an hingga saat ini.

Beberapa kilasan sejarah terkait upaya pemerintah dalam memodifikasi program sertifikasi tanah di Indonesia antara lain; Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada tahun 1981, munculnya Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) di tahun 2006 disusul dengan program legalisasi asset masyarakat Program Sertifikasi Lintas Sektor; Program Sertifikasi Massal Swadaya Masyarakat; Program Sertifikasi Redistribusi Tanah Objek *Landreform*, Konsolidasi Tanah maupun Tanah Transmigrasi di era 2010.

Pada awal tahun 2017 pemerintah mengenalkan PTSL sebagai manuver percepatan pendaftaran tanah di Indonesia yang motori oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pelaksanaan PTSL pada mulanya dilandaskan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka.Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri

Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Kemudian Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2017 dicabut dan diberlakukan Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sedangkan beberapa ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017.

Dasar hukum terakhir kali yang berlaku dalam pelaksanaan PTSL diatur oleh Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada Bab IX Ketentuan Penutup Pasal 47 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menuliskan bahwa;

*Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, maka Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1127), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.*

Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 mendefinisikan bahwa;

*Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan*

*Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.*

Ada penegasan kalimat 'Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak' dalam ketentuan di atas yang menunjukkan bahwa PTSL adalah program sertifikasi tanah yang bersifat sistematis. Karakter pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis salah satunya adalah adanya inisiatif yang datang dari pemerintah.

Inisiatif dimaksud meliputi pengaturan teknis pelaksanaan program kegiatan penyediaan anggaran untuk kegiatan tersebut baik yang ditanggung dalam Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maupun sumber pembiayaan lainnya yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Demikian halnya dengan PTSL, sumber pembiayaan kegiatan tersebut menurut Bab VI Pembiayaan Pasal 40 ayat (1) dan (2) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 adalah sebagai berikut;

(1) *Sumber pembiayaan PTSL dapat berasal dari:*

- a. *Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;*
  - b. *Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;*
  - c. *Corporate Social Responsibility (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;*
  - d. *dana masyarakat melalui Sertifikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
  - e. *penerimaan lain yang sah berupa hibah (Grant), pinjaman (loan) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.*
- (2) *Sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Lebih lanjut, tahapan kegiatan dalam PTSL sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 adalah sebagai berikut;

- (4) *Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:*
- a. *perencanaan;*
  - b. *penetapan lokasi;*
  - c. *persiapan;*

- d. pembentukan dan penetapan panitia ajudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. penyuluhan;
- f. pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. pembukuan hak;
- k. penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. pelaporan.

## F. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan bagian kedua dari kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan PP 24 Tahun 1997. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah pendaftaran pencatatan terhadap perbuatan ataupun peristiwa hukum yang terjadi di atas tanah-tanah yang telah dilekati suatu hak (sudah bersertifikat).

Jenis kegiatan pemerilhan pendaftaran tanah meliputi; Pendaftaran Peralihan Hak, Pendaftaran Pembebanan Hak, Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah, dan Penerbitan Sertifikat Pengganti. Uraian terhadap masing-masing kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah akan diuraikan di bawah ini;

1. Peralihan hak;

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dapat terjadi karena beralih maupun karena dialihkan. Ada juga pendapat yang menyatakan peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena perbuatan hukum dan karena peristiwa hukum.

Peralihan hak karena perbuatan hukum terdiri dari jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan /penggabungan/peleburan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali melalui lelang hanya dapat di daftarkan jika dibuktikan dengan akta yang di buat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

Namun dalam keadaan tertentu, Kepala kantor pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik yang dilakukan diantara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT, menurut penilaian kepala kantor pertanahan kadar kebenarannya di anggap cukup untuk di daftarkan.

Sedangkan peralihan hak karena peristiwa hukum terdiri dari peralihan hak karena pewarisan, dimana saat pemegangan hak yang bersangkutan meninggal dunia, dengan begitu para ahli waris menjadi pemegang hak yang baru. Pendaftaran peralihan hak wajib di daftarkan guna memberikan perlindungan hukum kepada ahli waris dan demi tertibnya tata

usaha pendaftaran tanah serta akuratnya data yuridis bidang tanah yang bersangkutan.

Menurut ketentuan Pasal 45 PP No. 24 Tahun 1997 Kepala kantor pertanahan berhak menolak pendaftaran peralihan hak jika terdapat salah satu keadaan sebagai berikut;

- a. Sertifikat dan surat keterangan tentang hak atas tanah tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada pada kantor pertanahan.
- b. Perbuatan hukum, yang tidak di buktikan dengan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang, kecuali dalam keadaan tertentu.
- c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap.
- d. Tidak dipenuhinya syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- e. Tanah yang bersangkutan adalah objek sengketa di pengadilan.
- f. Perbutan hukum yang di buktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- g. Perbuatan hukum yang dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftarkan oleh Kantor Pertanahan.

2. Pembebanan hak;

Pendaftaran pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah seperti hak milik, hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan atas hak milik atau pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan terhadap pendaftaran pembebanan hak atas tanah diatur dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 40 PP Nomor 24 Tahun 1997.

3. Perubahan data pendaftaran tanah;

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah ini meliputi 7 kegiatan :

- a. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah ;
- b. Pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah ;
- c. Pembagian hak bersama ;
- d. Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun ;
- e. Peralihan dan hapusnya hak tanggungan bidang tanah ;
- f. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;

g. Perubahan nama diatur dalam Pasal 47 sampai dengan 57 PP No. 24 Tahun 1997.

4. Penerbitan Sertifikat Pengganti;

Penertiban sertifikat pengganti atas dasar permohonan pemegang hak dapat diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti diatur dalam ketentuan Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut;

- a. Pasal 57; penerbitan sertifikat pengganti karena rusak.
- b. Pasal 58; penerbitan sertifikat pengganti karena ganti blanko lama (pemuktahiran data).
- c. Pasal 59; penerbitan sertifikat pengganti karena hilang.
- d. Pasal 60; penerbitan sertifikat pengganti karena lelang.

## Bab 4

# Ketentuan Dasar Tentang Hak Tanggungan

### A. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Tanggungan

Pengertian hak tanggungan dituliskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disingkat dengan UUHT) yaitu:

*Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap Kreditur-Kreditur lain.*

Hak tanggungan memberikan perlindungan dan kedudukan yang istimewa kepada Kreditur tertentu dari kreditur lainnya terhadap hak atas tanah yang

dijaminkan dengan catatan apabila debitur cidera janji, kreditur pemegang hak tanggungan dapat menjual barang agunan melalui pelelangan umum untuk pelunasan utang debitur.

Kedudukan utama tersebut tentu tidak mempengaruhi pelunasan hutang debitur terhadap kreditur-kreditur lainnya, sehingga keistimewaan ini lebih menarik bagi pihak bank sebagai kreditur karena dapat dengan mudah melakukan pengeksekusian terhadap objek jaminan, apabila Debitur *wanprestasi*.

Kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai hak mendahului dari pada kreditur-kreditur yang lain (*droit de preference*) untuk mengambil pelunasan dari penjualan jaminan hak atas tanah tersebut. Kemudian hak tanggungan juga tetap membebani objek hak tanggungan ditangan siapapun benda itu berada, ini berarti bahwa Kreditur pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut, biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*droit de suite*).

Dengan arti kata lain, bahwa hak tanggungan merupakan salah satu jenis hak kebendaan yang bersifat terbatas, yang hanya memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memperoleh pelunasan piutangnya secara mendahului dari kreditur-kreditur lainnya.<sup>86</sup> Uraian ini menjelaskan bahwa hak tanggungan tidak difokuskan pada tanah saja, tetapi juga benda-

---

<sup>86</sup>Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*, Cetakan ke-3, Kencana, Jakarta, 2008, halaman 9.

benda lain yang berkaitan atau menjadi satu kesatuan dengan tanah.<sup>87</sup>

Merujuk pada defenisi hak tanggungan sebagaimana diuraikan di atas, maka ada beberapa unsur- unsur pokok yang termuat di dalamnya, yaitu :

1. Hak tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan hutang.
2. Objek hak tanggungan adalah hak atas tanah sesuai UUPA.
3. Hak tanggungan tidak hanya dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja, tetapi dapat pula dibebankan berikut benda-benda lain yang merupakan satu- kesatuan dengan tanah itu.
4. Utang yang dijamin harus suatu utang yang tertentu.
5. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Dasar hukum tentang hak tanggungan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

1. UUPA khususnya Pasal 25, 33, 39 mengenai Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan sebagai objek Hak Tanggungan dan Pasal 51.

---

<sup>87</sup>Bambang Soetijoprodjo, "Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan", dalam Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Lembaga Kajian Hukum Bisnis, dan Bank Negara Indonesia (BNI), Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, halaman 53.

2. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT).
3. PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.
4. Peraturan Menteri Negara Agrariaa/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996 Tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Buku Tanah Hak Tanggungan, Dan Sertifikat Hak Tanggungan.
5. Peraturan Menteri Negara Agrariaa/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu.
6. Peraturan Menteri Negara Agrariaa/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan.

UUHT itu sendiri merupakan pelaksanaan perintah Pasal 51 UUPA yang menyatakan; *“Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-Undang”*. Adapun Undang-Undang yang dimaksud oleh Pasal 51 UUPA adalah Undang-Undang No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT).

Sebelum lahirnya UUHT, jaminan atas tanah dikenal dengan sebutan Hipotik sebagai diatur dalam

Buku Kedua BAB XXI Pasal 1162 sampai dengan 1232 KUH Perdata dan *Creditverband* sebagaimana diatur dalam Statsblad Tahun 1908 Nomor 542. Dengan diberlakukannya UUHT maka ketentuan tentang Hipotik atas tanah dan ketentuan *Creditverband* dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>88</sup> Sejak itu pula, UUHT merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis.<sup>89</sup>

*Legal Standing* atas pencabutan atau pernyataan tidak berlakunya lagi ketentuan-ketentuan mengenai hipotik dan *credietverband* dirumuskan pada Pasal 29 UUHT yang menyatakan;

*Dengan berlakunya Undang-Undang ini, ketentuan mengenai Credietverband sebagaimana tersebut dalam Staatsblad 1908-542 jo. Staatsblad 1909-586, dan Staatsblad 1937-190 jo. Staatsblad 1937-191, dan ketentuan mengenai Hypotheek sebagaimana tersebut dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah, beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.*

---

<sup>88</sup>Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 57 UUPA yang menyebutkan: "Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan Credietverband tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

<sup>89</sup>Boedi Harsono, *Op.Cit*, halaman 402.

## B. Ciri dan Prinsip Pokok Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan sebuah lembaga jaminan hak atas tanah yang kuat. Hal tersebut dapat terlihat dari ciri-ciri Hak Tanggungan dimaksud, yaitu:<sup>90</sup>

1. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegang haknya.
2. Selalu mengikuti objek yang dijaminakan dalam tangan siapapun objek itu berada.
3. Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
4. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka dalam hak tanggungan terdapat beberapa prinsip pokok, yaitu sebagai berikut.<sup>91</sup>

1. Kedudukan kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai hak diutamakan/mendahului dari pada kreditur-kreditur lainnya (*droit de preference*).
2. Hak Tanggungan tetap membebani objek hak tanggungan di tangan siapapun benda tersebut berada (*droit de suite*).
3. Hak tanggungan mempunyai sifat tidak dapat di bagi-bagi, yang berarti bahwa hak tanggungan

---

<sup>90</sup>Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

<sup>91</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 210-211.

membebani secara utuh objeknya dan setiap bagian dari padanya. Penyimpanan terhadap asas-asas ini hanya dapat di lakukan apabila hal tersebut diperjanjikan secara tegas.

4. Hak tanggungan pada hakikatnya merupakan ikutan (*accessoir*) pada perjanjian pokok, dengan demikian maka keberadaannya, peralihan dan hapusnya hak tanggungan tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut.
5. Pemegang hak tanggungan tetap berhak untuk mengambil pelunasan piutangnya atau segala yang diperolehnya menurut UUHT walaupun debitur pailit.
6. Kemudahan dan kepastian dalam eksekusi; Jika debitur cidera janji tanpa melalui gugatan perdata lewat pengadilan. Kreditur disediakan cara-cara khusus yang diatur dalam pasal 20 yaitu menggunakan hak menjual objek hak tanggungan melalui pelelangan umum menurut pasal 6 atau di tempuh cara yang dikenal "*parate executie*" berdasarkan pasal 224 RIB dan 158 RRBgw.
7. Kepastian tanggal kelahiran hak tanggungan.

### C. Subjek dan Objek Hak Tanggungan

Pengaturan subjek hukum dalam hak tanggungan dapat dilihat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu:

1. Pemberi hak tanggungan (debitur); diatur pada Pasal 8 Undang-Undang Hak Tanggungan yang menentukan bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan yang bersangkutan.

Pemberi hak tanggungan pada umumnya adalah debitur itu sendiri. Namun dalam hal lain, dimungkinkan kondisi sebagai berikut;

- Pemberi hak tanggungan adalah pihak lain (bukan debitur), jika benda yang dijadikan jaminan utang bukan milik debitur.
  - Pemberi hak tanggungan adalah debitur dan pihak lain, jika yang dijadikan jaminan lebih dari satu, masing-masing kepunyaan debitur dan pihak lain.
  - Pemberi hak tanggungan adalah debitur bersama pihak lain, jika benda yang dijadikan jaminan utang adalah milik bersama, apakah misalnya harta bersama suami istri, harta bersama Perseroan dan lain sebagainya.
2. Penerima hak tanggungan/Pemegang hak tanggungan (kreditur); Penerima hak tanggungan lebih lanjut disebut dengan pemegang hak tanggungan. Pada Pasal 9 Undang-Undang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa pemegang hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan

hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berutang.

Lebih lanjut, penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan menjabarkan bahwa orang atau badan hukum penerima hak tanggungan bisa juga orang asing atau badan hukum asing, baik yang berkedudukan di Indonesia ataupun di luar negeri, sepanjang kredit yang bersangkutan dipergunakan untuk kepentingan pembangunan di wilayah Negara Republik Indonesia.

Sedangkan objek hak tanggungan dapat dilihat dalam Penjelasan umum UUHT Pasal angka 5 dan penjelasan Pasal 4 ayat (1), memprasyaratkan objek hak tanggungan yaitu sebagai berikut :

1. Dapat dinilai dengan uang, karena yang dijamin berupa uang .
2. Termasuk hak yang didaftar dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas.
3. Mempunyai sifat dapat dipindah tangankan, karena apabila debitur cidera janji benda yang dijadikan jaminan akan dijual di muka umum,
4. Memerlukan penunjukan dengan undang-undang.

Atas dasar prasyarat tersebut di atas, Arba kemudian menyusun berbagai macam klasifikasi hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan, yaitu:<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup>*Ibid.*, halaman 212-214.

1. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUHT hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah sebagai berikut;
  - a. Hak Milik
  - b. Hak Guna Usaha
  - c. Hak Guna Bangunan
2. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUHT adalah: Hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindah tangankan. Hak Pakai dimaksud adalah Hak Pakai yang diberi kepada perseorangan dan badan-badan hukum selama jangka waktu tertentu untuk keperluan pribadi.
3. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat 4 UUHT objek-objek hak tanggungan juga membuka kemungkinan membebaskan tanah berikut atau tidak pada bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
4. Objek hak tanggungan adalah hak tanah yang ditunjuk oleh Pasal 27 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yaitu:
  - a. Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara lain;
  - b. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan bangunannya berdiri di atas tanah hak-hak yang disebut di atas.

Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun menyebutkan bahwa;

*Hak Pakai yang diberi kepada instansi-instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial serta perwakilan negara asing tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan, peruntukannya tertentu dan menurut sifatnya tidak dapat dipindah tangankan.*

Hak pakai tersebut semula tidak dapat dibebani Hak Tanggungan, Karena tidak ada penunjukannya dengan undang-undang, karena menurut sifatnya dapat dipindah tangankan dan termasuk hak yang didaftar, maka hak jaminan yang dapat dibebankan adalah fidusia.

#### **D. Tahapan Pembebanan Hak Tanggungan**

Pembebanan hak tanggungan diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Hak Tanggungan dan teknis pelaksanaannya diatur dalam Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara garis besar tahap pembebanan Hak Tanggungan terdiri atas 2 (dua) tahapan yaitu :

1. Tahap pemberian hak tanggungan;

Tahap ini dimulai dari pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat

Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan didahului penandatanganan perjanjian kredit yang dijamin oleh Debitur kepada Kreditur. Penegasan akan hal tersebut tersurat dari isi Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menggariskan bahwa; *“Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*.

Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) berisikan hal-hal yang sifatnya wajib dicantumkan dan yang tidak wajib dicantumkan (fakultatif). Untuk isi akta yang bersifat wajib maka menjadi syarat sahnya APHT, jika tidak dicantumkan secara lengkap mengakibatkan APHT batal demi hukum.

Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi asas spesialisasi dari Hak Tanggungan, baik mengenai subjek, objek maupun utang yang dijamin.

Menurut Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, isi yang wajib dicantumkan dalam APHT antara lain:

- a. Nama dan identitas pemberi dan penerima Hak Tanggungan (para pihak).
- b. Domisili dari para pihak.
- c. Penunjukan secara jelas utang atau utang-utang yang dijamin, yang bukan Debitur.
- d. Nilai tanggungan

- e. Uraian yang jelas mengenai objek Hak Tanggungan.

Sedangkan isi APHT yang bersifat fakultatif atau tidak wajib dicantumkan, merupakan klausul yang tidak mempunyai pengaruh terhadap sarat sahnya suatu akta. Para pihak bebas menentukan untuk mencantumkan atau tidak di dalam APHT dimaksud. Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa dalam APHT dapat dicantumkan janji-janji antara lain:

- a. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk menyewakan objek hak tanggungan dan/atau menerima uang sewa di muka, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
- b. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk mengubah bentuk atau tata susunan objek hak tanggungan, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
- c. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk mengelola objek hak tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi letak hak tanggungan apabila Debitur sungguh-sungguh cidera janji.
- d. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk menyelamatkan

objek hak tanggungan, jika hal itu diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi atau untuk mencegah menjadi hapusnya atau dibatalkan hak yang menjadi objek hak tanggungan karena tidak dipenuhi atau dilanggarnya ketentuan undang-undang.

- e. Janji bahwa pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri objek hak tanggungan apabila Debitur cidera janji.
- f. Janji yang diberikan oleh pemegang hak tanggungan pertama bahwa objek hak tanggungan tidak akan dibersihkan dari hak tanggungan.
- g. Janji bahwa pemberi hak tanggungan tidak akan melepaskan haknya atas objek hak tanggungan tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
- h. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi hak tanggungan untuk pelunasan piutangnya apabila objek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum.
- i. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi yang diterima pemberi hak tanggungan

untuk pelunasan piutangnya, jika objek hak tanggungan diasuransikan.

- j. Janji bahwa pemberi hak tanggungan akan mengosongkan objek hak tanggungan pada waktu eksekusi hak tanggungan.
- k. Janji yang dimaksud Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Hak Tanggungan.

Pencantuman janji-janji tersebut di dalam APHT yang kemudian akan didaftar pada Kantor Pertanahan, juga mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga. Janji sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) huruf d Undang-Undang Hak Tanggungan, terutama dalam hal pemberian kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk biaya pemberi hak tanggungan mengurus perpanjangan hak atas tanah yang dijadikan objek hak tanggungan dalam rangka mencegah hapusnya hak tanggungan karena hapusnya hak atas tanah, dan melakukan pekerjaan lain yang diperlukan untuk menjaga agar objek hak tanggungan tidak berkurang nilainya yang akan mengakibatkan berkurangnya harga penjualan sehingga tidak cukup untuk melunasi utang yang dijamin.

Pada dasarnya pembebanan hak tanggungan wajib dilakukan sendiri oleh pemberi hak tanggungan, hanya apabila benar-benar diperlukan yaitu dalam hal Pemberi Hak Tanggungan tidak dapat hadir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), ia

wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) yang berbentuk akta otentik.

Sejalan dengan Surat Kuasa SKMHT tersebut harus diberikan langsung oleh Pemberi Hak Tanggungan dan harus memenuhi persyaratan mengenai muatannya, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Hak Tanggungan. Tidak dipenuhinya persyaratan mengenai muatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan ini mengakibatkan surat kuasa yang bersangkutan batal demi hukum, yang berarti bahwa surat kuasa yang bersangkutan tidak dapat digunakan sebagai dasar pembuatan APHT.<sup>93</sup>

PPAT wajib menolak permohonan untuk membuat APHT apabila SKMHT tidak dibuat sendiri oleh pemberi hak tanggungan atau tidak memenuhi persyaratan mengenai muatannya. Adapun persyaratan pokok yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan hukum lain dari pada membebaskan hak tanggungan.
- b. Tidak memuat kuasa substitusi.
- c. Mencantumkan secara jelas objek hak tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas

---

<sup>93</sup>Rachmadi Usman, *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999, halaman 119.

krediturnya, nama dan identitas debitur apabila debitur bukan pemberi hak tanggungan.

Persyaratan-persyaratan mengenai muatannya tersebut menunjukkan bahwa SKMHT memang sengaja dibuat hanya khusus untuk tujuan pemasangan hak tanggungan, kemudian mencerminkan adanya kepastian hukum, kepastian subjek dan objek haknya, kepastian tanggal pembuatannya sehingga sulit untuk dibantah mengenai keabsahannya. Sehubungan pentingnya peran dan fungsi SKMHT tersebut, maka oleh undang-undang dipersyaratkan harus dibuat dengan akta otentik.

SKMHT menurut ketentuan Undang-Undang Hak Tanggungan secara tegas dilarang dipergunakan untuk melakukan perbuatan hukum lain selain dari pada membebankan hak tanggungan, jadi tidak diperkenankan memuat kuasa untuk menjual, menyewakan objek hak tanggungan atau memperpanjang hak atas tanah atau lainnya. Kemudian pihak yang menerima kuasa tidak diperkenankan untuk mensubstitusikan atau melimpahkan kuasa yang didapatnya kepada pihak lain.

Disini timbul kesan bahwa pemegang hak atas tanah/pemberi hak tanggungan hanya menaruh kepercayaan kepada seseorang tertentu yaitu si penerima kuasa secara langsung, yang dianggap dapat mewakili untuk mempertahankan hak-hak dan

kepentingan-kepentingan pemberi kuasa, sehingga menjadi jelas mengenai pertanggungjawabannya sebagai kuasa.

Mengenai unsur-unsur pokok yang harus dicantumkan dalam SKMHT harus jelas dan terperinci, ini diperlukan untuk melindungi kepentingan pemberi hak tanggungan, terutama memberikan perlindungan mengenai jumlah utang harus sesuai dengan suatu jumlah yang telah diperjanjikan, selain itu harus jelas menunjuk secara khusus objek hak tanggungan, kreditur dan debiturnya.

Persyaratan dan cakupannya tersebut, perlu diketahui pula bahwa kuasa untuk membebaskan hak tanggungan mempunyai ciri khusus yaitu merupakan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali atau tidak dapat berakhir oleh sebab apapun juga kecuali karena kuasa tersebut telah dilaksanakan atau karena telah habis jangka waktunya.

Menarik untuk dicermati bahwa kewenangan untuk membuat SKMHT selain ditugaskan kepada Notaris juga ditugaskan kepada PPAT Jadi dapat dibuat dengan akta Notaris, dapat pula dibuat dengan akta PPAT. Keduanya sama-sama merupakan akta otentik.

Suatu akta memperoleh predikat otentik, menurut ketentuan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang

Hukum Perdata, akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

- a. Akta itu harus dibuat "oleh" atau "dihadapan" seorang Pejabat Umum.
  - b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan dalam Undang-Undang.
  - c. Pejabat Umum oleh/atau dihadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.
2. Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan (Lahirnya Hak Tanggungan)

Pada tahap ini pelaksanaannya berada di level Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran hak tanggungan juga sekaligus merupakan saat lahirnya hak tanggungan. Sebab salah satu dari objek pendaftaran tanah adalah hak tanggungan, sebagaimana disebutkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) UUHT pemberian hak tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, karena penandatanganan APHT di hadapan PPAT baru memenuhi syarat spesialisitas dari hak tanggungan saja, tetapi belum memenuhi syarat publisitas. Untuk memenuhi syarat publisitas maka pemberian hak tanggungan yang dimuat dalam APHT harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat.

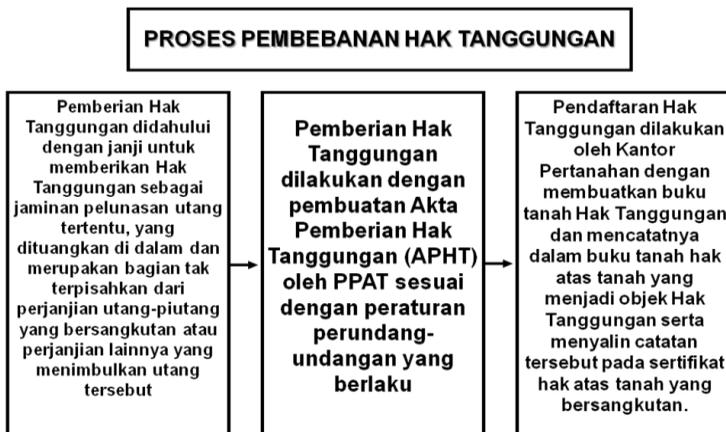
Pendaftaran hak tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan.

Hak tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah hak tanggungan yaitu tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran. Jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya. Sebagai tanda adanya bukti hak tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertifikat hak tanggungan.

Secara ringkas, tahap proses pembebanan hak tanggungan dapat dilihat pada skema di bawah ini;<sup>94</sup>

## SKEMA 2

### PROSES PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN



<sup>94</sup>M. Syukran Yamin Lubis, *Loc.Cit.*

## E. Hapusnya Hak Tanggungan

Ketentuan mengenai hapusnya hak tanggungan diatur dalam Pasal 18 dan 19 UUHT jo. Pasal 54 PP No. 24 tahun 1997 jis. Pasal 122 s.d Pasal 124 PMNA/ KBPN No.3 Tahun 1997. Pasal 18 UUHT menjelaskan bahwa hak tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:

1. Hapusnya utang yang dijamin dengan hak tanggungan.
2. Dilepaskannya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan.
3. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh ketua pengadilan negeri.
4. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

## F. Pencoretan/Roya Hak Tanggungan

Terhadap hak tanggungan dapat dilakukan pencoretan apabila tanah yang dijadikan objek hak tanggungan telah dihapus. Namun demikian, dalam kaitannya dengan pencoretan hak tanggungan, hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUHT dinyatakan bahwa:

*Setelah Hak Tanggungan hapus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18, Kantor Pertanahan mencoret catatan Hak Tanggungan tersebut pada buku-tanah hak atas tanah dan sertifikatnya. Dengan hapusnya Hak Tanggungan, sertifikat Hak Tanggungan yang bersangkutan ditarik dan bersama-sama buku tanah Hak Tanggungan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Kantor Pertanahan.*

Sejalan dengan pencoretan hak tanggungan di atas, maka sebelum dilakukannya pencoretan, harus didahului dengan mengajukan permohonan oleh para pihak kepada Kantor Pertanahan. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 22 ayat (4) UUHT dinyatakan bahwa:

*Permohonan pencoretan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh pihak yang berkepentingan dengan melampirkan sertifikat Hak Tanggungan yang telah diberikan catatan oleh Kreditur bahwa Hak Tanggungan hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan Hak Tanggungan itu sudah lunas, atau pernyataan tertulis dari Kreditur bahwa Hak Tanggungan telah hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan Hak Tanggungan telah lunas atau karena Kreditur melepaskan Hak Tanggungan yang bersangkutan.*

## **G. Eksekusi Hak Tanggungan**

Pasal 6 UUHT mengatur tentang eksekusi hak tanggungan yang menentukan bahwa apabila debitur cidera janji maka pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan pituangannya dari hasil penjualan dimaksud.

Ketentuan Pasal 6 UUHT memberikan hak bagi pemegang hak tanggungan (kreditur) untuk melakukan *parate* eksekusi. Artinya, dalam hal terjadi cidera janji

yang dilakukan oleh debitur maka bagi pemegang hak tanggungan bukan saja tidak perlu meminta persetujuan dari pemberi hak tanggungan tetapi juga tidak perlu meminta penetapan dari pengadilan untuk melakukan eksekusi atas hak tanggungan yang menjadi jaminan utang debitur dimaksud.

Hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuatan sendiri oleh pemegang hak tanggungan merupakan salah satu perwujudan dari kedudukan yang dipunyai pemegang hak tanggungan pertama baik secara sendiri maupun bilamana terdapat lebih dari satu pemegang hak tanggungan.<sup>95</sup> Dengan kata lain, diperjanjikan atau tidak hak *parate* eksekusi adalah hak yang hadir demikian hukum yang dipunyai oleh pemegang hak tanggungan.<sup>96</sup>

Lebih lanjut, dalam Pasal 14 ayat (1), (2) dan (3) UUHT mengisaratkan adanya kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan di balik irah-irah "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" sebagaimana tercantum dalam sertifikat hak tanggungan sehingga dinilai memiliki kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai penggati *groose acte hipotik* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Dengan demikian untuk melakukan eksekusi terhadap hak tanggungan yang telah dibebankan atas tanah dapat dilakukan tanpa harus melalu proses litigasi dan/atau penetapan pengadilan. Penjualan objek hak

---

<sup>95</sup>Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan.

<sup>96</sup>*Ibid.*

tanggung harus dilakukan melalui pelelangan di muka umum dengan tujuan terjadinya asas keterbukaan dalam proses penyelesaian hutang piutang antara kreditur dan debitur.

## Bab 5

# Dasar-Dasar Kebijakan *Landreform*

### A. Pengertian, Dasar Hukum dan Tujuan *Landreform*

*Landreform* berasal dari bahasa Inggris, yaitu "land" dan "reform". "land" artinya tanah, sedangkan "reform" artinya perubahan dasar atau perombakan atau penataan kembali struktur tanah pertanian. Jadi, *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian baru. Penjelasan UUPA menggunakan istilah *Landreform* sebagai sinonim *agrarian reform*, dalam arti perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan.

Perubahan struktur pertanahan dimaksud pada masa itu (tahun 1960-an) sedang diselenggarakan hampir diseluruh dunia, dengan dilandasi asas bahwa pertanian

harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.<sup>97</sup>

Boedi Harsono berpendapat bahwa *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.<sup>98</sup> *Landreform* di Indonesia terbagi menjadi dua bagian yaitu:

1. *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *agrarian reform* meliputi lima program, terdiri dari:
  - a. Perombakan Hukum Agraria
  - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah
  - c. Mengakhiri penghisapan feodal
  - d. Perubahan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah (*Landreform* dalam arti sempit)
  - e. Perencanaan persediaan peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kelima program ini diartikan sebagai *Landreform* dalam arti luas.
2. *Landreform* dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang

---

<sup>97</sup>Hasan Wargakusumah, *Op.Cit.*, halaman 148.

<sup>98</sup>Budi Harsono, *Op.Cit.*, halaman 488.

menyangkut dengan pengusahaan tanah. Selanjutnya ketentuan ini akan digunakan dalam cara yang lebih terbatas yang mengarah pada program pemerintah menuju pemerataan kembali pemilikan tanah.

Hukum agraria nasional menganut pengertian *Landreform* dalam arti luas sebagaimana pengertian yang digunakan oleh *Food and Agricultural Organisation* (FAO), yaitu program tindakan yang saling berhubungan dan bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi dan sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan<sup>99</sup>.

*Landreform* dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1961. Ketentuan-ketentuan mengenai *Landreform* ditemukan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:<sup>100</sup>

1. Mengenai Asas-Asas *Landreform*: Pasal 7, 10, 13, 21, dan 53 UUPA.
2. Mengenai penetapan batas luas pemilikan areal tanah pertanian dan redistribusi tanah, antara lain;
  - a. Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
  - b. PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.
  - c. PMDN No. 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform*.

---

<sup>99</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 172-174.

<sup>100</sup>Hasan Wargakusumah, *Op.Cit.*, halaman 160-161.

3. Mengenai kekecualian pemilikan tanah gadai; PP No. 4 Tahun 1974 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Guntai/Absente* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.
4. Mengenai penyelesaian tanah gadai.
  - a. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai.
  - b. Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK 10/Ka/1963 tentang Penegasan Berlakunya Pasal 7 UU No. 56 Prp tahun 1960 Bagi Gadai Tanaman Keras.
5. Mengenai bagi hasil:
  - a. Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian.
  - b. Instruksi Presiden No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman UU No. 2 Tahun 1960 beserta Peraturan Pelaksanaan Lainnya.
6. Mengenai penghapusan pengadilan *Landreform*; Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*.

Tujuan *Landreform* adalah upaya perombakan secara mendasar terhadap struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di Indonesia. Oleh karena itu, secara garis besar tujuan program *Landreform* adalah sebagai berikut:

1. Pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat.

2. Pelaksanaan prinsip tanah untuk petani.
3. Memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia.
4. Mengakhiri sistem tuan tanah dan pemilikan tanah secara besar-besaran.
5. Mempertinggi produksi nasional dan mendorong pertanian secara intensif, gotong royong dan koperasi.

Dengan demikian tujuan diadakan program *Landreform* dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu:

1. Secara umum *Landreform* bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Secara khusus *Landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus yaitu:
  - a. Tujuan sosial ekonomi
    - 1) Mempertinggi keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
    - 2) Mempertinggi produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
  - b. Tujuan sosial politik

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan tanah yang luas.
  - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.
- c. Tujuan mental psikologis
- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
  - 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Atas dasar tujuan tersebut, maka sasaran yang akan dicapai adalah memberikan pengayoman pada para petani penggarap dalam usaha memberikan kepastian hak dengan cara memberikan hak milik atas tanah yang telah digarap<sup>101</sup>.

Kebijakan *Landreform* menjadi perhatian tersendiri bagi para Camat dapat melayani pengadaan tanah di wilayahnya yang tidak lebih dari 5 ha atau di atas 5 ha, sedangkan kebutuhan yang berkaitan dengan rencana pembangunan mengambil tempat pada satu sisi di sebagian kecamatan yang banyak petaninya dan bertumpuk beberapa proyek yang masing-masing membutuhkan tanah/areal yang luas, maka kalau tanah pertanian yang subur/beririgasi teknis dijadikan

---

<sup>101</sup>*Ibid.*, halaman 179-181.

lokasinya, akibatnya sudah dapat diramalkan sejak lama.<sup>102</sup>

## **B. Batas Luas Maksimum Pemilikan Dan Penguasaan Tanah Pertanian**

Pasal 17 ayat (3) UU No. 56/Prp tahun 1960 menentukan bahwa tanah-tanah yang merupakan kelebihan batas maksimum tidak akan disita, tetapi akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah. Tanah-tanah kelebihan itu akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

Penetapan batas maksimum dimaksud untuk mencegah pemecah-belahan areal tanah lebih lanjut (*versplintering*) dan tidak untuk diartikan, bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari batas itu akan dipaksa untuk melepaskan tanahnya.

Usaha untuk mencapai tujuan penetapan batas minimum ini akan dilakukan secara berangsur dengan berbagai program, misal program transmigrasi, pembukaan tanah besar-besaran di luar Jawa dan industrialisasi.

Pasal 1 UU No. 56/Prp Tahun 1960 menentukan lebih lanjut, bahwa seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri bersama kepunyaan

---

<sup>102</sup>John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, halaman 209.

orang lain yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan.

Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Agraria tanggal 05 Januari 1961, menguraikan beberapa istilah yang dipergunakan dalam pengaturan ini.

1. Bahwa yang dimaksud dengan “keluarga” dalam Pasal 1 ayat 1 UU No. 56/Perpu/1960, ialah sekelompok orang yang merupakan kesatuan penghidupan dengan mengandung unsur pertalian darah atau perkawinan. Jumlah anggota keluarga dalam penjelasan umum angka 7c UU termaksud melebihi 7 orang termaksud kepala keluarga (rata-rata keluarga indonesia dewasa itu). Jika jumlahnya melebihi 7 orang luas maksimum untuk setiap jumlah anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10%, tapi jumlah tambahan tesebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering.
2. Bahwa yang dimaksud dengan “tanah pertanian” itu meliputi juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah untuk penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencarian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, lainnya untuk perumahan dan perusahaan.

Adapun kriteria yang dipergunakan dalam menentukan batas maksimum pemilikan seperti yang ditetapkan dalam Pasal 1 ayat 2 UU No. 56 Prp Tahun 1960 dan angka 7 dari penjelasan umumnya, ialah jumlah penduduk (kepadatan penduduk), luas daerah dan faktor-faktor lain, seperti jenis dan kesuburan tanahnya (tersedianya tanah yang dapat dibagi), sawah atau tanah kering.

1. Wajib lapor tanah kelebihan

- a. Pasal 33 UU No. 56 Prp tahun 1960 menetapkan, orang-orang dan kepala-kepala keluarganya yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum wajib melaporkan hal itu kepada Kepala Kantor Agraria Daerah Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan dalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya peraturan ini (tanggal 11 januari 1961).
- b. Sanksi pidana atas pelanggaran wajib lapor ini tercantum dalam Pasal 10 ayat 1 huruf b, diancam hukuman selama-lamanya 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp10.000

2. Larangan mengalihkan hak atas tanah kelebihan

- a. Orang atau orang-orang sekeluarga yang wajib lapor tadi, dilarang memindahkan hak miliknya seluruh atau sebagian tanahnya tersebut, kecuali dengan izin kepala Kantor Agraria Daerah

Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan (Pasal 4).

- b. Ketentuan ini bermaksud untuk mencegah jangan sampai orang menghindari diri akibat penetapan luas maksimum. Sanksi pidananya atas pelanggarannya sama dengan untuk wajib lapor (Pasal 10 ayat 1 huruf a).

### 3. Pemberian Ganti Rugi

Pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah kelebihan merupakan perwujudan asas hukum agraria nasional, yang mengakui adanya hak milik perseorangan atas tanah dan merupakan ciri pokok dari pada *Landreform* di Indonesia.

Yang menjadikannya dasar perhitungan ganti rugi menurut Pasal 6 PP No. 224 tahun 1961 adalah perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya dengan mempergunakan *degresivitas*, yaitu:

1. Untuk 5 hektar yang pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun.
2. Untuk 5 hektar yang kedua, ketiga, dan keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun.
3. Untuk yang selebihnya: tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun.

Adapun yang dimaksud dengan hasil bersih adalah seperdua dari hasil kotor bagi tanaman padi atau sepertiga hasil kotor bagi palawija. Apabila harga tanah menurut perhitungan padi lebih tinggi dari pada harga

umum, maka harga umumnya yang dipakai untuk penetapan besarnya ganti rugi itu. Penggunaan ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah kepada bekas pemilik tidak dibiarkan secara bebas, melainkan dialihkan pada usaha-usaha pembangunan.

Di samping itu keperluan pribadi tidak diabaikan. Karenanya pemberian ganti kerugian diatur 10% dalam bentuk uang simpanan yang dapat diambil sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan pribadi bekas pemilik, sejak 1 tahun setelah tanah dibagikan kepada rakyat sedangkan yang 90% harus digunakan untuk usaha-usaha pembangunan industri berupa surat utang *Landreform* (Pasal 7), mengenai surat utang *Landreform* (SHL) ini lebih lanjut diatur dalam UU No. 6 Tahun 1964<sup>103</sup>.

### C. Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee*

Pemilik tanah secara *absentee* adalah pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah kecamatan tempat tinggal yang punya tanah. Yang diperkenankan memiliki tanah secara *absente*:

1. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara.
2. Mereka yang sedang menjalankan tugas agama.
3. Mereka yang mempunyai alasan yang khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah:

---

<sup>103</sup>*Ibid.*, halaman 154-162.

1. Pemilikan tanah itu terjadi sebelum 24 September 1961, kecuali disebabkan hibah wasiat dengan persyaratan khusus.
  - a. Syarat khusus tersebut:
    - 1) Yang diberi hibah wasiat adalah ahli waris dari pemberi wasiat dan,
    - 2) Ada izin dari Menteri Agraria (sekarang Menteri Dalam Negeri), serta
    - 3) Terjadi sebelum akhir tahun 1962 bagi pewaris hibah wasiat yang pegawai negeri, dan sebelum akhir tahun 1963 bagi pewaris pensiunan (S.K. Menteri Pertanian dan Agraria No. SK 35/Ka/1965).
  - b. Dengan PP No. 4/1977 dibolehkan dalam 2 tahun sebelum pensiun, seorang pegawai negeri membeli tanah pertanian secara *absentee*.
2. Luasnya bagi pegawai negeri dan pejabat militer terbatas sampai  $2/5 \times$  luas maksimum untuk daerah yang bersangkutan<sup>104</sup>.

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* diatur dalam Pasal 10 UUPA, PP No. 41 Tahun 1964, PP No. 4 Tahun 1977, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974. Tanah *absentee* dapat terjadi karena dua hal, yaitu:

---

<sup>104</sup>Effendi Perangin, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 1994, halaman 122-123.

1. Apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya dimana tanah pertanian itu miliknya terletak.
2. Apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Sesuai ketentuan Pasal 3a PP No. 41 Tahun 1964, apabila berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediaman keluar kecamatan tempat letak tanah, wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka satu (1) tahun sejak terhitung sejak berakhirnya jangka waktu dua (2) tahun dia meninggalkan tempat tinggalnya, diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Apabila dia tidak melapor, maka kewajiban itu harus dilaksanakan dalam dua (2) tahun sejak terhitung meninggalkan tempat kediamannya.

Khusus tanah yang diperoleh melalui warisan, maka (ahli waris) dalam waktu satu (1) tahun sejak pewarisnya meninggal dunia diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah atau berpindah ke tempat kecamatan letak tanah itu (Pasal 3c PP No. 41 Tahun 1964).

Dengan adanya pemilikan tanah secara *absentee*, maka dua kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemiliknya, yakni sebagai berikut:

1. Memindahkan kepemilikan tanah, pemilik tanah harus mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat tinggalnya, atau pemilikan tanah yang pindah ke kecamatan tempat letak tanahnya sesuai ketentuan Pasal 3 ayat 1 PP No. 224 Tahun 1961. Berdasarkan pasal ini, jangka waktu untuk memindahkan atau berpindah adalah 6 bulan sejak berlakunya PP No. 224 Tahun 1961.
2. Pengajuan hak baru, berdasarkan ketentuan Pasal 3 Permendagri No. 15 tahun 1974, mereka yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* dan belum dikuasai oleh pemerintah berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961 wajib melaporkan kepada panitia pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam waktu 6 (enam) bulan setelah berlakunya Permendagri No. 15 Tahun 1974.

Untuk selanjutnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya jangka waktu lapor diwajibkan untuk mengakhiri kepemilikannya dengan jalan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah itu, atau berpindah ke kecamatan tempat letak tanah itu, atau mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penguasaannya.

Arti pindah tempat tinggal yang disebutkan dalam uraian diatas tidak cukup dengan bukti kertu tanda penduduk (KTP) saja, melainkan harus benar-benar berumah tangga dan/atau menjalankan kegiatan

hidup sehari-hari di tempat kecamatan yang baru, sehingga memungkinkan menggarap tanahnya sendiri secara aktif dan efisien.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat 5 dan 6 PP No. 224 Tahun 1961, tanah-tanah *absentee* itu diambil alih oleh pemerintah untuk selanjutnya dibagikan (diredistribusikan) kepada para petani, dan kepada pemiliknya diberikan ganti kerugian.

3. Pengecualian larangan pemilikan tanah secara *absentee*.

Orang-orang yang dikecualikan dari larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah sebagai berikut:

- a. Orang-orang yang berdomisili dikecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang oleh Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota masih dimungkinkan adanya Penggarapan tanah secara efisien dan tanah itu telah dimilikinya sejak saat sebelum berlakunya PP No. 224 Tahun 1961.
- b. Pegawai Negeri Sipil dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka.
- c. Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama.
- d. Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang diterima oleh Direktorat Jenderal Agraria (sekarang BPN).

Menurut ketentuan PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), yaitu Pegawai Negeri Sipil dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka yang masih menjalankan tugas negara.

Pegawai Negeri Sipil dan yang dipersamakan boleh memiliki tanah pertanian secara *absentee* karena pengecualian beberapa syarat, yaitu:

- a. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang sudah ada sejak saat sebelum berlakunya PP No. 224 Tahun 1961.
- b. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang diperoleh karena pewarisan.
- c. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang dibeli dalam jangka waktu (2) dua tahun menjelang pensiun.
- d. Luas tanah pertanian yang boleh secara *absentee* adalah  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU No. 56 Tahun 1960.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bagi Pegawai Negeri Sipil dan yang dipersamakan, semula dimaksud untuk menghormati jasa-jasa mereka kepada negara selama bertugas, sehingga untuk memberi jaminan hari tua dimungkinkan untuk masih bercocok tanam lagi bila kembali ke daerah asalnya.

Mengingat kemajemukan cara hidup bangsa Indonesia, pengecualian yang demikian itu terasa sebagai “menganakemaskan”. Walaupun secara formal Pegawai Negeri Sipil, mereka dalam kehidupan sehari-hari juga bertani, berdagang, wiraswasta dan sebagainya.

Hampir tidak ada Pegawai Negeri Sipil yang hidup dari sumber satu gaji saja. Oleh karena itu, adalah wajar apabila pengecualian Pegawai Negeri Sipil dalam hal pemilikan tanah pertanian secara *absentee* sering dipermasalahkan. Karenanya dalam rangka perubahan atau revisi PP No. 224 Tahun 1961, perlu dipertimbangkan untuk tidak memberikan pengecualian tersebut.

Selain itu, karena kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, produktivitas pertanian bisa tetap dijamin sekalipun pemilikannya secara *absentee*. Oleh sebab itu, meninjau kembali ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dan kemudian mengaitkannya dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi amatlah bijaksana<sup>105</sup>.

#### D. Redistribusi Tanah

Setelah ditentukan batas luas maksimum yang boleh dikuasai oleh satu keluarga sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing dalam pasal 2 UU No. 56 Prp tahun 1960, maka keluarga yang menguasai tanah pertanian yang jumlahnya/luasnya melebihi batas

---

<sup>105</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 188-192.

maksimum wajib melaporkan tanah kelebihan kepada pejabat yang berwenang (Pasal 3).

Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu akan diambil oleh pemerintah dengan kerugian, yang selanjutnya akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkannya (penjelasan Pasal 7 UUPA). Tanah yang akan dibagikan itu meliputi:

1. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum.
2. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknyanya bertempat tinggal di luar daerah.
3. Tanah-tanah yang swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara.
4. Tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 11 dan Penjelasan umum angka 2 PP No. 224 tahun 1961).

Kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang diambil pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau diperunakan oleh pemerintah sendiri, diberikan ganti rugi yang besarnya ditentukan oleh panitia *Landreform* Daerah tingkat II (kabupaten/kota) yang bersangkutan atas dasar perhitungan yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat 1 dan seterusnya, dan dengan cara yang ditentukan dalam Pasal 7 PP No. 224 Tahun 1961 termaksud.

Berdasarkan pasal tersebut diketahui bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka

pelaksanaan *Landreform*, harus benar-benar berdasarkan *find to the tiller* (tanah untuk petani/penggarap).

Oleh panitia *Landreform* daerah tingkat II yang bersangkutan dibagi-bagikan dengan hak milik kepada petani menurut prioritas dalam Pasal 8 ayat 1, sebagai berikut:

1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
4. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik.
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat 2 dan 3.
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar,
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar.
9. Petani atau buruh tani lainnya.

Pengutamakan di atas petani-petani lain yang berada dalam golongan prioritas yang sama menurut Pasal 8 Ayat (2) diberikan kepada:

1. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang.
2. Petani yang terdaftar sebagai veteran.
3. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur.

4. Petani yang menjadi korban kekacauan.

Adapun mereka yang dimaksudkan dengan petani, penggarap buruh tani tetap dan pekerja tetap, dalam ayat-ayat seterusnya dari Pasal 8 dirumuskan sebagai berikut:

1. Petani ialah orang, baik yang mempunyai dan tidak mempunyai tanah sendiri, yang mata pencariannya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian.
2. Penggarap ialah petani, yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya dengan memikul seluruh atau sebagian dari resiko produksinya.
3. Buruh tani tetap ialah petani, yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus-menerus tanah orang lain dengan mendapat upah.
4. Pekerja tetap ialah orang yang bekerja pada bekas pemilik tanah secara terus-menerus.

Dalam lampiran Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 5d XIII/17/ka/1962, dirumuskan syarat-syarat pemberian tanah dengan hak milik dalam rangka redistribusi<sup>106</sup>. Pelaksanaan redistribusi tanah pertanian objek *Landreform* dilakukan melalui tahapan-tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Persiapan.
2. Penyuluhan kepada calon penerima redistribusi tanah.

---

<sup>106</sup>Hasan Wargakusumah, *Op.Cit.*, halaman 157-159.

3. Identifikasi objek (lokasi) dan subjek (peserta penerima redistribusi).
4. Seleksi calon penerima redistribusi.
5. Pengukuran bidang-bidang tanah.
6. Membuat tugu poligon.
7. Pemetakan topografi dan penggunaan tanah,
8. *Cheking* realokasi.

Dari tahapan-tahapan kegiatan tersebut di atas akan menghasilkan data-data sebagai berikut:

1. Daftar inventarisasi objek dan subjek penguasaan dan penggunaan tanah.
2. Daftar calon penerimaan redistribusi.
3. Peta pengukuran rincian.
4. Peta topografi.
5. Desain tata ruang dan realokasi DTR.
6. Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dalam rangka redistribusi tanah.
7. Setelah penerima redistribusi melunasi semua kewajibannya sebagaimana yang tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Milik, selanjutnya dapat didaftarkan pada kantor pertahanan kabupaten/kota untuk memperoleh setifikasi.

Pelaksanaan redistribusi tanah pertanian ini pada dasarnya dilakukan oleh suatu organisasi pelaksanaan tertentu, yaitu:

1. Panitia Petimbangan *Landreform*.

Penyelenggara *Landreform* menjadi tugas dan tanggung jawab masyarakat dan pemerintah (semua

departemen). Dalam rangka pelancaran semua tugasnya, pemerintah pada pemulaan pelaksanaan *Landreform* membentuk Panitia *Landreform* di Tingkat Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah tingkat II, kecamatan dan Desa. Panitia ini dibentuk dengan berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 dan kemudian disempurnakan, yaitu:

- a. Dalam perkembangannya kepanitiaan ini tidak memenuhi harapan, sehingga dicabut sekaligus diganti dengan organisasi baru yang disebut Organisasi dan tata Kerja Penyelenggara *Landreform*, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980. Perubahan penting dalam Keputusan Presiden ini adalah mengenai semua tugas dan wewenang Panitia *Landreform* beralih dan dilaksanakan masing-masing oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur Kepala Daerah Provinsi, Bupati/Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Camat dan Kepala Desa/Lurah Yang bersangkutan.
- b. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, mereka dibantu oleh sebuah Panitia yang disebut Panitia Pertimbangan *Landreform*. Panitia ini dibentuk ditingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/kota, Tugas Panitia ini adalah memberi sarana dan pertimbangan mengenai segala yang berhubungan dengan penyelenggaraan *Landreform*. Anggota panitia ini terdiri dari unsur/wakil instansi pemerintah yang ada kaitannya dengan

pelaksanaan *Landreform* ditambah wakil dari Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI)<sup>107</sup>.

### E. Pengembalian dan Penebusan Tanah Pertanian

Dalam penghapusan sifat-sifat pemerasan dalam gadai tanah, maka pemerintah membuat ketentuan tentang cara penebusan uang gadai. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam Pasal 7 tersebut terdapat 2 ketentuan yang diatur yaitu pengembalian tanah gadai dan pembayaran uang gadai.

Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa:

*Barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan ini sudah berlangsung selama 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak menuntut pembayaran.*

Menurut ketentuan tersebut, jika hak gadai tanah yang sudah berlangsung tujuh tahun atau lebih, maka tanah harus dikembalikan kepada pemilik tanah tanpa uang tebusan dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada dipanen. Hal ini diasumsikan bahwa pemegang gadai yang menggarap tanah pertanian selama 7 tahun atau lebih, maka hasilnya melebihi uang gadai yang ia berikan kepada pemilik tanah pertanian.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup>Arba, *Op. Cit.*, halaman 195-196.

<sup>108</sup>Budi Harsono, *Loc.Cit.*, halaman 489.

Untuk tanah gadai yang akan ditebus sebelum tujuh tahun diatur dalam Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

*Mengenai hak gadai yang mulai berlakunya peraturan ini sebelum berlangsung selama 7 tahun maka pemilikan tanah nya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan membawa uang tebusan yang besarnya ddihitung menurut rumus: dengan ketentuan bahwa sewaktu waktu hak gadai itu telah berlangsung selama 7 tahun maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen”.*

Pada awalnya gadai atas tanah ini hanya diperuntukkan terhadap tanah pertanian, akan tetapi diperjelas oleh dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK 10/Ka/1963 tentang berlakunya Pasal 7 UU No. 56 Prp Tahun 1960 bagi gadai tanaman keras, dalam diktumnya dikatakan bahwa “gadai berlaku juga bagi tanaman keras, misalnya: tanaman pohon kelapa”.

## **F. Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian**

Mengingat kelemahan hak usaha bagi hasil yang diatur dalam hukum adat, golongan penggarap tanah yang biasanya berasal dari golongan ekonomi lemah dan selalu dirugikan, dan untuk mengurangi sifat pemerasan, serta memberikan perlindungan hukum bagi penggarap,

maka diterbitkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Dilakukan Secara Tertulis.

Maksudnya adalah agar mudah diawasi dan diadakan tindakan terhadap perjanjian bagi hasil yang merugikan penggarapnya. Pelaksanaan perjanjian bagi hasil secara tertulis ini ternyata tidak terlaksana dengan baik, karena para pihak lebih terbiasa mengadakan perjanjian bagi hasil secara lisan, kekeluargaan dan saling mempercayai.

Menurut Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 Perjanjian Bagi Hasil, perjanjian bagi hasil harus dibuat secara tertulis di muka kepala desa, disaksikan oleh minimal 2 orang saksi, dan disahkan oleh camat setempat serta diumumkan dalam kerapatan desa yang bersangkutan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk upaya preventif menghindarkan perselisihan mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak.

Dalam penjelasan umum Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 perjanjian tujuan mengatur perjanjian bagi hasil adalah:

1. Agar pembagian hasil tanah antara pemilik dan penggarapnya dilakukan atas dasar yang adil.
2. Dengan menegakkan hak-hak dan kewajiban dari pemilik dan penggarap agar terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarapnya, yang biasanya berada dalam kedudukan yang tidak kuat, karena pada umumnya tanah yang tersedia tidak

banyak sedangkan penggarapnya adalah sangat banyak.

3. Dengan terselenggaranya apa yang disebut pada A dan B di atas bertambahlah kegembiraan pekerja bagi para petani penggarap, hal mana akan berpengaruh baik pula bagi produksi tanah yang bersangkutan yang berarti satu langkah maju dalam melaksanakan program akan melengkapi sandang pangan rakyat.

Hukum Tanah Nasional melarang kemungkinan pemerasan orang atau golongan 1 oleh orang atau golongan lain sehingga macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara, pada prinsipnya adalah hak-hak yang memberikan wewenang untuk menguasai dan mengusahakan tanah pertanian kepunyaan orang lain.

Hal ini merupakan lembaga lembaga hukum yang dapat menimbulkan keadaan penguasaan tanah yang bertentangan dengan asas yang tercantum dalam Pasal 10 UUPA termasuk di dalamnya perjanjian bagi hasil dapat memungkinkan timbulnya hubungan-hubungan yang mengandung unsur pemerasan oleh si pemilik tanah terhadap pihak yang mengusahakan tanahnya atau sebaliknya.

Jadi perjanjian bagi hasil dalam Hukum Tanah Nasional adalah tidak diperbolehkan, karena bertentangan dengan prinsip yang ada dalam UUPA yaitu Pasal 10 UUPA. Karena lembaga hukum ini masih

dibutuhkan oleh masyarakat petani di pedesaan yang tidak memiliki tanah.

Sehingga dalam UUPA diakomodir sebagai macam macam hak atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53, yang pada suatu saat akan dihapuskan.

Karena untuk menghapuskan hak-hak tersebut pada saat mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 september 1960, harus disertai dengan usaha-usaha untuk penyediaan lapangan kerja baru di luar bidang pertanahan bagi mereka yang tidak punya tanah sendiri, atau menyediakan kredit lunak yang memerlukan, atau memperluas areal tanah pertanian, yang dalam hal ini sampai sekarang belum dapat terselenggara.

Untuk membatasi sifat-sifat dari hak-hak yang bersifat sementara tersebut (perjanjian bagi hasil) yang bertentangan dengan UUPA, maka harus mendapatkan pengaturan lebih lanjut. Untuk pengaturan tentang perjanjian tentang perjanjian bagi hasil tanah pertanian telah mendapat pengaturan dalam UU No 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Sebenarnya UU ini tidak memberikan perlindungan yang lebih kepada penggarap tanah/tunawisma, namun tujuan utama adalah memberikan kepastian hukum kepada penggarap serta menegaskan hak dan kewajiban penggarap dan pemilik tanah (memori penjelasan UU No.2 Tahun 1960).

Sehingga hak-hak dan kewajiban baik dari penggarap maupun pemilik tanah menjadi lebih tegas. Lembaga bagi hasil yang ada diseluruh Indonesia bervariasi. Di setiap daerah tidak ada kesamaan namun pada umumnya hampir sama.

Perjanjian bagi hasil adalah suatu bentuk perjanjian antara seorang yang berhak atas suatu bidang tanah pertanian dan orang lain yang disebut penggarap, berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan mengusahakan tanah yang bersangkutan dengan pembagian hasilnya antara penggarap dan yang berhak atas tanah tersebut menurut imbalan yang telah disetujui bersama.<sup>109</sup>

Pada mulanya perjanjian ini diatur oleh hukum adat setempat. Menurut hukum adat perimbangan pembagian hasilnya ditetapkan atas persetujuan kedua belah pihak.

Perjanjian bagi hasil pada umumnya terdapat di berbagai daerah di Indonesia dengan nama yang berbeda-beda, seperti Maro, Mertulu (Jawa), Nengah, Jejuron (Sunda), Pleis (Bali), Nyakap (Lombok), Toyo (Minahasa), Memperduai (Minangkabau).<sup>110</sup>

Penentuan seperti ini sering merugikan penggarap karena tanah yang tersedia terbatas. Di lain sisi jumlah penggarap cukup banyak, sehingga tidak jarang penggarap harus menerima syarat-syarat yang

---

<sup>109</sup>*Ibid.*, halaman 118

<sup>110</sup>*Ibid.*

ditetapkan pemilik tanah. Untuk mengatasi hal ini, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Perjanjian Bagi Hasil Perikanan.

Tujuan dikeluarkannya Undang-Undang tersebut adalah:

1. Agar pembagian hasil antara para pemilik tanah dan penggarap tanah atas dasar yang adil.
2. Agar terjamin kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap tanah dengan menegaskan hak dan kewajiban pemilik tanah dan penggarap tanah.

### **G. Luas Minimum Pemilikan Tanah**

Pasal 17 UUPA tegas menentukan bahwa dalam rangka mewujudkan cita-cita sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, selain ditentukan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, juga dikehendaki agar ada pengaturan luas minimum penguasaan tanah pertanian oleh seorang atau keluarga.

Maksud ditetapkan pembatasan luas minimum penguasaan tanah pertanian adalah agar para petani yang bersangkutan mendapat penghasilan yang cukup atau layak untuk menghidupi diri sendiri dan keluarganya yang bersumber dari kepemilikan minimum tanah pertanian tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 56/Prp Tahun 1960, penetapan batas minimum

pemilikan dan penguasaan tanah pertanian seluas 2 Ha (hektar) untuk tanah sawah atau tanah pertanian kering. Apabila dihubungkan dengan perkembangan ilmu dan teknologi serta jumlah penduduk hingga sekarang ini, batas minimum 2 hektar itu tidak sesuai lagi.

Banyak ahli yang mengusulkan memalui berbagai seminar agar batas minimum itu ditinjau kembali dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata, misalnya untuk Pulau Jawa cukup 0,5 hektar saja.

Agar batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar itu tercapai, maka konsekuensinya dilarang melakukan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar dilarang.

Ketentuan larangan ini tercantum dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 dengan ketentuan mengatur bahwa seseorang atau keluarga yang memiliki tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar atau kurang tidak boleh mengalihkan tanahnya sebagian karena dengan demikian timbul pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar.

Apabila yang memiliki tanah hendak mengalihkan tanah tersebut harusnya semuanya, baik kepada seorang ataupun lebih dengan ketentuan, bila dialihkan kepada lebih dari seorang, maka mereka yang menerima pengalihan hak itu masing-masing harus sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 (dua)

hektar, atau dengan pengalihan itu masing-masing harus memiliki paling sedikit 2 (dua) hektar.

Larangan tersebut berlaku pula apabila dengan pengalihan itu mengakibatkan timbulnya bagian atau bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Pengalihan tersebut untuk sebagian dibolehkan jika sisi yang tidak dialihkan luasnya paling sedikit 2 (dua) hektar dan yang menerima pengalihan sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 (dua) hektar, atau dengan pengalihan tersebut jumlah tanah dimiliki paling sedikit 2 (dua) hektar.

Konsekuensinya diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960, yang menentukan;

*Apabila setelah berlakunya ketentuan ini terdapat tanah yang dimiliki oleh dua orang atau lebih, maka dalam waktu satu tahun wajib menunjukkan salah orang di antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah tersebut, atau memindahkannya kepada pihak lain yang telah mempunyai tanah pertanian yang seluas 2 (dua) hektar, atau dengan penerimaan itu tanah yang dimilikinya luasnya minimum 2 (dua) hektar.*

Apabila kewajiban memindahkan itu tidak dilaksanakan, maka dengan memperhatikan keinginan mereka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk, menunjuk salah seorang di antara mereka itu yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan atau menyerahkan kepada pihak lain.

Akan tetapi terdapat pengecualian dari ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960, yaitu peralihan hak karena pewarisan tanah pertanian. Pengecualian ini dimaksudkan sebagai penghargaan dan penghormatan kepada pemilik tanah yang hendak menggunakan hukum agamanya masing-masing dalam upaya pembagian tanah warisan.

Apakah pengecualian ini masih relevan atau tidak pada saat ini, ada beberapa pendapat yang salah satunya menyatakan bahwa masalah pewarisan ini menjadi menarik dan hangat dibicarakan karena dipandang sebagai sebab utama terjadinya proses petani dengan garapan tanah pertanian yang minim atau luasan kecil.

Menurut Pasal 7 UUPA, ketentuan batas minimum pemilikan tanah pertanian akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan secara berangsur-angsur. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor: 56/Prp Tahun 1960.

Kata berangsur-angsur secara implisit mengandung pengertian bahwa tidak bertentangan apabila seorang atau keluarga yang menerima pengalihan tanah pertanian yang jumlahnya pemilikannya kurang dari 2 (dua) hektar. Namun, demi kepastian hukum, pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur batas minimum ini kiranya perlu ada suatu saat ada ketentuan yang tegas melarang, tidak boleh lagi ada pemilikan atau penerima tanah pertanian yang kurang dari 2 (dua) Hektar.

Meskipun batas minimum 2 hektar dalam pandangan banyak ahli tidak relevan lagi dengan perkembangan jaman khususnya di Pulau Jawa dan kota-kota besar pada penduduk lainnya di Indonesia. Sebab untuk mencapai luas minimum 0,5 hektar di kota besar padat penduduk tersebut sulit dicapai karena perbandingan antara jumlah penduduk (keluarga petani) dengan luas tanah pertanian sangat lebar.

Namun, minimum pemilikan tanah pertanian 2 (dua) hektar itu dianggap tetap ideal. Terbukti dengan penetapan luas minimum yang digunakan dalam program transmigrasi, pembagian tanah kepada transmigran adalah seluas 2 (dua) hektar. Setelah perkembangan penduduk di transmigran nanti seperti yang di Pulau Jawa, batas minimum 2 (dua) hektar itu juga akan sulit dicapai, apalagi dikaitkan dengan proses *Guremisasi*, dan gejalanya sudah dapat diamati mulai dari sekarang<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup>Arba, *Op.Cit.*, halaman 200-203.

## Bab 6

# Konsep Dasar Pengadaan Tanah

### A. Pengertian dan Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mendefenisikan; *“pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”*

Kata "layak dan adil" dalam definisi tersebut mencerminkan adanya paradigma baru yang menjamin dan menghormati yang berhak. Kata "pihak yang berhak" juga menjawab berbagai persoalan terhadap pelepasan tanah yang di atasnya terdapat bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut namun belum tentu merupakan hak dari pemilik tanah, bisa saja milik penyewanya, penggunanya, pengolahnnya, pengelolanya dan sebagainya.

Lebih jauh, dalam undang-undang tersebut juga menjabarkan beberapa defenisi operasional yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, antara lain:<sup>112</sup>

1. Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.
2. Objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.
3. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.
4. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
5. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pendaftaran tanah.
6. Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan.
7. Lembaga pertanahan adalah BPN RI, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

---

<sup>112</sup>Lihat Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Dasar hukum yang dipergunakan dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

## **B. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup>Lihat penjelasan Pasal 2 huruf (a) s/d (j) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

1. *Kemanusiaan*; Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. *Keadilan*; Pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. *Kemanfaatan*; Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.
4. *Kepastian*; Pengadaan tanah harus bisa memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. *Keterbukaan*; Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan tanah.
6. *Kesepakatan*; Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. *Keikutsertaan*; Penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara

langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8. *Kesejahteraan*; Pengadaan tanah dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. *Keberlanjutan*; Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. *Keselarasan*; Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara

### C. Tujuan dan Ruang Lingkup Pengadaan Tanah

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan, bahwa;

*Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.*

Berdasarkan *title*-nya pengadaan tanah bertujuan untuk melakukan pembangunan yang berdampak pada kepentingan umum. Ruang lingkup kepentingan umum dimaksud adalah kepentingan yang digunakan untuk pembangunan:<sup>114</sup>

1. Pertahanan dan keamanan Nasional;

---

<sup>114</sup>Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bngunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, Bandar Udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengelolaan sampah;
9. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
15. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;

16. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
17. Prasarana olah raga pemerintah/pemerintah daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir.

Tentu saja pelaksanaan pembangunan fasilitas-fasilitas umum tersebut di atas tanah sebagai wadahnya. Pada saat persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. Persoalannya tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia telah dilekati dengan hak (tanah hak), sementara itu tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya.<sup>115</sup>

Oleh karenanya, ruang lingkup tersebut di atas memberi batasan bahwa pembangunan di luar kepentingan-kepentingan sebagaimana disebutkan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bukan merupakan kepentingan umum, oleh karenanya proses pengadaan tanahnya bukanlah bagian dari lingkup pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

---

<sup>115</sup>Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013., halaman . 111.

## D. Prinsip Dasar Pengadaan Tanah

Trdapat beberapa prinsip dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam UU No. 2 Tahun 2012, yaitu:<sup>116</sup>

1. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan menjamin tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum.
2. Pihak pemegang hak atas tanah wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
3. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah.
4. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:
  - a) Rencana tata ruang wilayah;
  - b) Rencana pembangunan nasional/daerah;
  - c) Rencana strategis dan
  - d) Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.
5. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan

---

<sup>116</sup>Samun Ismaya, *Loc.Cit.*, halaman . 167-168.

melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

6. Pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib mematuhi ketentuan dalam undang-undang ini.
7. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
8. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

#### **E. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah**

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa; "*Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah*". Belum jelas pemerintah yang mana yang ditunjuk sebagai pelaksana pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.

Namun, atas rujukan Pasal 6 di atas, kemudian Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menunjuk Badan Pertanahan Nasional sebagai *stageholder*-nya dalam hajatan pengadaan tanah dimaksud.

Hal ini tercantum pada Pasal 49 Perpres No. 71 Tahun 2012 yang menegaskan bahwa Pelaksanaan

Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah.<sup>117</sup>

Atas pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia, Kepala Kantor Wilayah BPN juga dapat mendelegasikan kewenangannya dan menugaskan Kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah.<sup>118</sup>

Dalam hal Kepala Kantor Wilayah BPN menjabat sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, maka unsur keanggotaan pelaksanaan pengadaan tanahnya adalah:<sup>119</sup>

1. Pejabat yang membidangi urusan pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Wilayah BPN;
2. Kepala kantor pertanahan tempat lokasi Pengadaan Tanah;
3. Pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
4. Camat setempat pada lokasi Pengadaan tanah; dan
5. Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi pengadaan tanah.

Namun jika Kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah BPN menjadi Ketua Pelaksana Pengadaan

---

<sup>117</sup>Lihat Ketentuan Pasal 49 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

<sup>118</sup>Lihat Ketentuan Pasal 50 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

<sup>119</sup>Lihat Ketentuan Pasal 49 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

Tanah, maka unsur keanggotaan pelaksana pengadaan tanahnya adalah:<sup>120</sup>

1. Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan;
2. Pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
3. Pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
4. Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan
5. Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui 4 tahapan, yaitu:<sup>121</sup>

1. Tahap Perencanaan

Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.<sup>122</sup>

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibuat dalam bentuk dokumen perencanaan

---

<sup>120</sup>Lihat Ketentuan Pasal 51 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

<sup>121</sup>Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

<sup>122</sup>Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan, yang ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada pemerintah provinsi, dengan sedikitnya memuat antara lain:<sup>123</sup>

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan
- b. Kesesuaian dengan RT, RW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah
- c. Letak tanah
- d. Luas tanah yang dibutuhkan
- e. Gambaran umum status tanah
- f. Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah
- g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan
- h. Rencana penganggaran.

## 2. Tahap Persiapan

Pada tahapan persiapan pengadaan tanah, ada beberapa catatan kegiatan yang dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, antara lain:<sup>124</sup>

- a. Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan melaksanakan: pemberitahuan rencana pembangunan; pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan.

---

<sup>123</sup>Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

<sup>124</sup>Lihat ketentuan Pasal 16 s.d 26 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- b. Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.
- c. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.
- d. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.
- e. Konsultasi publik rencana pembangunan dimaksudkan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.

Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi

kepada Gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu 14 hari kerja sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

- f. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pmbangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 hari kerja.
- g. Apabila dalam konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada gubernur setempat. Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.

Tim ini bertugas melakukan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan; melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan membuat rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

- h. Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana pembangunan gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan

atas rencana lokasi pembangunan gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

- i. Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. PTUN memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya gugatan.

Pihak yang keberatan terhadap putusan PTUN dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi pada Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA). MA wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 3 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu 2 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 tahun.

- j. Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak

terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.

- k. Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengumuman dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

### 3. Pelaksanaan pengadaan tanah

Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, terdapat beberapa catatan kegiatan yang dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, antara lain:<sup>125</sup>

- a. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah ini meliputi:
  - 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
  - 2) Penilaian ganti kerugian;
  - 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian;

---

<sup>125</sup>Lihat ketentuan Pasal 27 s/d Pasal 47 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- 4) Pemberian ganti kerugian, dan
  - 5) Pelepasan tanah instansi.
- b. Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan. Beralihnya hak dilakukan dengan memberi ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.
- c. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan serta pemanfaatan tanah, meliputi: pengukuran dan pemataan bidang perbidang tanah serta pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Kegiatan ini dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja.

Hasil kegiatan ini wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor camat, dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja. Hasil kegiatan ini wajib diumumkan secara bertahap, parsial atau keseluruhan.

Pengumuman hasil kegiatan ini meliputi subjek hak, luas, letak dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada lembaga

pertanahan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi.

Dalam hal terdapat keberatan atas hasil inventarisasi, dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.

- d. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh lembaga pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

Penilaian ganti kerugian ditentukan oleh lembaga pertanahan serta mengumumkan tim penilai untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh tim penilai dilakukan terhadap bidang perbidang tanah, meliputi:

- 1) Tanah;
- 2) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) Bangunan;
- 4) Tanaman;
- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan atau
- 6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan kegunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti;
- 3) Pemukiman kembali;
- 4) Kepemilikan saham; atau
- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

e. Musyawarah penetapan ganti kerugian, meliputi;

- 1) Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari tim penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.
- 2) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari

kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada MA.

MA wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Keputusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

- 3) Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan, atas nama hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- 4) Pemberian ganti kerugian, meliputi;
  - a) Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak.
  - b) Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan Negri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:

- (1) Melakukan pelepasan hak; dan
  - (2) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan.
- c) Bukti penguasaan atau kepemilikan merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.
- d) Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian ini juga dilakukan terhadap:
- (1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
  - (2) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian: sedang

menjadi objek perkara di pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan bank.

- e) Pada saat pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di PN, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti hanya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- f. Pelepasan Tanah Instansi, meliputi:

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan ini tidak diberikan ganti kerugian kecuali:

1. Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintah;
2. Objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh badan hukum usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
3. Objek pengadaan tanah kas desa.

Ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan relokasi.

#### 4. Tahap Penyerahan Hasil

Tahap penyerahan hasil pengadaan tanah diatur dalam ketentuan Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu antara lain;

- a. Lembaga Pertanahan (BPN) menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
  - 1) Pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan; dan/atau
  - 2) Pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana bilamana terjadi penolakan dari pihak yang berhak atas penetapan ganti kerugian.
- b. Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah.
- c. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- d. Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud di atas, terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada Pihak yang Berhak.
- e. Dalam hal terdapat keberatan atau gugatan atas pelaksanaan Pengadaan Tanah, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan dalam keadaan mendesak sebagaimana dimaksud di atas.

#### **F. Tahap Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah**

Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa; *"Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*. Pasal ini mengisyaratkan bahwa tahapan pelaksanaan pengadaan tanah tidak berhenti/selesai sampai dengan penyerahan dokumen hasil pengadaan tanah saja, melainkan dilanjutkan dengan proses selanjutnya yaitu pendaftaran tanah hasil pengadaan tanah dimaksud.

Pada dasarnya pendaftaran tanah yang dimaksud dalam pasal tersebut di atas, adalah pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik. Mekanisme, syarat prosedur dan dasar hukum pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik telah dijelaskan pada materi sebelumnya. Oleh karenanya, pada prinsipnya proses dan tata cara pendaftaran tanah hasil dari penyelenggaraan pengadaan tanah tidaklah terdapat perbedaan dengan proses dan tata cara pendaftaran tanah secara umum.

Namun demikian, ada beberapa catatan terkait pendaftaran tanah dalam penerbitan sertifikat yang diperoleh hasil dari penyelenggaraan pengadaan tanah, antara lain:

1. Dengan selesainya proses pembebasan tanah, berubahlah status tanahnya menjadi tanah negara (tanah yang dikuasai oleh negara secara langsung) dan untuk dapat dikuasai sebagai Hak Pakai atau Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Daerah, harus dipenuhi ketentuan permohonan hak dan penyelesaian sertifikat hak atas tanahnya;
2. Permohonan untuk mendapatkan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan diajukan oleh Pemerintah Daerah kepada Pejabat yang berwenang sesuai ketentuan Peraturan. Perundang-undangan yang berlaku;
3. Setelah sertifikat Hak Atas Tanah tersebut diterima oleh pemerintah daerah, selesailah proses pengadaan tanahnya;

Sepanjang mengenai inventarisasinya terutama didasarkan kepada penyimpanan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengadaan tanah tersebut antara lain:

1. Berita acara pembebasan tanah;
2. Berkas (pertinggal) permohonan hak pakai/hak pengelolaan;
3. Salinan surat keputusan pemberian hak pakai/hak pengelolaan;
4. Sertifikat atas tanahnya.

Sedangkan untuk perolehan hak berupa sumbangan/hibah, catatannya adalah:

1. penerimaan sumbangan atau hibah atas tanah dari Pihak Ketiga dituangkan dalam Berita Acara Hibah dengan mencantumkan luas tanah, nilai dan status kepemilikan;
2. setelah ditandatangani Berita Acara Hibah, Pemerintah Daerah segera menyelesaikan status/dokumen kepemilikan;
3. penerimaan sumbangan atau hibah berupa tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan/atau bangunan baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (kabupaten/kota), masyarakat atau badan hukum lainnya, dituangkan dalam berita acara dan segera diselesaikan status/dokumen kepemilikan;
4. tanah-tanah yang pada saat ini statusnya dikuasai pemerintah daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari, dan masing-masing pemerintah daerah menyediakan dana untuk pengurusan sertifikat dimaksud.

## Bab 7

# Kajian Dasar Tentang Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan

### A. Pengertian dan Dasar Hukum

Tanah memiliki peran yang sangat penting bagi kehidupan manusia, bahkan menurut ajaran agama Islam manusia diciptakan dari tanah.<sup>126</sup> Oleh karenanya pembahasan seputar masalah pertanahan memang seakan tidak ada habisnya.

Hal tersebut sejalan dengan bertambahnya populasi manusia yang mendorong angka kebutuhan akan tanah dan pemanfaatannya namun berbanding terbalik dengan jumlah ketersediaan tanah yang

---

<sup>126</sup>Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: Sesungguhnya Aku akan menciptakan seorang manusia dari tanah liat kering (yang berasal) dari lumpur hitam yang diberi bentuk. Maka apabila Aku telah menyempurnakan kejadiannya, dan telah meniupkan kedalamnya ruh (ciptaan)-ku, maka tunduklah kamu kepadanya dengan bersujud" (QS. Al Hijr (15) : 28-29).

cenderung bersifat statis.<sup>127</sup> Kondisi demikian dinilai menjadi salah satu faktor pemicu meroketnya angka sengketa, konflik dan perkara pertanahan di Indonesia.

Untuk memulai pembahasan pada bagian ini, mesti terlebih dahulu dipisahkan dan dibedakan antara defenisi sebagai berikut;<sup>128</sup>

- a. *Sengketa Pertanahan; adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.*
- b. *Konflik Pertanahan; merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.*
- c. *Perkara Pertanahan; adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN RI.*

---

<sup>127</sup>Rahmat Ramadhani, Artikel; 'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan, Harian Rakyat Bengkulu, Bengkulu, Kamis-26 Juli 2012, halaman . 4.

<sup>128</sup>Dalam [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)., diakses pada hari Kamis, 12 Januari 2017, Pukul: 23.47WIB.

Merujuk pada defenisi tersebut di atas, maka dapat dijelaskan persamaan dan perbedaan antara sengketa, konflik dan perkara pertanahan, yaitu:

- a. Persamaan; adalah sama-sama perselisihan yang terjadi antara satu dengan lain pihak dimana objek perselisihannya adalah hak atas tanah.
- b. Perbedaan; perbedaanya terletak dari sisi:
  - Dampak;
    - Sengketa tidak memiliki dampak yang luas
    - Konflik berdampak luas (sosio-politis)
    - Perkara berdampak hanya kepada para pihak yang berperkara
  - Kepentingan;
    - Sengketa melibatkan kepentingan pihak yang merasa paling berhak atas objek sengketa.
    - Konflik melibatkan kepentingan sosial kemasyarakatan dan pemerintah.
    - Perkara melibatkan kepentingan pemegang hak dan para ahli warisnya.
  - Penyelesaian;
    - Sengketa dimungkinkan dapat diselesaikan secara non litigasi.
    - Konflik diselesaikan dengan campur tangan pemerintah daerah maupun pusat dalam

upaya meredam dampak sosio-politis yang lebih luas.

- Perkara diselesaikan melalui jalur litigasi (peradilan) dengan melibatkan BPN dalam penyelesaiannya.

Secara ringkas, terhadap persamaan dan perbedaan tersebut di atas dapat dijelaskan pada tabel berikut ini;

**Tabel 1**  
**Persamaan dan Perbedaan**  
**Sengketa, Konflik Perkara Pertanahan**

Klasifikasi	Persamaan	Perbedaan		
		Dampak	kepentingan	Penyelesaian
<i>Sengketa</i>	Perselisihan yang objeknya adalah Hak Atas Tanah	<i>Tidak Luas</i>	<i>Yang merasa paling berhak</i>	<i>Dimungkinkan Non-Litigasi</i>
<i>Konflik</i>		<i>Sosio-Politis</i>	<i>Masyarakat &amp; Pemerintah</i>	<i>Campur Tangan Pemerintah</i>
<i>Perkara</i>		<i>Para Pihak</i>	<i>Pemegang Hak</i>	<i>Litiasi (peradilan)</i>

Ada beberapa regulasi yang menjadi sumber hukum dalam penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan di Indonesia, yaitu antara lain;

1. KUH Perdata, khususnya pasal-pasal tentang Perbuatan Melawan Hukum dan Wanprestasi;
2. KUH Pidana, khususnya Buku ke II dan Buku ke III terkait dengan pasal-pasal tentang kejahatan terhadap tanah;
3. UUPA, diantaranya; Pasal 7 tentang larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 tentang kewajiban pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri tanah garapannya secara aktif guna mencegah terjadinya pemerasan, dan Pasal 17 tentang luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah oleh satu keluarga atau badan hukum guna menciptakan pemerataan penguasaan tanah, dan sebagainya.
4. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 32 ayat (2) menyebutkan;

*Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun*

*tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.*

6. Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

## **B. Tipologi Permasalahan Pertanahan**

Berdasarkan tipologinya, penyebab terjadinya permasalahan pertanahan di tengah masyarakat beragam jenisnya, yaitu antara lain;<sup>129</sup>

1. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (Tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.

---

<sup>129</sup>Dalam [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)., diakses pada hari Kamis, 12 Januari 2017, Pukul: 23.<sup>50</sup>WIB.

4. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
5. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1.
6. Sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
7. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
8. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.
9. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
10. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan

badan peradilan yang berkaitan dengan subjek atau objek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum pidana. Dalam kajian hukum pidana lazim disebut kejahatan terhadap tanah yaitu kejahatan yang dilakukan terhadap dan berhubungan dengan hak-hak atas tanah sebagaimana termaktub dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA.

Berdasarkan waktu terjadinya, tindak kejahatan terhadap tanah yang kerap terjadi di tengah-tengah masyarakat terdiri dari tiga kelompok, antara lain; (1) Pada saat Pra-Perolehan, (2) Menguasai Tanpa Hak dan (3) Mengakui Tanpa Hak.<sup>130</sup>

Uraian contoh-contoh bentuk kejahatan terhadap tanah atas ketiga kelompok tersebut di atas, antara lain;<sup>131</sup> *Pertama*, kejahatan terhadap tanah pada saat sebelum terjadinya perolehan hak atas tanah (pra-perolehan) yaitu perbuatan yang dilakukan sebelum diperoleh/ didupatkannya suatu hak atas tanah.

Pada kelompok tindak pidana ini, maka unsur utama tindak pidana yang wajib dibuktikan adalah adanya perbuatan melanggar hukum dalam upaya membuktikan hubungan hukum antara pelaku dengan bidang tanah yang dikuasainya.

---

<sup>130</sup>Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma, *Op.Cit.*, halaman . 4.

<sup>131</sup> Rahmat Ramadhani, *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"; Kejahatan Terhadap Tanah, Op.Cit.*, halaman 206-207.

Pada kelompok pertama ini delik pidana yang kerap dilakukan pelaku kejahatan adalah berupa; pemalsuan surat-surat alas hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 263 KUHP dengan ancaman hukuman 6 tahun penjara, atau juga pemalsuan surat-surat autentik yang berkaitan dengan alas hak atas tanah seperti Akta Noratis, Surat Jual Beli Tanah (Segel/Materai), Surat Keterangan Tanah dari Camat dan lain sebagainya sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 264 KUHP dengan ancaman hukuman 8 tahun penjara, dan/atau perbuatan lain berupa menggunakan atau menyuruh menggunakan keterangan palsu dalam akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 266 KUHP dengan ancaman hukuman 7 tahun penjara.

*Kedua*, Menguasai Tanpa Hak; yaitu menguasai tanah yang bukan haknya dengan kata lain menggambarkan adanya hubungan hukum yang tidak sah antara pelaku dengan tanah yang dikuasainya. Ada penegasan kata "tanpa hak" dalam penguasaan tanah yang dilakukan pelaku, sehingga menunjukkan adanya pihak lain yang memiliki hak atas tanah. Dalam konteks tindak pidana dimaksud, pelaku dijerat dengan Pasal 385 KUHP dengan ancaman hukuman 4 tahun penjara.

*Ketiga*, Mengakui Tanpa Hak; bisa jadi secara fisik bidang tanah dimaksud belum dikuasi oleh pelaku, namun secara pengakuan, pelaku telah mengakui bahwa hanya dialah yang memiliki hak atas tanah tersebut sehingga memungkinkan pihak yang menguasai bidang tanah mengalami kerugian atas pengakuan pelaku

tersebut. Delik pidana berkaitan dengan mengakui tanpa hak diatur dalam Pasal 167 dan 168 KUHP dengan ancaman hukuman penjara maksimal 1 tahun 4 bulan lamanya.

### C. Penanganan Permasalahan Pertanahan

Berdasarkan data yang diperoleh dari [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id),<sup>132</sup> menyebutkan bahwa sampai dengan bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 Provinsi seluruh Indonesia. Sedangkan untuk tahun 2012 s.d saat ini belum didapatkan *update* data terbaru terhadap penanganan sengketa tanah dimaksud.

Berkaitan dengan data tersebut di atas, Badan Pertanahan Nasional mengkalsifikasikan kriteria penanganan permasalahan pertanahan sebagai berikut;

1. Kriteria 1 (K1): penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa.
2. Kriteria 2 (K2): penerbitan Surat Keputusan tentang pemberian hak atas tanah, pembatalan Sertifikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah atau perbuatan hukum lainnya sesuai Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

---

<sup>132</sup>Diakses pada hari Jum'at, 13 Januari 2017, Pukul: 00.50 WIB.

3. Kriteria 3 (K3): Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh BPN sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan yang lain disetujui oleh pihak yang bersengketa.
4. Kriteria 4 (K4): Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang intinya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan.
5. Kriteria 5 (K5): Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan BPN dan dipersilahkan untuk diselesaikan melalui instansi lain.

Ada dua langkah yang dapat ditempuh dalam upaya penyelesaian permasalahan pertanahan secara umum, yaitu;

1. Non-Litigasi; melakukan mediasi untuk negosiasi atau musyawarah kekeluargaan antara pihak yang bersengketa. Dalam rangka mencapai *win-win solution*, mediasi juga dapat melibatkan pihak ketiga sebagai penengah/mediator.

Pihak ketiga dimaksudkan di sini juga termasuk melibatkan Instansi BPN sebagai mediator. Berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan

Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional.

2. Litigasi; menempuh jalur hukum dengan mengajukan kasus pertanahan di depan persidangan. Ada dua aspek yang dimungkinkan muncul dari adanya sengketa pertanahan yang dihadirkan di depan persidangan, yaitu;
  - a. Dapat berupa aspek hukum perdata; yang didasarkan pada substansi perosalan hukumnya yang lebih besar menyentuh aspek privat, sehingga penyelesaiannya menempuh jalur hukum formil keperdataan yang diatur dalam KUH Perdata, seperti; sengketa waris, sengketa wan prestasi, sengketa perbuatan melawan hukum.
  - b. Dapat berupa aspek hukum pidana; yang didasarkan pada alat bukti yang menunjukkan adanya perbuatan pidana dalam suatu sengketa tanah, sehingga jalur hukum pidana yang ditempuh, seperti; adanya pemalsuan surat (263, 266, 264 KUHP), Penipuan (378 KUHP), Penggelapan (372 KUHP).

#### **D. Upaya Penanggulangan Permasalahan Pertanahan**

Permasalahan pertanahan bertalian erat dengan tindak kejahatan terhadap tanah. Oleh karenanya, dalam hal upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah,

pada hakekatnya tidak hanya terpaku pada upaya aparat penegak hukum dalam menanggulangi tindak kejahatan tersebut.

Penanggulangan juga membutuhkan peran semua pihak meliputi instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) maupun instansi lain terkait dengan perannya sebagai *stakeholder* pemerintah di bidang legalitas hak atas tanah. Demikian juga dengan peran masyarakat dalam konteks pihak pemilik/pemegang hak atas tanah. Peran masing-masing pihak terurai dalam tiga tahap upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah sebagaimana diuraikan di bawah ini, yaitu;<sup>133</sup>

#### 1. Upaya Pre-Emtif

Yang dimaksud dengan upaya Pre-Emtif adalah upaya-upaya awal yang dapat dilakukan oleh subjek pemilik/pemegang hak atas tanah untuk mencegah terjadinya kejahatan terhadap tanah. Target dari upaya ini adalah hilangnya niat pihak lain untuk melakukan kejahatan terhadap tanah yang dimiliki oleh seseorang meskipun ada kesempatan dari pihak yang akan melakukan kejahatan terhadap tanah.

Upaya pre-emptif dimaksud adalah dengan cara melaksanakan kewajiban yang dibebankan oleh pemilik tanah selaku pemegang hak atas tanah. Kewajiban tersebut ada dua aspek, yaitu kewajiban administrasi dan kewajiban fisik.

---

<sup>133</sup>Rahmat Ramadhani, *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"*; *Kejahatan Terhadap Tanah, Loc.Cit.*

*Pertama*, kewajiban administrasi meliputi kewajiban kelengkapan data-data yuridis sebagai bukti tertulis tentang adanya hubungan hukum antara bidang tanah yang dikuasai dengan subjek hukum (orang/badan hukum) yang berhak menguasai bidang tanah tersebut. kelengkapan data yuridis dimaksud lazim disebut dengan alas hak atas tanah.

*Kedua*, kewajiban fisik terhadap bidang tanah meliputi; pemasangan dan pemeliharaan patok tanda batas, menjaga dan merawat bidang tanah sekaligus menggunakan, memanfaatkan dan memetik hasil dari bidang tanah yang dikuasai sesuai dengan peruntukan pemanfaatan bidang tanah yang diberikan kepada seseorang/badan hukum.

## 2. Preventif

Upaya-upaya preventif ini adalah merupakan tindak lanjut dari upaya Pre-Emtif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya kejahatan terhadap tanah. Upaya preventif ini lebih menitik-beratkan terlaksananya pendaftaran tanah dalam rangka tercapainya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah sehingga upaya preventif ini berisikan kewajiban-kewajiban bagi masyarakat untuk mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki/dikuasai.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut tentunya pihak yang paling aktif berperan adalah masyarakat

sebagai subjek hak dan institusi BPN sebagai perpanjangan tangan negara untuk melaksanakan tugas pendaftaran tanah di Indonesia yang juga tidak terlepas dari keberadaan institusi lain terkait dengan izin penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dimaksud.

Pada upaya preventif yang ditekankan adalah menghilangkan kesempatan untuk melakukan kejahatan. Dengan kata lain, tanah yang telah terdaftar (bersertifikat) akan lebih terjamin kepastian hukumnya sehingga menutup celah peluang pihak lain berbuat kejahatan terhadap tanah dimaksud. Meskipun pada kenyataannya banyak fakta menunjukkan permasalahan kejahatan terhadap tanah juga seputar adanya bidang tanah yang tumpang tindih, maupun sertifikat ganda.

### 3. Represif

Upaya ini dilakukan pada saat telah terjadi tindak pidana/kejahatan yang tindakannya berupa penegakan hukum (*law enforcement*) dengan menjatuhkan hukuman. Sudah barang tentu dalam upaya ini yang berperan adalah pihak penegak hukum baik kepolisian, kejaksaan maupun hakim di lingkungan peradilan pidana yang tentunya tidak terlepas dari adanya pihak pelapor dan terlapor serta pihak saksi-saksi (tidak menutup kemungkinan dari institusi pemerintah termasuk BPN) dalam kaitan terjadinya tindak kejahatan terhadap tanah.

Upaya-upaya yang telah dilaksanakan pada tahap upaya pre-emptif maupun preventif menjadi faktor penunjang sebagai alat bukti pada upaya preventif, sehingga ketiga upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah sebagaimana diuraikan di atas saling perpautan dan saling mendukung.

### **E. Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pertanahan**

Ada beberapa alasan mengapa pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan dinilai perlu dan penting untuk merespon lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang terjadi selama ini di Indonesia. Berikut beberapa ulasannya, antara lain;<sup>134</sup>

1. Masalah tanah merupakan masalah yang khusus/spesifik; memerlukan pengetahuan khusus. Ketika sengketa tersebut diajukan ke pengadilan untuk diperiksa dan diputus guna mendapatkan keadilan, niscaya dibutuhkan hakim yang menguasai hukum agraria karena dalam realita hakim yang memutus perkara Agraria memiliki pengetahuan hukum yang umum saja.
2. Sejumlah besar kasus sengketa tanah di Indonesia belum dapat di selesaikan secara tuntas oleh pengadilan umum; Sejumlah besar kasus sengketa tanah yang terjadi di Indonesia tidak mampu diselesaikan dengan tuntas oleh lembaga peradilan

---

<sup>134</sup> <http://garasi.in/sebuah-pandangan-tentang-pengadilan-agraria.html>, diakses hari Jum'at, 13 Januari 2017, Pukul: 01.<sup>30</sup>WIB

nasional dan mengakibatkan sengketa pertanahan yang berlarut-larut dan tidak adanya kepastian hukum atas status kepemilikan tanah. Putusan *incraht* satu kasus dapat memakan waktu bertahun-tahun lamanya. Hal ini menambah beban waktu dan tenaga aparat pertanahan dalam berperkara di pengadilan yang dapat mengganggu kelancaran pelayanan pertanahan kepada masyarakat, maka asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan belum terwujud.

3. Alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan masih memiliki banyak kelemahan; Dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional ada beberapa kelemahan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kelemahan dimaksud adalah:
  - a. Mekanisme eksekusi yang sulit. Jika salah satu pihak tidak bersedia melaksanakan isi perdamaian/kesepakatan yang telah terjadi dalam mediasi, maka pihak lain tidak dapat memaksa agar pihak lawan melaksanakannya. Karena itu, cara yang dapat ditempuh adalah dengan mengajukan gugatan ke pengadilan, sehingga pada akhirnya perkara tersebut memerlukan waktu penyelesaian yang cukup lama;
  - b. Proses mediasi sangat bergantung kepada itikad baik para pihak untuk menyelesaikan masalahnya. Hal itu berarti, bahwa para pihak yang bersengketa harus benar-benar bersedia menerima

dan melaksanakan kesepakatan yang terjadi melalui mediasi.

- c. Jika di dalam mediasi tidak dilibatkan penasihat hukum atau *lawyer* sangat mungkin fakta hukum yang penting tidak disampaikan kepada mediator sehingga dapat mengakibatkan kesepakatan (keputusan) menjadi bias.
- d. Kewenangan pembatalan sertifikat; Suatu sertifikat yang merupakan produk dari Badan Pertanahan Nasional dapat dibatalkan oleh putusan Pengadilan apabila terjadi Perkara, sehingga mengakibatkan kurang kuatnya kepemilikan sertifikat tersebut. Berdasarkan hal ini, Badan Pertanahan Nasional tidak dapat mengintervensi Putusan Pengadilan

## Daftar Pustaka

### A. BUKU

- Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma. 2014. *Penyidikan Tindak Pidana Kasus Tanah dan Bangunan*. Yogyakarta: Pustaka Yutisia.
- AP. Parlidungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan Keempat. Bandung: Mandar Maju.
- Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ari S. Hutagalung. 2010. *Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintergrasi Pengaturan*, Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Depok: Kampus Universitas Indonesia.
- Bachtiar Efendi. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumnus.
- Bambang Soetijoprodjo. 1996. *Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan*. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Lembaga Kajian Hukum Bisnis, dan Bank Negara Indonesia (BNI), *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

- Bernhard Limbong. 2013. *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Keduabelas (edisi revisi). Jakarta: Djambatan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.
- Effendi Perangin. 1994. *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hasan Wargakusumah, dkk. 2001. *Hukum Agraria I; Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: Prenhallindo.
- John Salindeho. 1993. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. , Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2008. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*. Cetakan ke-3. Jakarta: Kencana.
- Maria S.W. Sumardjono. 2009. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Mariam Darus, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung, 1983.
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. 2012. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Cetakan Ketiga: Edisi Revisi. Bandung: Mandar Maju.
- Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan*

*Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis.* Jakarta: Penerbit Republika.

Rachmadi Usman. 1999. *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.* Jakarta: Djambatan.

Rahmat Ramadhani, 2016. *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"; Kejahatan Terhadap Tanah.* Medan: UMSU Press.

-----, 2018. *Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar).* Medan: Umsu Press.

-----, 2018 *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah.* Medan: Pustaka Prima.

Samun Ismaya. 2013. *Hukum Adminitrasi Pertanahan.* Yogyakarta: Graha Ilmu.

Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Yan Pramadya Puspa. 1977. *Kamus Hukum.* Semarang: Aneka Ilmu.

Y.W. Sanindhia dan Ninik Widiyanti. 1988. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran).* Jakarta: Bina Aksara.

## **B. Artikel/Jurnal Ilmiah/Materi Perkuliahan**

Maria S.W. Soemardjono, *Harian Kompas*, terbitan tanggal 6 Juli 2015.

M. Syukran Yamin Lubis, *Slide Materi Perkuliahan Hukum Agraria Pada Fakultas Hukum UMSU, Tahun Ajaran 2016.*

Rahmat Ramadhani, Artikel; *'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan*, Harian Rakyat Bengkulu, Bengkulu, Kamis-26 Juli 2012.

-----, Artikel; *Hak Komunal Atas Tanah*, Harian Analisa, Terbit Jum'at, tanggal 23 Juni 2016.

Urip Santoso, Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Reklamasi Pantai, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27, Nomor 2, Juli 2015.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform

Undang-Undang No. 4 Thn 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

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

PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (LN: 1963-61).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Instruksi Presiden No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian.

Peraturan Menteri pertanian dan Agraria (PMPA) No. 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai

PMDN No. 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform

Peraturan Menteri pertanian dan Agraria (PMPA) No. 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996  
Tentang Bentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak  
Tanggungan, Akta Pemberian Hak Tanggungan,  
Buku Tanah Hak Tanggungan, Dan Sertifikat Hak  
Tanggungan

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1996  
Tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan  
Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan  
Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit  
Tertentu.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996  
Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan

Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang  
Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus  
Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala  
Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015  
tentang Perubahan Peraturan Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang  
Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka. Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang  
Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah  
Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang  
Berada Dalam Kawasan Tertentu

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Ka. Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang  
Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK  
10/Ka/1963 tentang Penegasan Berlakunya Pasal  
7 UU No. 56 Prp tahun 1960 Bagi Gadai Tanaman  
Keras

#### **D. Internet**

[www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id).

[http://garasi.in/sebuah-pandangan-tentang-  
pengadilan-agraria.html](http://garasi.in/sebuah-pandangan-tentang-pengadilan-agraria.html)

[https://id.wikipedia.org/wiki/Hak\\_atas\\_tanah](https://id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah)

<https://rifqiharrys.wordpress.com/tag/hak-atas-tanah/>

# Glusorium

*Absentee*: pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah kecamatan tempat tinggal yang punya tanah.

BPN RI: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

DI: Daftar Isian.

*Eksesting*: Keadaan Lokasi.

HM: Hak Milik.

HGB: Hak Guna Bangunan.

HGU: Hak Guna Usaha.

HP: Hak Pakai.

HPL: Hak Pengelolaan.

HT: Hak Tanggungan.

*Incraht*: Putusan yang berkekuatan hukum tetap.

*Initial Registration*: Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.

KTP: Kartu Tanda Penduduk.

KK: Kartu Keluarga.

*Legal Opinion*: Opini Hukum.

*Landreform*: Perombakan hak atas tanah.

MA: Mahkamah Agung Republik Indonesia.

NKR: Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Nietig*: Perbuatan Hukum.

*Openbaarheid*: Terbuka Untuk Umum.

Perpres: Peraturan Presiden.

Permenadagri: Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Permen ATR/BPN: Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

PMNA: Peraturan Menteri Negara Agraria.

PN: Pengadilan Negeri.

PP: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

PPAT: Pejabat Pembuat Akta Tanah.

PTSL: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

PTUN: Pengadilan Tata Usaha Negara.

Redistribusi Tanah: Pembagian Tanah Pertanian.

SHM: Sertifikat Hak Milik.

Sitematik: Pendaftaran tanah yang dilakukan atas inisiatif pemerintah.

Sporadik: Pendaftaran tanah yang dilakukan atas inisiatif perorangan.

SU: Surat Ukur.

SK Hak: Surat Keputusan Pemberian Hak.

UUPA: Undang-Undang Pokok Agraria .

UUHT: Undang-Undang Hak Tanggungan.

HT: Hak Tanggungan.

UUD: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

*Van Rechwege Nietig*: Batal Demi Hukum.

*Vernietigbaar*: Produk Hukum.

# Indeks

---

## A

Agraria · i, v, vii, 1, 2, 5, 7, 8, 11,  
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,  
21, 50, 65, 72, 77, 89, 96, 104,  
109, 112, 115, 116, 126, 127,  
149, 151, 154, 156, 158, 159,  
162, 167, 171, 178, 183, 222,  
225, 226, 227, 228, 229, 230,  
231, 232, 233, 236  
ATR · 50, 51, 52, 54, 72, 116, 117,  
118

---

## B

BPN · iv, vi, 29, 91, 123, 147,  
180, 206

---

## D

daerah · 26, 35, 49, 57, 86, 88, 89,  
114, 133, 136, 155, 158, 159,  
163, 165, 174, 175, 186, 187,  
188, 190, 191, 202, 205, 206,  
209, 232  
debitur · 124, 125, 130, 131, 132,  
139, 145, 147  
dokumen · 112, 113, 191, 192,  
204, 205, 206

---

## F

fisik · 32, 33, 90, 92, 110, 112,  
113, 117, 119, 215, 219, 220

---

## H

Hak · vii, viii, ix, x, 9, 10, 17, 18,  
19, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 33,  
34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44,  
45, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55,  
56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,  
64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72,  
73, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85,  
86, 87, 88, 89, 93, 94, 96, 100,  
101, 103, 108, 111, 119, 124,  
125, 126, 127, 128, 129, 130,  
131, 132, 133, 134, 135, 136,  
137, 138, 139, 140, 142, 143,  
144, 145, 146, 156, 168, 203,  
204, 205, 207, 210, 214, 215,  
225, 226, 227, 228, 229, 230,  
231, 232, 233, 236

---

## J

jaminan · 10, 32, 33, 43, 69, 71,  
78, 80, 84, 94, 97, 110, 124,  
125, 126, 127, 128, 131, 132,  
134, 146, 163, 184, 202, 220

---

**K**

kreditur · 124, 125, 126, 129, 131,  
141, 145, 147

---

**O**

objek · i, 7, 8, 34, 41, 52, 53, 72,  
78, 79, 83, 111, 112, 117, 121,  
125, 126, 129, 130, 132, 133,  
134, 144, 145, 146, 167, 168,  
182, 189, 193, 197, 198, 200,  
201, 202, 209

---

**P**

penguasaan · v, 6, 7, 8, 9, 14, 31,  
32, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 50,  
53, 56, 59, 74, 86, 89, 107, 110,  
112, 148, 149, 151, 168, 173,  
176, 177, 196, 197, 200, 201,  
208, 211, 212, 215

Permen · 50, 51, 52, 54, 72, 116,  
117, 118

program · 114, 115, 117, 149,  
150, 151, 152, 154, 172, 179

---

**R**

Rakyat · 5, 20, 21, 61, 115, 207,  
225, 228

---

**S**

sistematis · 8, 114, 117

---

**T**

tanah · i, v, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9,  
10, 11, 14, 17, 18, 19, 24, 25,  
27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 38,  
39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,  
47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55,  
56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,  
64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72,  
73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82,  
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90,  
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,  
100, 101, 102, 103, 104, 105,  
106, 107, 108, 109, 110, 111,  
112, 113, 114, 115, 117, 119,  
120, 121, 122, 123, 124, 125,  
126, 127, 128, 132, 133, 138,  
140, 142, 143, 144, 146, 148,  
149, 150, 151, 152, 153, 154,  
155, 156, 157, 158, 159, 160,  
161, 162, 163, 164, 165, 166,  
167, 168, 169, 170, 171, 172,  
173, 174, 175, 176, 177, 178,  
179, 181, 182, 183, 184, 185,  
186, 187, 188, 189, 190, 191,  
192, 193, 194, 195, 196, 197,  
198, 200, 201, 202, 203, 204,  
205, 206, 207, 208, 209, 211,  
212, 213, 214, 215, 216, 218,  
219, 220, 221, 222, 231, 232,  
233

tanggungan · 32, 69, 71, 80, 94,  
108, 122, 123, 124, 125, 126, 128,  
129, 130, 131, 132, 133, 134, 135,  
136, 137, 138, 139, 140, 141, 142,  
143, 144, 145, 146

# Biografi

## Penulis



**Rahmat Ramadhani**, lahir di Medan 11 Agustus 1980, S1 FH Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) dan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Bengkulu (UNIB), Advokat dan Dosen, saat ini menjabat sebagai Ass. Kepala Lab. Hukum UMSU (2017-2021).

Beberapa Buku yang pernah di tulis; Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia; “Kejahatan Terhadap Tanah” (2016), “Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar)” (2018), "Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah” (2018). Email: dhanilla1980@gmail.com

## Editor



**Ahmad Fauzi**, lahir di Medan 04 Juni 1976, S1 FH UMSU dan S2 Magister Kenotariatan USU, S3 Program Doktor Ilmu Hukum UNPAD. Advokat, Auditor Hukum, Dosen serta Saksi Ahli pada beberapa perkara di bidang Hukum Perdata. Saat ini menjabat sebagai Wakil-

Direktur Lembaga Advokasi Umat Islam MUI Sumut (2016-2020). Email: ahmadfauzi@umsu.ac.id



**M. Syukran Yamin Lubis**, lahir di Medan 03 Mei 1972, S1 FH UISU, Spesialis Notariat USU, S2 Magister Kenotariatan USU dan sedang menempuh studi S3 di UINSU. Selain menjadi Dosen Tetap Fakultas Hukum UMSU, saat ini menjabat sebagai Sekretaris Program Studi-

Magister Kenotariatan UMSU (2018-2021).  
Email: muhammadsyukran@umsu.ac.id