

# HUKUM AGRARIA

Hukum agraria memiliki dua pengertian. Hukum agraria dalam artian luas yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan dalam artian sempit hukum agraria merupakan aturan tertulis atau tidak tertulis tentang hak-hak pertanahan atau pertanian saja.

Buku ini menyajikan kajian teoritis tentang hukum agraria dan hukum pertanahan secara ringkas namun memberikan pemahaman yang luas tentang hukum agraria khususnya hak-hak yang terkandung dalam tanah. Pemaparan tentang pertanahan dan hak-hak yang terkandung di dalamnya, Buku ini akan sangat berguna bagi semua kalangan masyarakat terutama bagi para mahasiswa Fakultas Hukum khususnya mahasiswa konsentrasi hukum agraria, para akademisi, dan praktisi.




# HUKUM AGRARIA

Dr. Hengky Kayame, S.H., M.H.  
Muslim Lobubun, S.H., M.H.

Dr. Hengky Kayame, S.H., M.H. dan Muslim Lobubun, S.H., M.H.



Muslim Lobubun, S.H., M.H.   
Dr. Hengky Kayame, S.H., M.H.

— HUKUM AGRARIA —

Inteligensia Media  
Malang 2017

Perpustakaan Nasional: Perpustakaan Dalam Terbitan (KDT)

## HUKUM AGRARIA

Penulis:

Dr. Hengky Kayame, S.H., M.H.  
Muslim Lobubun, S.H., M.H.

ISBN: 978-602-6874-91-7

Copyright © September, 2017

Ukuran: 15,5cm X 23cm; Hal: x + 86

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak dalam bentuk apapun tanpa ijin tertulis dari pihak penerbit.

Cover: Dina Sanggra Imanda  
Lay Out: Kamilia Sukmawati

Cetakan 1, 2017

Diterbitkan pertamakali oleh *Inteligensia Media*  
Jl. Joyosuko Metro IV/No 42 B, Malang, Indonesia  
Telp./Fax: 0341-585010  
Email: [intelegensiamedia@gmail.com](mailto:intelegensiamedia@gmail.com)

Anggota IKAPI

Didistribusikan oleh CV. Cita Intrans Selaras  
Wisma Kalimetra, Jl. Joyosuko Metro 42 Malang  
Telp. 0341-573650  
Email: [intrans\\_malang@yahoo.com](mailto:intrans_malang@yahoo.com)

## *Pengantar Penulis ...*

Penyusunan bagian yang dianggap penting dari materi kuliah Hukum Agraria dimaksudkan untuk membantu mahasiswa dalam proses belajar mengajar secara interaktif dalam konteks upaya pemahaman yang kritis dan optimal materi perkuliahan dengan arahan silabus dan Satuan Acara Perkuliahan.

Secara teknis, motivasi penyusunan ini disebabkan sulitnya mencari rujukan pada berbagai perpustakaan lokal, karenanya materi ini sengaja disusun dalam bentuk praktis dan hanya memuat pokok materi, sedangkan proses aktualisasinya akan sangat tergantung dari kreativitas mahasiswa, merefleksikannya secara jeli dengan masalah-masalah yang relevan dengan materi kajian. Dengan demikian kreativitas bukan jawaban final dari suatu proses belajar, yang memang (seharusnya) tidak pernah mengenal kata akhir.

Tersajinya serangkaian pembahasan materi kuliah ini berkat adanya bantuan (nasehat, bimbingan dan telaah kritis) dari banyak

pihak, sehingga dengan kerendahan hati penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H, M.H., dan Ibu Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.CL., atas bimbingan teknis.

Dengan kesadaran akan berbagai kekurangan, baik teknis maupun substansi dalam penulisan materi kuliah ini, maka penulis menerima (bahkan mengharapkan) berbagai kritik yang rasional dan objektif untuk perbaikan selanjutnya. Semoga rangkuman penulisan materi kuliah ini bermanfaat bagi yang membaca.

Blak, 2017

## *Pengantar Penerbit ...*

Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum Agraria merupakan satu kelompok bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk didalamnya tanah, air, pertambangan, perikanan, kehutanan, dan penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.

Hukum agraria di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Namun Sebelum berlakunya UUPA, Hukum Agraria di Indonesia terdiri atas lima perangkat hukum, yaitu: Hukum

Agraria Adat, Hukum Agraria Barat, Hukum Agraria Administratif, Hukum Agraria Swapraja, Hukum Agraria Antar Golongan.

Dalam buku ini penulis menjelaskan lebih detail dan mendalam tentang hukum agraria dan hukum tanah. Pembaca akan mengetahui tentang berbagai paradigma pertanahan dengan seluruh hak-hak yang bersangkutan didalamnya.

Hadirnya buku ini mampu menjadi acuan bagi para mahasiswa ilmu hukum khususnya hukum agraria maupun para praktisi. Buku ini tersusun dalam VI bab yakni bab I Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah, bab II Hak Penguasaan Atas Tanah, bab III Hak-hak Atas Tanah, bab IV Landreform, bab V Tata Guna Tanah, bab VI Pendaftaran Tanah.

Penerbit menyampaikan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada Saudara Muslim Lobubun, S.H., M.H., karena telah mempercayakan penerbitan buku ini kepada kami, di Inteligensia Media. Semoga buku ini turut serta dalam menumbuhkembangkan khazanah ilmu pengetahuan di Indonesia.

## *Daftar Isi ...*

**Pengantar Penulis -- v**

**Pengantar Penerbit -- vii**

---

### **BAB 1: Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah -- 1**

- A. Pengertian Agraria -- 1
- B. Pengertian Hukum Agraria -- 5
- C. Pembidangan dan Pokok Bahasan Hukum Agraria -- 6
- D. Pengertian Hukum Tanah -- 8

---

### **BAB 2: Hak Penguasaan Atas Tanah -- 12**

- A. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah -- 14
- B. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah -- 16
- C. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat -- 18
- D. Hak-hak atas Tanah -- 20
- E. Wakaf Tanah Hak Milik -- 21
- F. Hak Tanggungan -- 21
- G. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun -- 22

### BAB 3: Hak-Hak Atas Tanah -- 25

- A. Ruang Lingkup Hak atas Tanah -- 25
- B. Hak Milik -- 28
- C. Hak Guna Usaha -- 35
- D. Hak Guna Bangunan -- 36
- E. Hak Pakai -- 37
- F. Hak Sewa untuk Bangunan -- 40
- G. Hak atas Tanah yang Bersifat Sementara -- 42

### BAB 4: Landreform -- 43

- A. Pengertian Landreform -- 43
- B. Program Landreform -- 44
- C. Larangan Menguasai Tanah Melampaui Batas -- 45
- D. Penetapan Luas Tanah Pertanian -- 48
- E. Redistribusi Tanah -- 52
- F. Gadai Tanah Pertanian -- 56

### BAB 5: Tata Guna Tanah -- 58

- A. Dasar Hukum Tata Guna Tanah -- 58
- B. Konsolidasi Tanah -- 62
- C. Tata Ruang -- 68

### BAB 6: Pendaftaran Tanah -- 75

- A. Pengertian Pendaftaran Tanah -- 78
- B. Prinsip yang Dianut dalam Pendaftaran Tanah -- 78
- C. Tujuan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah -- 79
- D. Hak-hak atas Tanah yang Merupakan Obyek Pendaftaran Tanah -- 80
- E. Sistem Pendaftaran Tanah -- 81
- F. Stelsel Pendaftaran Tanah -- 81
- G. Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah -- 82

Daftar Pustaka -- 84

Tentang Penulis -- 86



## Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah

### A. Pengertian Agraria

Istilah Agraria berasal dari kata *Akker* (Bahasa Belanda), *Agros* (Bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *Agger* (Bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *Agrarius* (Bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *Agrarian* (Bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.

Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa arti *agrarian* is relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian law (Henry Campbell, 1991: 43). Menurut Andi Hamzah (1986: 72), agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio (1983: 12), agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah dapat berupa tanaman atau bangunan.

Pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio mirip dengan pengertian *real estate* yang dikemukakan

oleh Arthur P Crabtree dalam Urip Santoso (2005:2) yang menyatakan bahwa hak milik (*property*) dibagi menjadi 2 macam, yaitu:

1. *Real Property*
2. *Personal Property*

*Real property* juga disebut *real estate*. *Real Estate* adalah tanah dan segala sesuatu yang secara permanen melekat pada tanah (*Real estate is kind and everything that is permanently attached to it (land)*).

*Real estate*: Selama sesuatu (benda) itu terletak di atas tanah (melekat pada tanah).

*Personal property*: Apabila sesuatu (benda) itu terlepas dari tanah.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043, disahkan tanggal 24 September 1960, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak memberikan pengertian agraria, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam *konsideran*, pasal-pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA).

A. P. Parlindungan (1991:36) menyatakan bahwa pengertian agraria mempunyai ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ruang lingkup agraria/sumber daya agraria/sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Bumi

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

#### 2. Air

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dan sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut.

#### 3. Ruang Angkasa

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

#### 4. Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, biji-bijian dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan).

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

Dalam hubungan dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zone Ekonomi Eksklusif, yang meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam Zone Ekonomi Eksklusif ini hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam hayati dan non hayati yang terdapat di dasar laut serta tubuh bumi di bawahnya air di atasnya, ada pada Negara Republik Indonesia Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Eksklusif.

Dari segi unsur-unsurnya, pengertian agraria mirip dengan pengertian ruang dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang LNRI Tahun 1992 No. 105 - TLNRI No. 3501. Menurut Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang lingkup ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara. Ruang daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah. Ruang lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, di mana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi. Pengertian ruang udara (*airspace*) tidak sama dengan pengertian ruang angkasa (*outerspace*). Ruang angkasa beserta isinya seperti bulan dan benda-benda langit lainnya adalah bagian dari antariksa, yang merupakan ruang di luar ruang udara.

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

Pengertian agraria juga sering dikaitkan dengan corak kehidupan suatu masyarakat atau bangsa, misalnya Indonesia sebagai negara agraris, yaitu suatu bangsa yang sebagian besar masyarakatnya hidup dan bercocok tanam (bertani) atau kehidupan masyarakatnya bertumpu pada sektor pertanian. Agraris sebagai kata sifat dipergunakan untuk membedakan corak kehidupan masyarakat pedesaan yang bertumpu pada sektor pertanian dengan corak kehidupan masyarakat perkotaan yang bertumpu pada sektor non-pertanian (perdagangan, industri, birokrasi).

## B. Pengertian Hukum Agraria

Menurut Soedikno Mertokusumo (1988:11), Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria. Bachsan Mustofa (1988:11) menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk Hukum Adat Agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.

Menurut Soebekti dan R. Tjitrosoedibio (1988:55), Hukum Agraria (*Agrarisch Recht*), adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik Hukum Perdata, Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) maupun Hukum Tata Usaha Negara (*Administratifrecht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.

Boedi Harsono (2003:8) menyatakan Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum Agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas:

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
5. 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.



Menurut F. Utrecht yang dikutip oleh Boedi Harsono, Hukum Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.

Termasuk pula dalam kajian Hukum Agraria adalah Hukum Kehutanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas hutan (Hak Pengusahaan Hutan) dan hasil hutan (Hak Memungut Hasil Hutan).

Hukum Agraria dari segi objek kajiannya tidak hanya membahas tentang bumi dalam arti sempit yaitu tanah, akan tetapi membahas juga tentang pengairan, pertambangan, perikanan, kehutanan, dan penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.

### C. Pembidangan dan Pokok Bahasan Hukum Agraria

Secara garis besar, Hukum Agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi 2 bidang, yaitu:

#### 1. Hukum Agraria Perdata (Keperdataan)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (objeknya).

Contoh: jual beli, hak atas tanah sebagai jaminan utang (Hak Tanggungan), pewarisan.

#### 2. Hukum Agraria Administrasi (*Administratif*)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul.

Contoh: pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

Sebelum berlakunya UUPA, Hukum Agraria di Hindia Belanda (Indonesia) terdiri atas 5 perangkat hukum, yaitu:

#### 1. Hukum Agraria Adat

Yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada hukum adat dan berlaku terhadap tanah-tanah

yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Adat, yang selanjutnya sering disebut tanah adat atau tanah Indonesia.

Hukum Agraria adat terdapat dalam Hukum Adat tentang tanah dan air (bersifat intern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian terbesar tanah di negara. Hukum Agraria Adat diberlakukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat. Misalnya tanah (hak) ulayat, tanah milik perseorangan yang tunduk pada Hukum Adat.

#### 2. Hukum Agraria Barat

Yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada Hukum Perdata Barat, khususnya yang bersumber pada *Boergerlijk Wetboek* (BW).

Hukum Agraria ini terdapat dalam *Boergerlijk Wetboek* (BW) (bersifat ekstern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian kecil tanah tetapi bernilai tinggi.

Hukum agraria ini diberlakukan atas dasar konkordansi. Misalnya tanah Hak *Eigendom*, Hak *Opstal*, Hak *Erfpacht*, *Rechts van Gebruik*.

#### 3. Hukum Agraria Administratif

Yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan atau putusan-putusan yang merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah di dalam kedudukannya sebagai badan penguasa. Sumber pokok dari Hukum Agraria ini adalah *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55*, yang dilaksanakan dengan *Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118*, yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan politik pertanahan/agrariannya.

#### 4. Hukum Agraria Swapraja

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

#### 5. Hukum Agraria Antar Golongan

Hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa (kasus) agraria (tanah), maka timbullah Hukum Agraria Antar Golongan, yaitu keseluruhan dari kaidah-kaidah hukum yang menentukan

hukum manakah yang berlaku (Hukum adat atukah Hukum barat apabila 2 orang yang masing-masing tunduk pada hukumnya sendiri-sendiri bersengketa mengenai tanah).

Hukum agraria ini memberikan pengaturan atau pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah Hukum antar Golongan yang mengenai tanah.

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

Dilihat dari pokok bahasannya (objeknya), Hukum Agraria Nasional dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Hukum Agraria dalam arti sempit

Hanya membahas tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai dari negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.

2. Hukum Agraria dalam arti luas

Materi yang dibahas, yaitu:

- a. Hukum Pertambangan, dalam kaitannya dengan Hak Kuasa Pertambangan.
- b. Hukum Kehutanan, dalam kaitannya dengan Hak Pengusahaan Hutan.
- c. Hukum Pengairan, dalam kaitannya dengan Hak Guna Air.
- d. Hukum Ruang Angkasa, dalam kaitannya dengan Hak Ruang Angkasa.
- e. Hukum Lingkungan Hidup, dalam kaitannya dengan tata guna tanah, *Landreform*.

**D. Pengertian Hukum Tanah**

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya

mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sedangkan ruang dalam pengertian yuridis, yang terbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi, yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Perkataan "mempergunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Effendi Perangin (1989:195) menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.

Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang 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 kriteria atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

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

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

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

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

Objek Hukum Tanah adalah Hak Penguasaan atas Tanah yang dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum  
 Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret  
 Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

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

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada macam asas dalam Hukum Tanah, yaitu:

1. Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan  
 Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya.  
 Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
2. Asas *Horizontale Scheiding* atau Asas Pemisahan Horizontal  
 Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.  
 Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

B A B  
— 2

## Hak Penguasaan Atas Tanah

Ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan

tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah. (Boedi Harsono, 2003: 24).

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum  
Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:
  - a. memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
  - b. menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
  - c. mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
  - d. mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang 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 sesuatu hak lain;
- c. mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya. (Urip Santoso, 2005: 75)

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

1. Hak Bangsa Indonesia atas tanah.
2. Hak Menguasai dan Negara atas tanah.
3. Hak Ulayat masyarakat hukum adat.
4. Hak Perseorangan atas tanah, meliputi:
  - a. Hak-hak atas tanah.
  - b. Wakaf tanah Hak Milik.
  - c. Hak Tanggungan.
  - d. Hak Milik atas satuan rumah susun.

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai mana berikut di bawah ini.

#### A. 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 telah 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 dengan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya. 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 sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, 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 (1992: 43), pernyataan tanah yang dikuasai oleh Bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Walaupun 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.

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).

**B. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah**

Hak menguasai dan Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai dari Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;

Termasuk dalam wewenang ini, adalah:

1) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang).

2) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah rusaknya (Pasal 15 UUPA).

3) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;

Termasuk wewenang ini, adalah:

1) Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).

2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Termasuk wewenang ini, adalah:

1) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. 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 (2005: 7), kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan dan hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.

Tujuan hak menguasai dari 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.

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 Pengelolaan (HPL).

### C. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dan 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".

Yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. (Boedi Harsono, 2003: 185 – 186).

Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang dimaksud dengan hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dan hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.

Salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah, yang disebut tanah ulayat. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 2 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dan masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat hukum adat, yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan (Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

Menurut Boedi Harsono (2002: 58), hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih apabila memenuhi 3 unsur, yaitu:

- Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat;
- Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*lebensraum*" nya; dan
- Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada menurut Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, apabila:

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

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

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan

apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (Pasal 5 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

#### D. Hak-hak Atas Tanah

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

Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dan tanah yang diwakainya. Perkataan "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian), sedangkan perkataan "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

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

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

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, dan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. LNRI Tahun 1996 No. 58 - TLNRI No. 3643.

Macam-macam hak atas tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

#### E. Wakaf Tanah Hak Milik

Wakaf tanah hak milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan Pemerintah ini dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik.

Menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1977, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

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

#### F. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39). Menurut Pasal 51 UUPA, Hak Tanggungan lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksudkan di sini adalah Undang-Undang (UU) No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 4 Tahun 1996, yang dimaksudkan dengan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam



Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Menurut Boedi Harsono, Hak Tanggungan merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditor tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cedera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor yang lain.

Hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah Negara menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

#### **G. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun**

Secara implisit Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, bidang tanah yang di atasnya berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah Negara.

Ketentuan rumah susun diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, LNRI Tahun 1985 No. 75 - TLNRI No. 3318. Undang-undang ini dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, LNRI Tahun 1988 No. 7 - TLNRI No. 3372.

Yang dimaksud dengan rumah susun menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 16 Tahun 1985, adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat

dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Dari segi fungsinya, rumah susun diutamakan untuk tempat hunian atau tempat tinggal, akan tetapi rumah susun dapat juga difungsikan untuk non hunian (usaha).

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pengelolaan. Khusus rumah susun yang dibangun di atas tanah berstatus Hak Pengelolaan, penyelenggara pembangunan rumah susun berkewajiban menyelesaikan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan satuan rumah susun menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 16 Tahun 1985, adalah rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Satuan rumah susun dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Kalau rumah susun dibangun di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Atas Tanah Negara, maka yang dapat memiliki satuan rumah susun adalah perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.

Yang dimaksud dengan hak milik atas satuan rumah susun menurut Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 16 Tahun 1985, adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah, meliputi juga hak atas bagian bersama, tanah bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam pemilikan satuan rumah susun diterbitkan tanda bukti hak berupa Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun menurut Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 terdiri atas:

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

Kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dijilid dalam satu sampul dokumen. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun bukanlah hak atas tanah melainkan hak atas penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan.



## Hak-Hak Atas Tanah

### A. Ruang Lingkup Hak atas Tanah

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

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

#### 1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk

juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan. (Soedikno Mertokusumo, 1988: 45).

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

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

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini macamnya belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pada hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, sebenarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dan tanah yang diwakinya. Namun, sekadar menyesuaikan dengan sistematika hukum adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan "pengejawantahan" dan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang.

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

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) No... Tahun 2001 tentang Pertanahan dimuat penyederhanaan hak-hak atas tanah, yaitu dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan disederhanakan menjadi Hak

Milik dan Hak Pakai. Hak Pakai akan menggantikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan.

Begitu pula dalam Rancangan Undang-undang No. ... Tahun 2004 tentang Sumber Daya Agraria, hak atas tanah meliputi Hak Milik, Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu, Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan, dan Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan.

## B. Hak Milik

Ketentuan Umum. Ketentuan mengenai Hak Milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk. Untuk itu diberlakukanlah Pasal 56 UUPA, yaitu selama undang-undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

Pengertian Hak Milik. Hak Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemilikinya masih hidup dan bila pemilikinya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dan gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemilikinya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan

fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.

Peralihan Hak Milik. Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan Hak Milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut.

### 1. Beralih

Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dan pemilikinya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

Beralihnya Hak Milik atas tanah yang telah bersertifikat harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan surat keterangan kematian pemilik tanah yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli waris, sertifikat tanah yang bersangkutan. Maksud pendaftaran peralihan Hak Milik atas tanah ini adalah untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama pemegang hak dari pemilik tanah kepada para ahli warisnya.

Prosedur pendaftaran peralihan hak karena beralihnya Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 42 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah jo. Pasal 111 dan Pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### 2. Dialihkan/pemindahan hak

Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dan pemilikinya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang.

Berpindahnya Hak Milik atas tanah karena dialihkan/ pemindahan hak harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat dan kantor lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah ini harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertifikat dari pemilik tanah yang lama kepada pemilik tanah yang baru.

Prosedur pemindahan Hak Milik atas tanah karena jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Pp No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Prosedur pemindahan hak karena lelang diatur dalam Pasal 41 PP No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada orang asing, kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan atau kepada badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, artinya tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Subjek Hak Milik. Yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya, adalah:

#### 1. Perseorangan

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

Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat mempunyai tanah Hak Milik.

#### 2. Badan-badan hukum

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

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan

Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (Bank Negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial. Menurut Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik, adalah Bank Pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

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

Terjadinya Hak Milik. Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu:

#### 1. Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat

Hak Milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*).

Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui 3 sistem penggarapan, yaitu matok sirah matok galeng, matok sirah gilir galeng, dan sistem bluburan.

Yang dimaksud dengan lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. Dengan sendirinya terjadinya Hak Milik secara demikian itu juga melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu. (Boedi Harsono, 2002: 81).

Lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul di pinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut

makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjadi tanah. Dalam hukum adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan.

Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan Sertifikat Hak Milik atas tanah.

Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

## 2. Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi pemohon, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Milik atas tanah. Pendaftaran SKPH menandai telah lahirnya Hak Milik atas tanah.

Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan SKPH diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 7 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Delimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Prosedur dan persyaratan terjadinya Hak Milik atas tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

## 3. Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang

Hak Milik atas tanah ini terjadi karena undang-undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA.

Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada

tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA). (Effendi Perangin, 1989: 145).

Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

> Hak Milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara, yaitu:

### 1. Secara *Originair*

Terjadinya Hak Milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena undang-undang.

### 2. Secara *Derivatif* < *Bukan yang baru / turunan* >

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah Hak Milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan. Dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka Hak Milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dan subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.

Kewajiban Pendaftaran Hak Milik. Hak Milik atas tanah, demikian pula setiap peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya Hak Milik atas tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat (Pasal 23 UUPA). Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas Hak Milik diterbitkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, 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.

Penggunaan Hak Milik oleh Bukan Pemiliknya. Pada dasarnya, pemilik tanah berkewajiban menggunakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Namun demikian, UUPA mengatur bahwa Hak Milik atas tanah dapat digunakan atau diusahakan oleh bukan pemiliknya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 UUPA, yaitu penggunaan tanah Hak Milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Beberapa bentuk penggunaan atau pengusahaan tanah Hak Milik oleh bukan pemiliknya, yaitu:

1. Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan.
2. Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Pakai.
3. Hak Sewa untuk Bangunan.
4. Hak Gadai (Gadai Tanah).
5. Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil).
6. Hak Menumpang.
7. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pembebanan Hak Milik dengan Hak Tanggungan. Menurut Pasal 25 UUPA, Hak Milik atas tanah dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Yang dimaksud dengan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (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 kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain (Pasal 1 angka 1 UU No. 4 Tahun 1996).

Syarat sah terjadinya Hak Tanggungan harus memenuhi 3 unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:

1. Adanya perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokoknya.  
Perjanjian utang piutang antara pemilik tanah sebagai debitor dengan pihak lain (bank) sebagai kreditor, yang dapat dibuat dalam bentuk akta nota riil atau akta di bawah tangan.
2. Adanya Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagai perjanjian ikutan (tambahan).  
Adanya penyerahan Hak Milik atas tanah sebagai jaminan utang dan debitor kepada kreditor, harus dibuktikan dengan

Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

3. Adanya Pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan.  
Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Tanggungan.  
Prosedur pembebanan Hak Milik dengan Hak Tanggungan diatur dalam UU No. 4 Tahun 1996 jo. Pasal 44 PP No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 Permen Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Hapusnya Hak Milik. Pasal 27 UUPA menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada Negara, yaitu:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3. karena diterlantarkan;
4. karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah;
5. karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah.

Hak Milik atas tanah juga dapat terhapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

### C. Hak Guna Usaha

Ketentuan Umum. Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

Pengertian Hak Guna Usaha. Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. PP No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.

Luas Hak Guna Usaha. Luas tanah Hak Guna Usaha adalah untuk perseorangan luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat (2) UUPA jo. Pasal 5 PP No. 40 Tahun 1996).

Subjek Hak Guna Usaha. Yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996, adalah:

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

Bagi pemegang Hak Guna Usaha yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kalau hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Usahnya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Asal Tanah Hak Guna Usaha. Asal Tanah Hak Guna Usaha adalah tanah negara. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional. Kalau tanahnya berasal dari kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 PP No. 40 Tahun 1996).

#### **D. Hak Guna Bangunan**

Ketentuan Umum. Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Menurut Pasal

50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai HGB diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah PP No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

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

Asal Tanah Hak Guna Bangunan. Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan Pasal 21 PP No. 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

Subjek Hak Guna Bangunan. Yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996, adalah:

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

Apabila subjek Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai WNI atau badan hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Bangunannya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

#### **E. Hak Pakai**

Ketentuan Umum. Ketentuan mengenai Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah PP No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.



Pengertian Hak Pakai. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, dimaksud dengan HP adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Perkataan "menggunakan" dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan "memungut hasil" dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

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

1. Warga Negara Indonesia.
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 lebih merinci yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah.
4. Badan-badan keagamaan dan sosial.
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Perwakilan negara asing dan perwakilan di Indonesia.

Hak Pemegang Hak Pakai. Berdasarkan Pasal 52 PP No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Pakai berhak:

- a. menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya;
- b. memindahkan Hak Pakai kepada pihak lain;
- c. membebaninya dengan Hak Tanggungan;
- d. menguasai dan mempergunakan tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Pembebanan Hak Pakai dengan Hak Tanggungan. UUPA tidak mengatur bahwa Hak Pakai dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan. Pembebanan Hak Pakai dengan Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 53 PP No. 40 Tahun 1996, yaitu Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan, sedangkan Hak Pakai atas tanah Hak Milik tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan hapus dengan hapusnya Hak Pakai. Ketentuan ini berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 1996, yaitu Hak Pakai yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan adalah Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindah-tangankan. Semua Hak Pakai wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kota setempat, namun ada Hak Pakai yang tidak dapat dipindahtangankan sehingga tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, yaitu Hak Pakai yang dipunyai oleh Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. Di sini ada ketidaksinkronan antara Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 dengan PP No. 40 Tahun 1996. Ketidaksinkronan tersebut yaitu UU No. 4 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pakai atas tanah Negara dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan, sedangkan dalam Pasal 53 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan Hak

Tanggungjawab. Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, maka PP No. 40 Tahun 1996 menyimpangi UU No. 4 Tahun 1996.

#### F. Hak Sewa untuk Bangunan

Ketentuan Umum. Ketentuan mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

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

Dalam penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA dinyatakan bahwa "Oleh karena hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri. Hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan berhubung dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA. Hak sewa tanah pertanian hanya mempunyai sifat sementara (Pasal 16 jo. Pasal 53). Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah".

Dalam Hak Sewa Untuk Bangunan, pemilik tanah menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud agar penyewa dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Bangunan itu menurut hukum menjadi milik penyewa, kecuali ada perjanjian lain. Hal ini berbeda dengan Hak Sewa Atas Bangunan (HSAB), yaitu penyewa menyewa bangunan di atas tanah hak orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa dan dalam jangka waktu yang tertentu yang disepakati oleh pemilik bangunan dengan penyewa bangunan. Jadi objek perbuatan hukumnya adalah

bangunan bukan tanah. Berkenaan dengan Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan, Sudargo Gautama mengemukakan sebagai berikut:

1. Dalam pasal ini diberikan perumusan tentang apa yang diartikan dengan istilah "hak sewa untuk bangunan". Dari perumusan ini ternyata bahwa hak sewa ini hanya merupakan semacam hak pakai yang bersifat khusus. Karena adanya sifat khusus dari hak sewa ini maka disebutkan secara tersendiri.
2. Hak sewa yang disebut di sini hanya boleh diadakan untuk mendirikan bangunan. Tanah untuk pertanian pada dasarnya tidak boleh disewakan, karena hal ini akan merupakan pertentangan dengan Pasal 10 ayat (1), prinsip *landreform* yang mewajibkan seorang pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri.
3. Penyimpangan hanya diperbolehkan untuk sementara waktu mengingat keadaan dewasa ini. Satu dan lain ditentukan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53.
4. Si penyewa membayar uang sewa kepada pemilik tanah. Sewa-menyewa ini tidak dapat secara cuma-cuma.
5. Tanah yang dikuasai oleh negara tidak dapat disewakan untuk maksud ini. Dalam memori penjelasan diterangkan sebagai alasan tidak memungkinkannya hal ini ialah karena negara bukan pemilik tanah. Sudargo Gautama (1990: 152).

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

- a. Sebagaimana dengan Hak Pakai, maka tujuan penggunaannya sementara, artinya jangka waktunya terbatas.
- b. Umumnya hak sewa bersifat pribadi dan tidak diperbolehkan untuk dialihkan kepada pihak lain ataupun untuk menyerahkan tanahnya kepada pihak ketiga dalam hubungan sewa dengan pihak penyewa (*ouderverhuur*) tanpa izin pemilik tanah.
- c. Sewa-menyewa dapat diadakan dengan ketentuan bahwa jika penyewa meninggal dunia hubungan sewanya akan putus.

- d. Hubungan sewa tidak terputus dengan dialihkannya hak milik yang bersangkutan kepada pihak lain.
- e. Hak sewa tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
- f. Hak sewa dengan sendirinya dapat dilepas oleh pihak yang menyewa.
- g. Hak sewa tidak termasuk golongan hak-hak yang didaftar menurut PP No. 10 Tahun 1961 (sekarang PP No. 24 Tahun 1997).

#### G. Hak atas Tanah yang Bersifat Sementara

Ketentuan umum. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Macam-macam haknya disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yang meliputi Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Sifat sementara, dalam waktu yang sangat singkat diusahakan akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Kenyataannya sampai saat ini tidak dapat dihapuskan dan yang dapat dilakukan adalah mengurangi sifat-sifat permanen.

Macam-macam Hak Atas Tanah yang bersifat sementara adalah: (1) Hak Gadai atau Gadai Tanah; (2) Hak Usaha Bagi Hasil atau Perjanjian Bagi Hasil; (3) Hak Menumpang; dan (4) Hak Sewa Tanah Pertanian. (Urip Santoso, 2005: 130-145).



## Landreform

### A. Pengertian Landreform

Secara teminologi istilah *landreform* mempunyai arti yang sangat luas. Oleh karena itu, sering kali istilah *landreform* disamakan dengan istilah *Agrarian Reform*. Begitu luas pengertian *landreform* tersebut sehingga menimbulkan pengertian yang berbeda, antara satu disiplin dengan disiplin lainnya. Russel King (1977:5) mengatakan bahwa perbedaan pengertian dan definisi tersebut, karena menyoroti 2 pengertian secara umum:

1. *Landreform is invariably a more or less direct, publicly controlled change in the existing character of land ownership;*
2. *It normally attempts a diffusion of wealth, and productive capacity..*

Dorren Warriner sebagaimana yang dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung (1985: 10) mengatakan bahwa bila dilihat dari arti tersebut, pada dasarnya *landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Jadi, *landreform* lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam

perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan, dan kemerdekaan suatu bangsa.

Pelaksanaan konsep *landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah. Oleh karena itu, pelaksanaan *landreform* ini berkaitan erat dengan kemauan politik dari suatu negara. Hal ini membuat PBB memberikan perhatian yang serius terhadap pelaksanaan *landreform* di dunia. *Word Bank (1975: 16)* dalam sebuah publikasinya mengenai *landreform*, juga memberikan pengertian mengenai berbagai pola penguasaan dan pemilikan tanah di berbagai masyarakat. Menurutnya, pola ini ada karena pengaruh berbagai faktor, yaitu (1) sistem dan situasi politik; (2) struktur ekonomi; (3) sistem sosial; (4) sistem hukum; (5) situasi demografi; (6) sistem pertanian; dan (7) basis sumber daya nasional masing-masing.

Sehubungan dengan pengertian *landreform* tersebut, maka tujuan diadakan *landreform* adalah:

1. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah; ada dua dimensi untuk tujuan ini; pertama, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Ini dapat dilakukan melalui usaha yang intensif, yaitu dengan redistribusi tanah; kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan di antara petani secara menyeluruh.
2. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah. *Russel King (1977: 13)*.

#### B. Program *Landreform*

Program *landreform* sangat ditentukan oleh kondisi dari suatu negara, sebab *landreform* merupakan sasaran atau target yang harus diwujudkan oleh pemerintah suatu negara. Oleh karena itu, suatu negara yang telah beralih dari negara agraris menuju negara industri, berarti pemerintahnya mampu mewujudkan tujuan *landreform* tersebut. Di Indonesia program *landreform* meliputi:

- a) pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b) larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai;

- c) redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
- d) pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadalkan;
- e) pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f) penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

#### C. Larangan Menguasai Tanah Melampaui Batas

Sebagaimana diketahui bahwa UUPA merupakan induk pelaksanaan dan *landreform* tersebut sehingga beberapa pasal yang terdapat dalam UUPA tersebut merupakan rincian pelaksanaan *landreform*. Hal ini terlihat bahwa larangan menguasai tanah melampaui batas diatur dalam Pasal 7. Ketentuan Pasal 7 UUPA tersebut berbunyi sebagai berikut:

"Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".

Sejalan dengan ketentuan Pasal 7 di atas, menurut *Boedi Harsono (1994: 289)* pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, hal ini menyebabkan menjadi sempitnya, kalau tidak dapat dikatakan, hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri.

Dengan demikian, apabila disimak dengan seksama, yang dilarang oleh Pasal 7 ini bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaannya. Penguasaan tersebut selain dengan hak milik, dapat dikatakan juga dengan hak-hak lain, seperti hak gadai, hak sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil, dan lain-lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat *Boedi Harsono* yang mengatakan bahwa yang dilarang itu bukan hanya pemilikan, tetapi juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lainnya, memang sesuai dengan keadaan di Indonesia.

Bertitik tolak dari ketentuan dalam Pasal 7 UUPA di atas, maka secara substansi tidak berjalan sesuai dengan yang diinginkan. Hal ini disinyalir oleh sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak dibidang pembaharuan Hukum Agraria bahwa:

Jika ditelusuri, dari berbagai kebijakan pemerintah, penguasaan lahan dalam jumlah besar agaknya bermula pada tahun 1980-an. Sebagian besar penguasaan tanah tidak hanya berada di tangan perusahaan HPH (Hak Pengelolaan Hutan), tetapi juga perusahaan-perusahaan yang mendapat konsesi pertambangan atau kontrak karya pertambangan. Selain itu, perusahaan-perusahaan besar yang berbisnis di bidang perkebunan atau agrobisnis juga menguasai lahan yang tidak sedikit.

Berangkat dari pendapat di atas, Danto dan Gunawan Winardi (2002: 32) mencatat, sampai tahun 1999 terdapat 561 perusahaan yang menguasai sekitar 525 juta hektar lahan untuk pertambangan. Para perusahaan pertambangan ini mendapat konsesi dari pemerintah pusat berdasarkan kontrak kerja pertambangan.

Lebih lanjut menurut Danto dan Gunawan Wiradi, Sampai pada tahun 2000, terdapat sebanyak 2.178 perusahaan yang menguasai lahan seluas 3, 52 juta hektar untuk perkebunan atau agrobisnis. Jika dihitung, setiap perusahaan itu menguasai sedikitnya 1.616 hektar tanah. Banyak di antara perusahaan perkebunan itu dimiliki para pengusaha papan atas. Mencermati terjadinya penumpukan penguasaan tanah pada segelintir orang pada bidang perkebunan dan pertambangan serta kehutanan, ternyata penguasaan lahan melebihi batas maksimum juga terjadi di kota-kota besar. Pada tahun 1998 di wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, dan Bekasi) terdapat 10 konglomerat yang menguasai 65.434 hektar tanah untuk dijadikan perumahan mewah dan eksklusif. Sementara itu, di wilayah Jabotabek sampai tahun 1995 terdapat 32 padang golf. Luas lahan untuk padang golf itu mencakup 11.200 hektar. Kalau dihitung, setiap satu lapangan golf membutuhkan tanah tidak kurang dari 350 hektar. Dalam lingkup nasional terdapat 119 lapangan golf (data tahun 2000).

Selain penguasaan tanah yang melampaui batas akibat dari pemberian pembukaan lahan untuk keperluan perkebunan, pertambangan dan lapangan golf, maka Danto, Gunawan Wiradi

dan Dianto Bachtiar (2002: 50) mencatat bahwa sampai pada tahun 1998, sedikitnya 660 unit produksi HPH atau Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) menguasai lahan seluas 48,3 juta hektar hutan. Kalau dirata-rata maka setiap perusahaan menguasai 72,6 hektar. Dalam hal ini terdapat 12 konglomerat yang menguasai 16,7 juta hektar, sebagai perbandingan Perum Perhutani perusahaan milik negara hanya menguasai 3 juta hektar.

Sementara itu, penguasaan tanah yang melampaui batas juga terjadi pada kawasan industri. Sampai tahun 1998, terdapat 46 kawasan industri utama yang menguasai lahan seluas 17.470 hektar. Rata-rata setiap perusahaan yang menjadi pengembang kawasan industri ini menguasai sedikitnya 379,8 hektar. Bersama itu, telah terjadi pembukaan industri baru, kawasan industri sudah mencapai 74 buah. Dari jumlah itu, sebanyak 14 kawasan industri adalah milik perusahaan negara. Tanah yang digunakan untuk pengembangan kawasan industri itu seluas 25,24 hektar.

Menelaah gambaran mengenai penguasaan lahan yang dikuasai oleh kawasan industri di atas, apabila dibandingkan dengan pemilikan tanah oleh para petani, maka sensus pertanian tahun 1993 menyebutkan sebanyak 19,71 juta hektar keluarga petani hanya menguasai 17,41 juta hektar. Ini berarti setiap keluarga petani yang memiliki lahan di Indonesia, menurut sensus itu hanya menguasai 0,87 hektar tanah. Menurut sensus ini pula disajikan data dari total keluarga petani 21,7 rumah tangga, 28% di antaranya sama sekali tidak memiliki tanah atau hanya menguasai petak tanah yang sangat kecil, kurang dari 0,1 hektar.

Adanya ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah yang terjadi antara petani dengan para konglomerat yang bergerak di bidang pertambangan, kehutanan, dan industri tersebut telah menimbulkan konflik. Menurut George Aditjondro:

Sengketa pertanahan yang terjadi selama Orde Baru tidaklah sesederhana itu atau hanya sengketa antara pemilik lahan dengan kekuatan modal. Lebih dari itu, sengketa agraria di Indonesia bersifat multidimensional yang tidak bisa dipahami sebagai suatu persengketaan tanah an-sic, tetapi sengketa tanah adalah puncak gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang juga mendasari,

yakni antar sistem ekonomi (kapitalis versus subsistensi), mayoritas-minoritas masyarakat modern versus masyarakat adat, negara dengan warga negara, antara sistem ekologi (ekosistem versus industrialisme), sistem pengetahuan asli, antar budaya modern versus budaya asli), dan relasi gender.

Sementara itu, menurut Dianto, ada beberapa corak dan pola sengketa tanah. Pertama, sengketa agraria yang disebabkan tanah yang mengandung sumber daya alam berupa hasil bumi, beragam tanaman, menjadi sumber yang dieksploitasi secara masif. Kedua, sengketa karena swasembada beras. Penguasaan tanah hanya terkonsentrasi pada satu tangan. Akibatnya, jumlah petani yang tidak punya tanah semakin membengkak. Ketiga, sengketa agraria di areal perkebunan. Biasanya sengketa jenis ini terjadi karena adanya pengalihan dan penerbitan HGU maupun pembangunan perkebunan-perkebunan inti rakyat (PIR) atau program sejenisnya, seperti Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Keempat, sengketa akibat penggusuran-penggusuran di atas lahan yang tidak dimanfaatkan untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik, dan sebagainya. Kelima, sengketa agraria akibat penggusuran dan pengambilan lahan rakyat untuk pembangunan sarana kepentingan umum. Keenam, sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung. Ketujuh, sengketa akibat penutupan akses masyarakat untuk memanfaatkan sumber agraria non tanah, seperti perairan atau laut lepas. Ini diganti dengan hak pemanfaatan terbatas untuk sekelompok kecil orang atau perusahaan tertentu.

#### D. Penetapan Luas Tanah Pertanian

Penetapan luas tanah pertanian dimaksudkan agar tidak terjadi penumpukan tanah pertanian pada seseorang. Sebab kalau terjadi penumpukan tanah pertanian pada seseorang, maka akan merugikan para petani yang menjadikan sawah sebagai alat produksi dan sekaligus mata pencaharian. Dasar pertimbangan inilah yang mendasari pemerintah mencantumkan ketentuan ini dalam salah satu pasal dalam UUPA. Penetapan luas lahan pertanian diatur dalam Pasal 17 UUPA sebagai berikut:

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh suatu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termasuk dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 17 UUPA, Boedi Harsono (1994: 289) mengatakan, "Dengan demikian maka pemilikan tanah yang merupakan faktor utama dalam produksi pertanian diharapkan akan lebih merata, dan dengan demikian pembagian hasilnya akan lebih merata pula. Tindakan itu diharapkan akan merupakan pula pendorong ke arah kenaikan produksi pertanian, karena akan menambah kegairahan bekerja bagi para petani penggarap tanah yang bersangkutan, yang telah menjadi pemiliknya".

Mengacu pada ketentuan Pasal 17 UUPA, pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaannya berupa UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan UU ini merupakan induk pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Menurut Boedi Harsono, UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 terdapat tiga soal yang diaturnya, yaitu (1) penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian; (2) penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil; (3) pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Penetapan luas tanah pertanian yang harus dimiliki oleh seseorang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Prp 56 Tahun 1960 dinyatakan sebagai berikut: (1) seorang atau orang-

orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam ayat (2) pasal ini.

Jika tanah pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh melebihi dari 20 hektar.

- (1) Atas dasar ketentuan dalam ayat (2) pasal ini maka penetapan luas maksimum untuk tiap-tiap daerah dilakukan menurut perhitungan sebagai yang tercantum dalam daftar yang dilampirkan pada peraturan ini.
- (2) Luas maksimum tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak berlaku terhadap tanah pertanian:
  - a. Yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah;
  - b. Yang dikuasai oleh badan-badan hukum lainnya.

Penentuan luas tanah pertanian yang dapat dikuasai oleh warga negara Indonesia di atas, tersebut didasarkan pula dengan kepadatan jumlah penduduk tiap kilometer persegi. Hal ini sesuai ketentuan Keputusan Menteri Agraria No. Sk/978/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di Daerah Tingkat II. Dalam perimbangannya dinyatakan bahwa penegasan tersebut didasarkan atas angka-angka resmi tentang kepadatan penduduk yang ada pada pemerintah pada waktu itu dan dengan memperhatikan keadaan sosial-ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan.

Berkaitan dengan ketentuan penetapan luas tanah pertanian di atas, maka dalam menentukan mengenai pembagiannya, lebih lanjut dijelaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, dinyatakan bahwa: Luas maksimum ditetapkan untuk tiap-tiap daerah tingkat II dengan memperhatikan keadaan daerah masing-masing dan faktor-faktor:

1. tersedianya tanah yang masih dapat dibagi,
2. kepadatan penduduk;
3. Jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering, diperhatikan apakah ada pengaliran yang teratur atau tidak);
4. besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya (*the best farmsize*) menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan beberapa buru tani;
5. tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang ini.

Dengan demikian, penetapan luas tanah pertanian tersebut ditentukan bahwa pada daerah tidak padat kepadatannya sampai 50 orang per kilometer, untuk daerah kurang padat kepadatannya sekitar 51 sampai 250 orang perkilometer, sementara di daerah cukup padat 251 sampai 400 orang per kilometer, sedangkan di daerah sangat padat kepadatannya 401 ke atas per kilometer.

Berkaitan dengan penetapan tanah pertanian sebagai objek dari penetapan luas tanah dikaitkan dengan kepadatan penduduk, maka Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri Agraria mengeluarkan surat bersama, yaitu No. Sekra 9/1/12 tanggal 5 Januari 1961, diberikan penjelasan mengenai tanah pertanian sebagai berikut.

Semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

Menyimak ketentuan penetapan luas tanah pertanian dengan kepadatan penduduk tersebut, saat sekarang tidak signifikan lagi, sebab kepadatan penduduk sekarang telah bergeser begitu cepat, migrasi penduduk begitu cepat, sehingga tidak akan diketemukan lagi kepadatan penduduk yang hanya berkisar 50 orang per kilometer. Oleh

karena itu, SK ini perlu dilakukan perubahan guna menyesuaikan dengan kondisi sekarang.

#### E. Redistribusi Tanah

Salah satu program yang memegang peranan penting dalam menyukseskan program *landreform* adalah pelaksanaan "redistribusi tanah". Redistribusi tanah adalah pengambilalihan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum oleh pemerintah, kemudian dibagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Landasan pengambilan tanah-tanah kelebihan tersebut diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (LN 1961 No. 28, Penjelasan di dalam TLN No. 2322). Dalam Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 dinyatakan bahwa: tanah-tanah yang dalam rangka pelaksanaan *landreform* akan dibagikan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan ini ialah:

- Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan UU tersebut.
- Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat (5).
- Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksudkan dalam diktum keempat huruf A UUPA.
- Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Selain PP Nomor 224 Tahun 1961, redistribusi tanah ini juga diatur oleh PP Nomor 41 Tahun 1964 (LN 1964 No. 112; Penjelasan dimuat di dalam TLN No. 2702). Kedua peraturan pemerintah ini merupakan induk pelaksanaan dari redistribusi tanah tersebut. Satu hal yang penting dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 dan PP Nomor 41 Tahun 1964, yaitu diberikannya ganti rugi kepada masyarakat yang diambil oleh pemerintah karena untuk keperluan pelaksanaan redistribusi tanah tersebut. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961, dinyatakan bahwa:

"Kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang berdasarkan Pasal 1 peraturan ini diambil oleh pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau dipergunakan oleh pemerintah sendiri, diberikan ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh panitia *landreform* Daerah Tingkat II yang bersangkutan, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih selama rata-rata 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitet sebagai tertera di bawah ini: (a) untuk 5 hektar yang pertama, tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun; (b) untuk 5 hektar yang kedua, ketiga dan keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun; (c) untuk yang selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun, dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan di atas itu lebih tinggi dari pada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut".

Menelaah dengan saksama pemberian ganti kerugian terhadap pemilik tanah yang diambil untuk kepentingan redistribusi tanah, maka peraturan ini memberikan kesempatan kepada pemiliknya untuk melakukan keberatan terhadap ketidaksetujuannya dengan besarnya ganti kerugian tersebut. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 6 ayat (3) dinyatakan bahwa:

"Jika bekas pemilik tanah tidak menyetujui besarnya ganti kerugian sebagai yang ditetapkan oleh panitia *landreform* Daerah Tingkat II, maka ia dapat minta banding kepada panitia *landreform* Daerah Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak tanggal penetapan ganti kerugian tersebut".

Sejalan dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 6 di atas, maka setelah dilakukan pengambilan tanah-tanah kelebihan tersebut, langkah selanjutnya adalah membagikan tanah-tanah tersebut kepada petani yang sangat membutuhkannya. Dalam Pasal 8 PP 224 Tahun 1961 dinyatakan bahwa:

"Dengan mengingat Pasal 9 s.d. 12 dan Pasal 14, maka tanah-tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 1 huruf a, b, dan c dibagi-bagikan dengan hak yang bersangkutan, menurut prioritas sebagai berikut: (a) penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; (b) buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; (c) pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; (d) penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; (e) penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik; (f) penggarap tanah-tanah



yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3); (g) penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; (h) pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar; (i) petani atau buruh tani lainnya”.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) di atas, ketentuan ini juga memberikan prioritas utama kepada beberapa kelompok masyarakat, diantaranya veteran. Dalam Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa: jika di dalam tiap-tiap prioritas dalam ayat (1) pasal ini terdapat: (a) petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang; (b) petani yang terdaftar sebagai veteran; (c) petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; (d) petani yang menjadi korban kekacauan, maka kepada mereka itu diberikan pengutamaan di atas petani-petani lain, yang ada di dalam golongan prioritas yang sama.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 8 di atas, dalam peraturan ini ditentukan bahwa sebelum mendapat pembagian tanah-tanah yang telah diambil oleh pemerintah tersebut, para petani yang dimaksudkan harus memenuhi persyaratan. Dalam Pasal 9 dinyatakan bahwa:

“Untuk mendapatkan pembagian tanah, maka para petani yang dimaksudkan dalam Pasal 8 harus memenuhi: (a) syarat-syarat umum: warga negara Indonesia, bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian; (b) syarat-syarat khusus: bagi petani yang tergolong dalam prioritas a, b, c, f, dan g, telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut, bagi petani yang tergolong dalam prioritas d, telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut, bagi para pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas e, telah bekerja pada bekas pemilik: selama 3 tahun berturut-turut”.

Dalam pembagian tanah kepada petani yang memerlukannya, terdapat persyaratan tertentu, selain dari persyaratan yang diatur Pasal 9 PP No. 221 Tahun 1961. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 10 dinyatakan bahwa:

“Di daerah-daerah yang padat sebagai yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 maka di dalam melaksanakan pembagian tanah menurut Pasal 8, penetapan luasnya dilakukan dengan memakai ukuran sebagai berikut: (a)

penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas 1 hektar atau lebih, tidak mendapatkan pembagian; (b) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari 1 hektar, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi jumlah tanah milik dan tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 hektar; (c) penggarap yang tidak memiliki tanah sendiri, mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakan, tetapi tanah yang dibagikan kepadanya ini tidak boleh melebihi 1 hektar; (d) petani yang tergolong dalam prioritas b, d, e, dan f Pasal 8 ayat (1), mendapat pembagian tanah seluas sebagai ditetapkan dalam huruf a, dan b tersebut di atas; (e) petani yang tergolong dalam prioritas c, g, h, dan i Pasal 8 ayat (1) mendapat pembagian tanah untuk mencapai 0,5 hektar”.

Sementara itu, untuk di daerah-daerah tidak padat dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, maka batas luas 1 hektar seperti tersebut pada huruf a, b, c dan d serta luas 0,5 hektar seperti tersebut pada huruf e ayat (1) pasal ini dapat diperbesar oleh panitia *landreform* daerah tingkat II yang bersangkutan, dengan mengingat luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan dan jumlah petani yang memerlukannya Pasal 10 ayat (2).

Mencermati dengan saksama ketentuan yang terdapat dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tersebut, sangat ideal. Dalam artian bahwa, apabila PP 224 ini dilaksanakan dengan baik, tidak akan ditemukan lagi masyarakat yang tidak memiliki tanah, khususnya para petani yang tidak mempunyai tanah. Hal ini disebabkan pemerintah masih sangat setengah hati untuk menerapkan aturan ini disebabkan beberapa hal berikut ini.

1. Pemilik tanah yang melampaui batas adalah para penguasa (birokrasi) itu sendiri, sehingga secara psikologis para aparat Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak mampu melakukannya.
2. Data pada BPN mengenai jumlah masyarakat yang memiliki tanah melampaui batas tidak ada.

Sementara itu, pada tataran pelaksanaan *landreform* di tingkat nasional (pusat) menurut laporan Forum Keadilan, bahwa data sampai bulan Juni 1998 menunjukkan dari 1.397.167 hektar tanah objek *landreform*, baru didistribusikan 787.931 hektar (56,4%). Jumlah penerima tanah redistribusi tanah adalah 1.267.961 keluarga petani. Setelah UUPA, nyatanya baru separuh dari tanah objek *landreform* tersebut.

Suatu hal yang sangat membahagiakan kita, bahwa perhatian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terhadap pelaksanaan *landreform* ini mendapat perhatian yang serius. Hal ini ditunjukkan dengan dikeluarkannya Tap No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Tap ini memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia agar segera melaksanakan program *landreform* yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat (Pasal 5 ayat (1) poin (b)). Dalam Tap ini jauh lebih maju lagi, dengan memerintahkan kepada Presiden RI untuk mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi (Pasal 5 ayat (1) poin (f)).

#### F. Gadai Tanah Pertanian

Fenomena yang berkembang di tengah-tengah masyarakat saat ini adalah masih terjadinya pelaksanaan sistem gadai tanah versi hukum adat. Dalam artian bahwa pelaksanaannya tersebut tetap mengacu kepada kepentingan orang yang mempunyai modal kuat. Hal ini terbukti terdapat di Sulawesi Tengah, khususnya di Kabupaten Donggala terdapat suatu kebiasaan masyarakat yang apabila ditimpa suatu peristiwa atau musibah, misalnya kematian keluarga dan sebagainya melakukan perbuatan hukum berupa menyerahkan harta yang dimilikinya kepada orang yang mempunyai modal dengan suatu perbuatan hukum berupa perjanjian di bawah tangan. Perjanjian di bawah tangan tersebut lazim disebut dengan *paja* (semacam gadai tanah).

Perjanjian berupa *paja* yang sering terjadi dilakukan dengan memberikan kepada pemilik modal berupa kelapa atau sawah dengan perjanjian kalau kelapa disepakati berapa kali panjatan, sedangkan kalau berupa sawah, maka disepakati berapa kali panen.

Pengaturan gadai tanah secara khusus telah diatur dalam UU Prp 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa:

"Barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran (1)".

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) di atas, secara yuridis formal telah membatalkan sistem gadai tanah yang telah berjalan di daerah-daerah yang memakai hukum adat. Namun kenyataannya, pelaksanaan gadai menurut sistem hukum adat tetap saja berlaku, termasuk di Kabupaten Donggala dan sekitarnya. Pada awalnya gadai atas tanah pertanian ini hanya diperuntukan terhadap tanah pertanian, akan tetapi diperjelas oleh dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian Agraria No. Sk 10/Ka/1963 tentang Penegasan Berlakunya Pasal 7 UU Prp 56 Tahun 1960 bagi tanaman keras, misalnya kelapa.

### A. Dasar Hukum Tata Guna Tanah

Secara filosofis keberadaan Undang-Undang Pokok Agraria di Indonesia tidak terlepas dari adanya keinginan pemerintah untuk melakukan penataan terhadap penggunaan dan penguasaan tanah di bumi Indonesia ini. Untuk melakukan penataan tersebut, diaturlah hal itu dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang dinyatakan sebagai berikut:

\* "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2), pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya: (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".

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA di atas, secara operasional, pelaksanaan tata guna tanah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk melakukan peraturan lebih lanjut sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 14 ayat (1) tersebut. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa:

"Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Peraturan pemerintah daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan mengenai daerah tingkat I dari Presiden, daerah tingkat II dari Gubernur kepada daerah yang bersangkutan dan daerah tingkat III dan Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan".

Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 14 UUPA Tahun 1960 di atas, dalam penjelasan umum angka II poin 8 (delapan) dinyatakan sebagai berikut.

"Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara: Rencana Umum (*National Planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat".

Mencermati penjelasan umum yang termuat dalam UUPA di atas, maka keinginan pemerintah untuk mengatur perencanaan, peruntukan dan penggunaan terhadap bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan ruang angkasa merupakan suatu keinginan yang telah terealisasi pada tahun 1992 dengan diundangkannya UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 ini telah mengatur dengan rinci mengenai tata ruang nasional, tata ruang daerah provinsi, dan tata ruang daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan penjelasan umum poin 2 angka 8 di atas, maka dalam penjelasan Pasal 14 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

"Pasal ini mengatur soal perencanaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang telah dikemukakan dalam penjelasan umum (II angka 8). Mengingat akan corak perekonomian negara di kemudian hari dimana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka di samping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan pula keperluan untuk industri dan pertambangan (ayat (1) huruf d dan e). Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya. Pengesahan peraturan pemerintah daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh pemerintah pusat dan sesuai dengan kebijaksanaan pusat".

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 14 UUPA, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai pengaturan pelaksanaan ketentuan Pasal 14 UUPA tersebut, misalnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN 1988 telah dipertajam mengenai masalah tata guna tanah dan tata ruang dengan merinci bidang tertentu yang memiliki kaitan dengan penggunaan tanah, yaitu bidang pertanian, dinyatakan sebagai berikut:

"Pembangunan pertanian perlu didukung oleh tata ruang dan tata guna tanah sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha pertanian serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata. Pembangunan pertanian harus memanfaatkan secara efisiensi sumber daya yang ada yang dapat dikembangkan serta harus merupakan usaha terpadu saling menunjang dengan pembangunan di sektor lain terutama pembangunan industri, pembangunan daerah dan pedesaan, transmigrasi serta upaya memelihara kelestarian kemampuan sumber daya dan lingkungannya".

Tata guna tanah merupakan suatu konsep yang berkaitan dengan penataan tanah secara maksimal, sebab konsep tata guna tanah selain mengatur mengenai persediaan, penggunaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa, juga terhadap tanggungjawab pemeliharaan tanah, termasuk di dalamnya menjaga kesuburannya. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 15 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

"Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah".

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 UUPA di atas, secara hukum setiap orang atau badan hukum atau instansi pemerintah atau swasta yang memiliki tanah mempunyai kewajiban untuk memelihara dan mencegah tanah tersebut dari kerusakannya. Kata kewajiban pada pasal ini memberi konsekuensi kepada setiap orang, badan hukum dan instansi pemerintah maupun swasta yang apabila tidak mengurus baik-baik tanah yang diwakinya tersebut, akan berdampak pada terjadinya pelanggaran hukum (agraria).

Sejalan dengan ketentuan yang mengatur mengenai penatagunaan tanah di atas, maka ke depan diperlukan dasar-dasar penatagunaan tanah agar tidak menimbulkan konflik kepentingan di dalamnya. Menurut Mieke Komar Kantaatmadja (1994: 118), selain pada aspek-aspek tujuan penataan ruang, penatagunaan tanah pun harus mengacu pada kebijaksanaan dasar mengenai pertanahan yang terkandung dalam UUPA dan undang-undang lain yang berkaitan dengan penggunaan tanah. Dasar-dasar penatagunaan tanah tersebut adalah:

1. Kewenangan untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, serta pemeliharannya ada pada negara.
2. Hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.
3. Kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah tersebut dibatasi oleh ketentuan bahwa hak atas tanah berfungsi sosial.
4. Perlunya perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses penatagunaan tanah.
5. Penatagunaan tanah tidak dapat dipisahkan dan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah.
6. Penggunaan tanah, di samping sebagai subsistem penatagunaan ruang, juga merupakan subsistem dan sistem pembangunan.

7. Karena sifatnya multidimensi (dimensi fisik, ekonomi, sosial, politik, hankam), dan multisektor, maka penatagunaan tanah dalam praktiknya harus diselenggarakan secara koordinatif.
8. Penatagunaan tanah harus mampu menyediakan tanah bagi semua kegiatan pembangunan yang sifatnya dinamis, karena itu penatagunaan tanah bersifat dinamis dan sibemetik.
9. Penyelenggaraan penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat yang pelaksanaannya di daerah berdasarkan dekonsentrasi atau *deleberwind*.

Salah satu sasaran yang ingin dicapai dari pelaksanaan tata guna tanah adalah terjadinya penataan penggunaan tanah yang terdapat di perkotaan dan perdesaan sehingga akan muncul suatu konsep penataan tanah yang baik serta serasi dengan aspek lingkungan. Konsep yang dimaksudkan untuk menata penggunaan tanah di perkotaan dan di perdesaan lazim disebut "Konsolidasi Tanah".

#### ✱ B. Konsolidasi Tanah

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Kuasa merupakan anugerah yang tidak dapat disia-siakan, sebab tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanah sebagai amanah dari Allah SWT. Perlu mendapat perhatian yang khusus, karena tanah di samping sebagai sumber mata pencarian, merupakan sumber kehidupan manusia. Hal ini sesuai ketentuan dalam Al-qur'an bahwa manusia itu diciptakan dari tanah. Oleh karena itu, dalam konsep agama, khususnya agama Islam, tanah merupakan amanah yang harus dijaga baik-baik.

✱ Dalam diktum Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah dinyatakan bahwa tanah sebagai kekayaan bangsa Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mencapai pemanfaatan tersebut, perlu dilakukan konsolidasi tanah sebagai upaya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penggunaan tanah serta menyelaraskan kepentingan individu dengan fungsi sosial tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan. Sementara itu secara yuridis, pengertian konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pem-

bangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Bertitik tolak dari pengertian secara yuridis tersebut, H. Idham (2004: 25) mengemukakan dari pengertian yuridis di atas dapat diidentifikasi beberapa elemen substansial dan konsolidasi tanah, yaitu:

1. konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan;
2. konsolidasi tanah berisikan penataan kembali penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaan tanah;
3. konsolidasi tanah bertujuan untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas lingkungan pemeliharaan sumber daya alam;
4. konsolidasi tanah harus dilakukan dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

#### ✓ 1. Tujuan, Sasaran, dan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah

Melihat fenomena di setiap perkotaan dan perdesaan akan ditemukan suatu penataan pemukiman yang *sestrawut*, terjadinya tanah yang tidak ditata dengan baik, karena masyarakat tidak mau peduli dengan kondisi tersebut. Menangkap terjadinya hal yang demikian, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Dalam Pasal 1 PP Nomor 4 Tahun 1991 dinyatakan bahwa:

✱ "Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat".

Berkaitan dengan pengertian konsolidasi tanah di atas, tujuan konsolidasi tanah adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah. Oleh karena itu, sasaran yang ingin dicapai dari konsolidasi tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur (Pasal 2).

Ketentuan Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas, secara operasional diatur lebih lanjut dengan oleh Surat

Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 410-4245/1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang ditujukan kepada seluruh Kakanwil Pertanahan di Indonesia. Dalam poin 2 Surat Petunjuk tersebut dinyatakan bahwa:

"Peningkatan yang demikian itu mengarah kepada tercapainya suatu tatanan penggunaan dan penguasaan tanah yang tertib dan teratur. Sasaran konsolidasi tanah terutama ditujukan pada wilayah-wilayah sebagai berikut: (1) Wilayah Perkotaan: (a) wilayah pemukiman kumuh; (b) wilayah pemukiman yang tumbuh pesat secara alami; (c) wilayah pemukiman yang mulai tumbuh; (d) wilayah yang direncanakan menjadi pemukiman yang baru; (e) wilayah yang relatif kosong di bagian pinggiran kota yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah pemukiman. (2) Wilayah Pedesaan: (a) wilayah yang potensial dapat memperoleh pengairan tetapi belum tersedia jaringan irigasi; (b) wilayah yang jaringan irigasinya telah tersedia tetapi pemanfaatannya belum merata; (c) wilayah yang berpengairan cukup baik maupun masih perlu ditunjang oleh pengadaan jaringan jalan yang memadai".

Sejalan dengan poin 2 Surat Petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut, maka pada poin 3 dari ketentuan tersebut dinyatakan bahwa konsolidasi tanah meliputi kegiatan sebagai berikut:

"(1) Konsolidasi Tanah Perkotaan meliputi: (a) pemilihan lokasi; (b) penyuluhan; (c) peninjauan kesepakatan; (d) penetapan lokasi konsolidasi tanah dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota; (e) pengajuan daftar usulan rencana kegiatan konsolidasi tanah; (f) identifikasi subjek dan objek; (g) pengukuran dan pemetaan keliling; (h) pengukuran dan pemetaan rincian; (i) pengukuran topografi dan pemetaan penggunaan tanah; (j) pembuatan blok plan/pra-desain tata ruang; (k) pembuatan desain tata ruang; (l) musyawarah tentang rencana penataan kaplingan baru; (m) pelepasan hak-hak atas tanah oleh para peserta; (n) penegasan tanah sebagai objek konsolidasi tanah; (o) staking out/realokasi; (p) konstruksi/pembentukan badan jalan, dan lain-lain; (q) redistribusi tanah/penerbitan SK pemberian hak; (r) sertifikat. (2) Konsolidasi Tanah di Pedesaan kegiatan meliputi (a) pemilihan lokasi; (b) penyuluhan; (c) peninjauan kesepakatan; (d) penetapan lokasi dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota; (e) identifikasi subjek dan objek; (f) pengajuan daftar usulan rencana kegiatan konsolidasi tanah; (g) seleksi calon penerima hak; (h) pengukuran/pemetaan kapling; (i) pengukuran/pemetaan rincian; (j) pengukuran

topografi dan pemetaan penggunaan tanah; (k) pembuatan blok plan/pra-desain tata ruang; (l) pembuatan desain tata ruang; (m) musyawarah rencana penataan kapling baru; (n) pelepasan hak oleh pemilik tanah; (o) penegasan lokasi sebagai tanah objek konsolidasi tanah; (p) staking/realokasi; (q) konstruksi/pembentukan prasarana umum dan lain-lain; (r) redistribusi tanah/penerbitan SK pemberian hak; (s) sertifikat".

Kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah diarahkan pada tertibnya penggunaan tanah, tetapi juga diarahkan untuk melakukan penataan kembali bidang-bidang tanah tersebut. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut:

"Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk konsolidasi tanah di wilayah perkotaan dan di pedesaan (ayat (1)). Kegiatan konsolidasi tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan dan atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan dengan melibatkan partisipasi pemilik tanah dan atau penggarap lain".

Pelaksanaan konsolidasi tanah di suatu daerah tetap ditentukan oleh pemerintah setempat, misalnya Bupati/Walikota di mana letak tanah yang akan dikonsolidasi tersebut. Namun demikian, dalam penentuan wilayah konsolidasi tanah tersebut, tetap mengacu pada penataan ruang daerah yang bersangkutan. Selain itu, dalam pelaksanaan konsolidasi tanah ini, juga diperlukan persetujuan dari pemilik atau penggarap tanah yang bersangkutan, apabila tanah yang bersangkutan adalah tanah yang di dalam penguasaan masyarakat. Ketentuan ini sesuai Pasal 4 dinyatakan bahwa:

"Lokasi konsolidasi tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan mengacu kepada rencana tata ruang dan rencana pembangunan daerah. Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luasnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya".

Mencermati ketentuan Pasal 4 di atas, wajar kalau suatu tanah yang dikuasai oleh masyarakat kemudian akan dijadikan objek

konsolidasi mendapat persetujuan sekurang-kurangnya 85% dari masyarakat yang menguasainya tersebut. Hal ini dimaksud untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman hukum di kemudian hari.

Sementara itu, pelaksanaan konsolidasi tanah melibatkan instansi sektoral, sehingga diperlukan organisasi sebagai pelaksana operasionalnya. Dalam angka 4 surat petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional dinyatakan bahwa:

"Karena konsolidasi tanah memerlukan koordinasi lintas sektoral sejak perencanaan hingga pelaksanaannya, maka dibentuk tim pengendalian konsolidasi tanah di tingkat provinsi dan tim koordinasi serta satuan tugas pelaksanaan konsolidasi tanah di tingkat kabupaten/kota".

## \* 2. Sumbangan Tanah untuk Pembangunan

Sumbangan tanah untuk pembangunan dalam rangka konsolidasi tanah dilakukan oleh para pemilik tanah sesuai dengan kemampuannya, baik dalam bentuk tanah maupun dalam bentuk uang. Penetapan besarnya sumbangan tersebut didasarkan musyawarah antara pemilik tanah itu sendiri. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dinyatakan sebagai berikut:

"Dalam rangka pelaksanaan penataan penguasaan dan penggunaan tanah objek konsolidasi tanah, para peserta menyerahkan tanahnya sebagai sumbangan tanah untuk pembangunan yang akan digunakan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya dan pembiayaan pelaksanaan konsolidasi tanah (ayat (1)). Besarnya sumbangan tanah untuk pembangunan ditetapkan berdasarkan kesepakatan, bersama peserta konsolidasi tanah dengan tetap mengacu kepada tata ruang daerah (ayat (2)). Peserta yang persil tanahnya terlalu kecil sehingga tidak mungkin menyerahkan sebagian tanahnya sebagai sumbangan tanah untuk pembangunan dapat mengganti sumbangan tersebut dengan bentuk uang atau bentuk lainnya yang disetujui bersama oleh para peserta konsolidasi tanah".

Ketentuan Pasal 6 di atas, ditindaklanjuti oleh surat petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991. Dalam surat petunjuk tersebut, dinyatakan dalam angka 6 poin 1 dinyatakan bahwa:

"Setiap peserta konsolidasi tanah dikenakan sumbangan tanah untuk pembangunan yang besarnya ditentukan melalui musyawarah dengan para pemilik tanah. Peserta konsolidasi tanah yang persil tanahnya terlalu kecil sehingga tidak mungkin memberikan sumbangan tanah untuk pembangunan dapat mengganti sumbangan tersebut dalam bentuk uang yang senilai atau bentuk lainnya, misalnya tenaga kerja yang dapat dinilai dengan uang".

Sejalan dengan ketentuan dalam surat petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas, maka penggunaan sumbangan tanah untuk pembangunan adalah (a) untuk prasarana jalan/fasilitas umum lainnya; (b) sebagai tanah pengganti biaya pelaksanaan (TPBP) atau Cost Equivalent Land (CEL). Oleh karena itu, dalam pengelolaan tanah pengganti biaya pelaksanaan dilakukan dengan tujuan:

- ✓ a. Tanah pengganti biaya pelaksanaan adalah sumbangan tanah untuk pembangunan yang tidak digunakan untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.
- ✓ b. Tanah pengganti biaya pelaksanaan diserahkan penggunaannya kepada peserta konsolidasi tanah yang memiliki kapling kecil atau kepada pihak lainnya dengan pembayaran kompensasi berupa uang dengan jumlah yang ditetapkan berdasarkan musyawarah para peserta konsolidasi tanah. Dalam penyerahan penggunaan tanah itu peserta konsolidasi tanah yang kaplingnya kecil tersebut, diprioritaskan. Penyerahan penggunaan tanah pengganti biaya pelaksanaan konsolidasi tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan memberikan Surat Izin Menggunakan Tanah (SIMT).

Mencermati dengan sungguh-sungguh terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya surat petunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, merupakan suatu kebijakan yang patut mendapatkan dukungan dari pemerintah dan masyarakat. Sebab tidak dapat dipungkiri bahwa *kesejahteraan* yang terjadi di kota-kota dan sebagian di pedesaan, akibat dari tidak adanya suatu penataan penggunaan, pengaturan tanah-tanah yang terdapat di suatu kota tersebut. Hal ini disebabkan pada satu sisi pemerintah kurang perhatian terhadap penataan terhadap penggunaan tanah tersebut, disisi lain masyarakat

belum mengerti bagaimana mengatur dengan baik mengenai penataan terhadap tanah yang tidak teratur tersebut.

Untuk menjawab ketidakteraturan mengenai tanah yang terdapat di wilayah perkotaan dan di wilayah pedesaan tersebut, adalah dilaksanakannya dengan konsisten terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut. Sebab pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan partisipasi dari masyarakat, dengan cara mencari solusi yang terbaik terhadap penataan, penggunaan tanah yang terdapat di wilayahnya masing-masing.

### → C. Tata Ruang

Dalam diktum pertimbangan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, di lautan dan di udara, perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam suatu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan pembangunan berwawasan lingkungan, yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Sejalan dengan diktum pertimbangan yang termuat dalam UU Nomor 24 Tahun 1992 tersebut, Garis-Garis Besar Haluan Negara menetapkan bahwa pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah ataupun kepuasan batiniah, akan tetapi juga keseimbangan antara keduanya. Oleh karena itu, ruang harus dimanfaatkan secara serasi, selaras, dan seimbang dalam pembangunan yang berkelanjutan. Wilayah Negara Republik Indonesia adalah seluruh wilayah negara meliputi daratan, lautan dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk landas kontinen di sekitarnya, di mana Republik Indonesia memiliki hak berdaulat atau kewenangan hukum sesuai dengan ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1982 tentang Hukum Ruang sebagai salah satu sumber daya alam tidaklah mengenal batas wilayah. Akan tetapi, kalau ruang dikaitkan dengan peraturannya, haruslah jelas batas-batas, fungsi, dan sistemnya dalam satu kesatuan.

Sejalan dengan diktum pertimbangan UU Nomor 24 Tahun 1992 di atas, penataan ruang sebagai sumber daya alam perlu pengaturan yang lebih baik lagi. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, pada Forum Strategis Kedirgantaraan di Jakarta 10 Agustus 1993 bahwa terdapat beberapa hal yang mendesak diperlukannya penataan ruang, antara lain:

- ✓ 1. Ruang (daratan, laut, dan udara) yang dapat dihuni adalah terbatas, sementara itu kebutuhan akan ruang semakin meningkat sesuai dengan pertumbuhan penduduk dan kreativitasnya. Hal ini menuntut pola penggunaan ruang yang efisien, ruang yang sedikit dapat digunakan untuk memwadahi sebanyak mungkin kegiatan.
- ✓ 2. Dalam suatu wilayah terdapat berbagai potensi, baik karena adanya sumber daya alam dan sumber daya buatan maupun karena lokasi itu sendiri; potensi-potensi itu perlu digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai tujuan pembangunan.
- ✓ 3. Persebaran sumber daya alam tidak sepenuhnya sejalan dengan persebaran manusia, sumber-sumber air, misalnya, sungai dibutuhkan penduduk, namun banyak daerah/permukiman yang sangat kekurangan air.
- ✓ 4. Kualitas ruang perlu ditingkatkan; karena kegiatan manusia yang tidak terkendali akan membuat kerusakan pada lingkungan, yang secara terus menerus membuat merosotnya kualitas lingkungan hidup.
- ✓ 5. Keseimbangan antar wilayah telah menjadi salah satu tujuan utama pembangunan; pada kenyataannya perbedaan kemajuan itu terjadi dan dapat bertambah tajam jika tidak dilakukan usaha-usaha untuk mengatasinya. Kemiskinan antara lain adalah akibat dari ketidakseimbangan pembangunan dan pengembangan potensi antar wilayah.
- ✓ 6. Dalam wilayah suatu negara terdapat daerah-daerah rawan yang dapat mengancam keutuhan negara, misalnya rawan terhadap penyelundupan, rawan terhadap pengacau keamanan dan bahkan rawan terhadap serbuan negara asing sehingga semua daerah itu perlu diperhatikan secara khusus.



- ✓ 7. Bertambah tinggi tingkat kemajuan suatu masyarakat, bertambah besar perhatian pada aspek ketertiban, keamanan dan keindahan; hal ini menuntut penggunaan ruang yang lebih dari sekadar penggunaan secara efisien.
- ✓ 8. Kegiatan manusia selama ini lebih banyak berlangsung di ruang daratan, padahal ruang yang dapat dimanfaatkan untuk kehidupan manusia tidak terbatas pada ruang daratan, namun juga ruang lautan dan ruang udara.

Bertitik tolak dari beberapa hal yang disinggung oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan di atas, maka berbicara mengenai tata guna tanah, akan bersinggungan langsung dengan tata ruang. Menurut Daud Silalahi (1996: 98), tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena itu, pada sarana dan prasarannya. Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari kegiatan menata ruang yang baik disebut penataan ruang. Dalam pengertian ini, penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang.

#### \* 1. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Dalam UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang diatur mengenai asas dan tujuan dari diadakannya penataan ruang. Oleh karena itu, asas dan tujuan penataan ruang dapat dilihat sebagai berikut:

- ✓ a. Pemantaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan.
- ✓ b. Keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Dengan mengacu pada asas dan tujuan dan penataan ruang, maka hal ini berkaitan dengan hak dan kewajiban penataan ruang tersebut. Dengan demikian, hak dan kewajiban terhadap penataan ruang dinyatakan sebagai berikut:

- ✓ a) Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang, termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.
- ✓ b) Setiap orang berhak mengetahui rencana tata ruang, berperan serta dalam penyusunan tata ruang dan pengendalian tata ruang.

- ✓ c) Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Sejalan dengan asas dan tujuan penataan ruang di atas, maka tujuan penataan ruang tersebut berkaitan pula dengan perencanaan tata ruang. Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia. Kegiatan untuk memanfaatkan sumber daya alam akan mempersoalkan cara pengambilannya dari alam (eksplorasi, eksploitasi, dan sebagainya). Oleh karena itu, dalam perencanaan tata ruang menurut UU Nomor 24 Tahun 1992 ditentukan dengan melakukan pertimbangan sebagai berikut.

- ✓ a. Keseimbangan, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budl daya, fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan.
- ✓ b. Aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi, dan estetika lingkungan serta kualitas ruang.

Menurut Daud Silalahi, perkembangan penataan ruang ke depan akan bersinggungan dengan berbagai kepentingan, hal ini dapat diuraikan sebagai berikut.

- ✓ 1. Hukum tata ruang Indonesia sebagai produk dari suatu konsep pembangunan nasional yang didasarkan pada perencanaan kegiatan, di dalamnya mengandung asas dan kaldah perencanaan (*planning law*). Pengaruh pembangunan yang berencana terhadap penataan ruang barulah dirasakan secara mendasar sejak tahun 1970-an. Kaldah hukum perencanaan mempengaruhi pula hukum tata ruang Indonesia.
- ✓ 2. Hukum tata ruang sebagai bagian dari pembangunan nasional terkait secara mendasar dengan penyediaan tanah, baik sebagai tempat kegiatan (*spatial law*) terutama di kota (urban) maupun tempat sumber daya alam (*natural resources*) terutama di desa (rural), baik hayati (pertanian dan kehutanan) maupun non-hayati (mineral dan sebagainya). Perkembangan ini dapat dilihat dalam peraturan pertanahan sejak tahun 1970-an dalam berbagai penggunaan dan peruntukannya. Lahimya konsep-konsep

*property rights, sovereign rights*, dan yurisdiksi yang melampaui batas normal merupakan contoh perkembangan baru.

- ✓ 3. Perkembangan konsep-konsep lingkungan yang bersifat ekologis terhadap pemanfaatan ruang dan kekayaan alam yang ada di dalamnya menampilkan suatu pendekatan ekosistem atau holistik. Dalam pengertian ini, tidak ada satu kegiatan dalam pembangunan yang dapat lepas dari kegiatan atau pengaruh sektor lain. Hal ini mengharuskan kita melakukan analisis yang bersifat komprehensif terhadap setiap masalah yang dihadapi (*ecology law*).
- ✓ 4. Dari sudut institusi, kegiatan yang saling terkait secara lintas sektoral, terjadinya tumpang-lindih kegiatan, dan makin potensialnya konflik wewenang dan kepentingan mengharuskan sistem institusi dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Dalam perkembangan ini hukum tata ruang menghendaki asas-asas hukum antar wewenang agar jelas siapa, melakukan apa, dan kaidah hukum apa yang harus berlaku apabila terjadi konflik antar instansi.
- ✓ 5. Hukum tata ruang yang berbentuk dalam rangka pelaksanaan pembangunan, yang sifatnya mendesak dan terbatas pada bentuk keputusan ialah keputusan bersama (SKB). Agar hal ini dapat berkembang menjadi asas dan kaidah hukum yang kuat bagi pembangunan, perlu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang bersifat mendasar dan menyeluruh.
- ✓ 6. Perkembangan hukum tata ruang Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh disiplin ilmu lain, seperti planologi, hidrologi, topografi, ekologi, dan ekonomi. Hal ini berkembang berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

## ✓ 2. Pembinaan Tata Ruang

Pemerintah sebagai organisasi masyarakat yang memiliki tujuan untuk melindungi bangsa dan memajukan kesejahteraan masyarakat serta menegakkan hukum, dalam rangka memantapkan pelaksanaan penataan ruang, melakukan pembinaan dengan melakukan kegiatan sebagai berikut.

- ✓ 1. Mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat.
- ✓ 2. Menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan hukum, bimbingan, pendidikan dan pelatihan.

Peranan pemerintah memberikan pembinaan tersebut dimaksudkan untuk mengefektifkan pelaksanaan tata ruang yang terdapat di suatu wilayah. Konsekuensi dari adanya pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini dinyatakan batal oleh Kepala Daerah yang bersangkutan. Di samping itu, apabila izin yang telah diberikan dan dicabut atau dibatalkan oleh pemerintah, maka apabila dapat dibuktikan bahwa tata ruang tersebut telah diperoleh dengan iktikad baik, terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut dapat dimintakan penggantian yang layak.

Secara demografis bangsa Indonesia terdiri atas tiga mitra atau ruang, yakni ruang daratan, ruang laut atau ruang di bawah tanah dan ruang di atas tanah (ruang angkasa). Secara jujur dapat dikatakan bahwa selama ini, yang menjadi tumpuan perhatian Pemerintah hanya ruang yang berkaitan dengan tata ruang daratan, sehingga tata ruang angkasa dan tata ruang di bawah tanah tidak mendapatkan perhatian yang serius. Perspektif pemikiran Pemerintah Indonesia untuk tidak tertarik mengurus dan mengatur menyangkut tata ruang angkasa dan tata ruang di bawah tanah, karena kedua tata ruang tersebut lebih banyak bersentuhan dengan hukum internasional atau hukum antar negara. Selain itu, pemikiran Pemerintah Republik Indonesia menganggap bahwa persoalan tata ruang angkasa khususnya secara teoritis lebih banyak berhubungan dengan persoalan internasional sehingga persoalan nasional tidak terlalu berperan. Begitu juga dengan persoalan tata ruang di bawah tanah, bukan persoalan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara individu maupun secara berkelompok. Akan tetapi, itu lebih banyak menyangkut persoalan antar negara, karena kalau kita berbicara hukum nasional (Hukum Agraria), maka masalah tata ruang di bawah tanah merupakan kewenangan sepenuhnya pemerintah, sebab warga negara atau masyarakat tidak diperkenankan untuk dapat menguasai atau memiliki ruang di bawah tanah tersebut.

Pengaturan mengenai tata ruang angkasa perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah, karena merupakan perintah dari hukum positif, yaitu Hukum Agraria sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ketentuan-Ketentuan Dasar Pokok Agraria dinyatakan

bahwa: Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (ayat (2)). Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi (ayat (3)).

B A B  
— 6

## Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

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

- ✓ 3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- ✓ 4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Sebagai tindak lanjut dari perintah Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh PP Nomor 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang ditetapkan oleh pemerintah pada tanggal 8 Juli 1997 merupakan peraturan pelaksanaan dan amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang selama ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Diberlakukannya Peraturan Pemerintah tersebut merupakan usaha Pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat sehingga senantiasa sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan administrasi pertanahan dan pemberian kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanahnya. Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti dengan Peraturan Pemerintah ini.

Landasan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pendaftaran tanah sesungguhnya telah diletakkan jauh sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sangat diperlukan untuk segera melaksanakan UUPA. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun

1961 ini, tujuan dan stelsel Pendaftaran Tanah tetap dipertahankan yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa stelsel yang dianut adalah stelsel negatif tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan, atau sebagainya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah; dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan antara lain untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah atau satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya seksi tata usaha pendaftaran tanah, yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas:

- a. peta pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah;
- b. daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran;
- c. surat ukur, yaitu: dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran;
- 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 perseorangan atau badan hukum tertentu.

### A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan 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-satuan rumah susun, termasuk pemberian 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.

Pendaftaran tanah tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban Pemerintah yang telah diatur sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu baik dalam UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

### B. Prinsip yang Dianut dalam Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. 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. 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, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Namun demikian penerapan asas dalam pendaftaran tanah tersebut perlu dikaji ulang, khususnya terhadap asas murah dan sederhana karena akan berdampak bagi produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan hak-hak atas tanah itu sendiri. Sebab dalam rangka pendaftaran tanah untuk pelaksanaan pengukuran agar hasil yang diperoleh lebih akurat baik data fisik maupun data yuridis atas bidang-bidang tanah yang diukur, diperlukan waktu yang cukup panjang dengan biaya yang relatif tinggi, sehingga penyajian data nantinya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah tersebut bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang memerlukan informasi data tanah yang diperlukan untuk suatu keperluan mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

### C. Tujuan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. 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. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat

memperoleh data yang diperlukan jika mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut dilaksanakan oleh seksi tata usaha pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

#### D. Hak-hak atas Tanah yang Merupakan Objek Pendaftaran Tanah

Objek Pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah negara.

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat diberikan oleh negara atas tanah-tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara, tetapi dimungkinkan juga Hak Guna Bangunan atau, Hak Pakai diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Dan dikarenakan belum ada pengaturan mengenai tata cara pembebanannya, dan belum tersedia formulir akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah hak milik, maka untuk sementara (sampai saat ini), belum ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan di atas tanah hak milik Berbeda dengan objek-objek pendaftaran tanah lainnya, pendaftaran tanah negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah, hanya saja sertifikatnya tidak diterbitkan. Sementara itu untuk objek pendaftaran tanah yang lain maka objek tersebut didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya. Dalam Pasal 1 dirumuskan bahwa tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Saya berpendapat bahwa yang dimaksud dengan objek

pendaftaran tanah tersebut bukan tanah negara dalam arti yang luas melainkan terbatas pada jenis tanah negara dalam arti sempit, yaitu atas tanah-tanah hak yang telah jatuh tempo (misal Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai).

#### E. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA maka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas suatu bidang tanah, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah. Peran pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sangat besar dalam menyelenggarakan Pendaftaran Tanah baik secara sistematis maupun sporadik, hanya saja dalam pendaftaran tanah secara sporadik maka bobot proaktif adalah terletak pada pemegang hak atas tanah.

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

#### E. Stelsel Pendaftaran Tanah

Stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sama seperti yang

digunakan dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu *stelsel* negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, yaitu:

- a. Pasal 19 ayat (2) huruf c;
- b. Pasal 23 ayat (2);
- c. Pasal 32 ayat (2), dan
- d. Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Dalam *stelsel* ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah, dibatasi hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya.

#### G. Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun maka dalam Pasal 32 ayat (1) diatur mengenai pengertian bahwa sertifikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tanah harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data-data itu diambil dari dan sertifikat tanah merupakan salinan atas data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah mempunyai sifat terbuka untuk umum (*openbaarheid*), sehingga pihak

yang berkepentingan dapat mencocokkan data dalam sertifikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan pada Kantor Pertanahan.

Sebagaimana halnya dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maka desa atau kelurahan dijadikan satuan wilayah tata usaha pendaftaran, Pembukuan data fisik dan data yuridis dilakukan desa/kelurahan demi desa/ kelurahan tetapi khusus untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan Tanah Negara, satuan tata usaha pendaftarannya adalah kabupaten atau kotamadya karena umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan Tanah Negara meliputi beberapa desa atau kelurahan demikian pula dengan objek Hak Tanggungan yang meliputi beberapa bidang tanah yang terletak di beberapa desa atau kelurahan dalam satu wilayah kerja satu Kantor Pertanahan.

## Daftar Pustaka

- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Bachan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, 1988.
- Black Henry Campbell, *Black's Law Distionary*, West Publishing Co, USA, 1991.
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Cetakan I, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Darren Warriner, *Landreform In Principle and Proctice*, Colorado Press, Oxforal, 1969.
- Efendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002.
- Kartini Muljadi Dan Gunawan Widjaja, *Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- M. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.

- Mieke Komar Kantatimadja, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Parlindungan A.P., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Russel King, *Landreform A Word Survey*, West New Opress, Boulder, Colorado, 1977.
- Soedargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Subekti dan Tjirosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Dan Politik Agraria*, Karunika, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, 1985.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005.



## *Tentang Penulis*

**Muslim Lobubun, S.H., M.H.** lahir di Abeam Kamear 08 Oktober 1967, Penulis menamatkan Pendidikan S-1 (1995) di Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, Program Pascasarjana S-2 (2011) di Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis merupakan dosen tetap pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua, sekarang menjabat sebagai Ketua Unit Penjaminan Mutu Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua. Penulis mengampu Mata Kuliah Hukum Agraria, Hukum Hak Kekayaan Intelektual, Hukum Persaingan Usaha, dan Hukum Acara Perdata. Penulis juga merupakan peneliti di Bidang Hukum Agraria dan Hak Kekayaan Intelektual.

---

**Dr. Hengky Kayame, S.H., M.H.** lahir di Pania, 23 September 1960, Penulis menamatkan Pendidikan S-1 (2001) di Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Program Pascasarjana S-2 (2011) di Universitas Kristen Indonesia Paulus Makassar, Program Doktor S-3 (2017) di Universitas Hasanuddin Makassar, Pendidikan LEMHANAS (2014).

Penulis merupakan dosen tetap pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak, sekarang menjabat sebagai Bupati Kabupaten Panai

Penulis mengampu Mata Kuliah Hukum Adat, Hukum Agraria, dan Hukum Pajak. Penulis juga merupakan peneliti di Bidang Hukum Agraria dan Hukum Pajak.