



HUKUM PERTANAHAN INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA



Rahmat Ramadhani, S.H., M.H.

Editor:

**M. Syukran Yamin, S.H., M.Kn
Ummi Salamah Lubis, S.H., M.Kn.**

**HUKUM
PERTANAHAN
INDONESIA**
DAN PERKEMBANGANNYA

HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

DAN PERKEMBANGANNYA

Rahmat Ramadhani, S.H., M.H.

Editor:

M. Syukran Yamin, S.H., M.Kn
Umami Salamah Lubis, S.H., M.Kn.

HAK CIPTA DILINDUNGI UNDANG-UNDANG

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam dan dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penulis.

UMSU  **PRESS**

DAFTAR ISI

Judul
Hukum Pertanahan Indonesia dan Perkembangannya

Penulis
Rahmat Ramadhani, S.H., M.H.

Editor
M. Syukran Yamin, S.H., M.Kn
Ummi Salamah Lubis, S.H., M.Kn.

Desain Sampul
Fimanda Arlita, S.Pd.

Cetakan Pertama; November 2022
(xviii + 226 hlm); 15 x 23 cm

ISBN : 978-623-408-253-1
E-ISBN: 978-623-408-254-8 (PDF)

Penerbit



Redaksi

Jalan Kapten Muktar Basri No 3 Medan, 20238
Telepon, 061-6626296, Fax. 061-6638296
Email; umsupress@umsu.ac.id
Website; <http://umsupress.umsu.ac.id/>
Anggota IKAPI Sumut, No: 38/ Anggota Luar Biasa/SUT/2020
Anggota APPTI, Nomor: 005.053.1.09.2018
Anggota APPTIMA (Afiliasi Penerbit Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisyiyah)

DAFTAR ISI _____	v
DAFTAR GAMBAR _____	ix
DAFTAR TABEL _____	xi
PRAKATA _____	xiii
KATA PENGANTAR EDITOR _____	xv
BAB I HUKUM AGRARIA DAN HUKUM PERTANAHAN _____	1
A. Pengertian Agraria _____	1
B. Hukum Agraria _____	3
C. Hukum Pertanahan _____	6
D. Pokok Pembahasan dan Pembidangan _____	8
BAB II UUPA SEBAGAI SUMBER HUKUM PERTANAHAN INDONESIA _____	13
A. Norma Yuridis UUPA _____	13
B. Lahirnya UUPA dan Akibat Hukumnya _____	15
C. Sumber Hukum Pertanahan Indonesia _____	21
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 _____	21
2. Undang-Undang Pokok Agraria _____	22
3. Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama _____	23
D. Tujuan UUPA _____	24
E. Prinsip UUPA _____	25
BAB III KONSEP HUKUM HAK PENGUASAAN ATAS TANAH DI INDONESIA _____	31
A. Hak Penguasaan atas Tanah dalam Konsep Hukum Pertanahan _____	31
B. Ketentuan Pokok Penguasaan Hak Atas tanah _____	32
1. Hak bangsa _____	32
2. Hak Menguasai Negara (HMN) _____	34
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat _____	38

4. Hak Perseorangan dan Badan Hukum _____	43
C. Asas Pemisahan Horizontal (<i>Horizontale Scheiding</i>) _____	44
BAB IV HAK-HAK ATAS TANAH _____	47
A. Pengertian Hak Atas Tanah _____	47
B. Subjek Pemegang Hak Atas Tanah _____	50
1. Subjek hukum _____	50
2. Subjek Hak _____	54
C. Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA _____	56
D. Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA _____	61
1. Hak Milik (HM) _____	66
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Bagi Orang Asing Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 _____	69
2. Hak Guna Usaha (HGU) _____	71
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai HGU Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 _____	74
3. Hak Guna Bangunan (HGB) _____	79
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan M engenai HGB Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 _____	81
4. Hak Pakai (HP) _____	87
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Hak Pakai Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 _____	87
5. Hak Pengelolaan (HPL) _____	93
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Hak Pengelolaan Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 _____	94
6. Hak atas tanah bersifat skunder _____	98
BAB V HUKUM PENDAFTARAN TANAH _____	101
A. Pengertian Pendaftaran Tanah _____	101
B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah _____	102
Catatan Perkembangan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah _____	105
C. Asas-Asas Pendaftaran Tanah _____	106
D. Tujuan Pendaftaran Tanah _____	107

E. Sistem Pendaftaran Tanah _____	110
1. Sistem <i>Torrens</i> _____	110
2. Sistem Positif _____	111
3. Sistem Negatif _____	112
4. Sistem Pendaftaran Tanah Menurut UUPA _____	113
F. Objek dan Organ Pelaksana Pendaftaran Tanah _____	114
G. Kegiatan-Kegiatan dalam Pendaftaran Tanah _____	116
1. Pendaftaran Tanah Pertama Kali _____	116
Catatan Perkembangan Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia _____	117
a. Sertifikat Elektronik _____	117
b. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) _____	120
2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah _____	124
a. Peralihan Hak _____	124
b. Pembebanan Hak _____	126
c. Perubahan Data Pendaftaran Tanah _____	126
d. Penerbitan Sertifikat Pengganti _____	127
H. Ketentuan Konversi Hak atas tanah _____	127
BAB VI HUKUM HAK TANGGUNGAN _____	129
A. Pengertian Hak Tanggungan _____	129
B. Dasar Hukum Hak Tanggungan _____	131
C. Ciri dan Prinsip Pokok Hak Tanggungan _____	132
D. Subjek dan Objek Hak Tanggungan _____	133
1. Subjek Hak Tanggungan _____	133
2. Objek Hak Tanggungan _____	134
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Objek Hak Tanggungan _____	136
E. Pembebanan dan Pendaftaran Hak Tanggungan _____	136
1. Pembebanan Hak Tanggungan _____	136
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai PPAT dan Blanko Akta PPAT _____	142
2. Pendaftaran Hak Tanggungan (Lahirnya Hak Tanggungan) _____	143
Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Pendaftaran Hak Tanggungan _____	144
F. Hapus dan Pencoretan (Roya) Hak Tanggungan _____	148

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Pendaftaran Penghapusan/Pencoretan (Roya) Hak Tanggungan _____	149
G. Eksekusi Hak Tanggungan _____	150
BAB VII REFORMA AGRARIA _____	153
A. Reforma Agraria berdasarkan UUPA _____	153
B. Reforma Agraria berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2018 _____	157
C. Reforma Agraria di Beberapa Negara _____	164
D. Redistribusi Tanah _____	168
BAB VIII BANK TANAH _____	177
A. <i>Legal Standing</i> Bank Tanah _____	177
B. Fungsi dan Tugas Bank Tanah _____	178
C. Kewenangan Bank Tanah _____	182
D. Kelembagaan Bank Tanah _____	183
E. Bank Tanah dan Pengadaan Tanah _____	190
BAB IX KASUS PERTANAHAN _____	195
A. Klasifikasi Kasus Pertanahan _____	195
B. Dimensi Hukum dalam Kasus Pertanahan _____	198
C. Langkah Penyelesaian dan Upaya Penanggulangan Kasus Pertanahan _____	201
1. Penyelesaian _____	201
2. Penanggulangan _____	202
DAFTAR SINGKATAN _____	207
GLOSARIUM _____	211
DAFTAR PUSTAKA _____	213
INDEKS _____	219
TENTANG PENULIS _____	223
TENTANG EDITOR _____	225

DAFTAR GAMBAR

No. Gambar	Keterangan	Hal
Gambar 1.1	Pokok Pembahasan/Lingkup Kajian Hukum Agraria dan Hukum Pertanahan	8
Gambar 5.1	Teoretis Pengaruh Faktor-Faktor Terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah	109
Gambar 5.2	Contoh Sertifikat Tanah Elektronik	120
Gambar 6.1	Proses Pembebanan dan Pendaftaran Hak Tanggungan	144

DAFTAR TABEL

No. Tabel	Keterangan	Hal
Tabel 9.1	Persamaan dan Perbedaan Klasifikasi Kasus Pertanahan	197

PRAKATA

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

Esensi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bermuatan norma kewenangan negara untuk mengatur agar Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam Terkandung didalamnya (BARKA) dapat menjadi sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan oleh konstitusi UUD 1945. Namun dari 67 pasal yang terdapat dalam UUPA, 53 pasal diantaranya mengatur tentang pertanahan, sedangkan unsur BARKA hanya disinggung sebanyak 1 atau 2 pasal.

Artinya secara substansi norma yuridis yang terkandung UUPA didominasi tentang pokok-pokok hukum pertanahan. Tidaklah keliru jika kemudian dalam pembahasan hukum pertanahan Indonesia, UUPA-lah yang menjadi sumber hukumnya. Sebab sejauh ini, memang hanya UUPA yang isinya mengatur ikhwal pertanahan, sedangkan undang-undang khusus hasil dari RUU Pertanahan belum juga terdengar kabar kelahirannya.

Tanpa bermaksud mempersempit pembahasan agraria yang sesungguhnya yaitu BARKA, buku ini berusaha secara spesifik mengemukakan isu-isu Hukum Pertanahan Indonesia dan beberapa perkembangan regulasinya. Tentu harapannya buku ini dapat berguna sebagai sarana memperkuat fondasi pengetahuan hukum pertanahan bagi kalangan mahasiswa, akademisi, praktisi, peneliti maupun kalangan lainnya di masyarakat.

Turut dibahas pula dalam buku ini tentang Undang-Undang Cipta Kerja yang telah banyak mereduksi, menggabungkan dan bahkan menganulir berbagai regulasi tentang pertanahan di Indonesia sehingga melahirkan

regulasi-regulasi baru di bidang hukum pertanahan. Meskipun Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan Inkonstitusional bersyarat, namun peraturan turunannya telah ikut mengubah paradigma hukum pertanahan yang berlaku sebelumnya.

Terima kasih dan rasa cinta yang tulus terkhusus disampaikan kepada kedua orang tua yang telah membesarkan dan mendidik penulis sehingga mampu membedakan mana yang baik dan mana yang buruk. Teristimewa untuk istri dan anak-anak tercinta yang senantiasa memberikan semangat bagi penulis dalam segala hal.

Kepada para editor sekaligus rekan sejawat penulis di dunia akademisi yaitu; Bapak Dr. (c). M. Syukran Yamin Lubis, S.H., M.Kn., dan Ibu Ummi Salamah Lubis, S.H., M.Kn diucapkan terima kasih yang tak terhingga atas saran dan koreksi yang diberikan dalam proses penyuntingan buku ini. Semoga dengan hadirnya buku ini dapat menjadi sumber ilmu dan juga menjadi ladang amal bagi kita.

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

Medan, 23 November 2022
Penulis,
Rahmat Ramadhani, S.H., M.H

KATA PENGANTAR EDITOR

Buku ini merupakan buku bacaan yang berupaya secara tegas memilah antara pokok kajian hukum agraria dengan hukum pertanahan. Substansi buku ini menuntun para pembaca untuk menyelami seluk beluk hukum pertanahan di Indonesia berdasarkan regulasi terbaru yang merupakan imbas diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja.

Buku ini terdiri dari IX (sembilan) Bab, isi materinya berupaya mengenalkan dan mendekatkan ke khalayak publik terkait isu-isu hukum pertanahan dan beberapa perkembangannya di Indonesia dengan pembahasan yang ringkas, simpel dan sederhana sehingga mudah difahami para pembaca.

Sebagai editor kami menilai buku ini penting untuk dimiliki dan dijadikan salah satu sumber literasi di perguruan tinggi dalam mengajarkan mata kuliah hukum agraria atau khususnya hukum pertanahan kepada para mahasiswa, baik jejang sarjana (strata 1) maupun bagi mahasiswa pasca-sarjana. Akhir kata, kami sangat bangga dipercaya sebagai editor buku ini dan kami ucapkan selamat atas terbitnya buku ini.

Medan, 23 November 2022
Editor,
M. Syukran Yamin Lubis, S.H., M.Kn
Ummi Salamah Lubis, S.H., M.Kn

“Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dari suatu saripati (berasal) dari tanah. Kemudian Kami jadikan saripati itu air mani (yang disimpan) dalam tempat yang kokoh (rahim). Kemudian air mani itu Kami jadikan segumpal darah, lalu segumpal darah itu Kami jadikan segumpal daging, dan segumpal daging itu Kami jadikan tulang belulang, lalu tulang belulang itu Kami bungkus dengan daging. Kemudian Kami jadikan dia makhluk yang (berbentuk) lain. Maka Maha sucilah Allah, Pencipta Yang Paling Baik. Kemudian, sesudah itu, sesungguhnya kamu sekalian benar-benar akan mati”

(QS. Al-Mu'minun, 23: 12-15)

BAB I

HUKUM AGRARIA DAN HUKUM PERTANAHAN

A. Pengertian Agraria

Sebelum memulai pembahasan pada bab ini, ada baiknya difahami terlebih dahulu tentang pengertian agraria secara komprehensif agar dapat lebih fokus dalam memaknai istilah hukum agraria dan hukum pertanahan. Sebab kedua istilah tersebut memiliki makna dan pokok pembahasan yang berbeda meskipun kelaziman hukum agraria dikenal sebagai payung hukum perihal pertanahan di Indonesia.

Dari segi bahasa, kata agraria dalam bahasa Belanda disebut dengan *akker*, bahasa Yunani disebut dengan *agros* memiliki arti yaitu “tanah pertanian”, dalam bahasa Latin disebut dengan istilah *agger* berarti tanah atau sebidang tanah (kata majemuknya adalah *aggraius* yang berarti perladangan, persawahan, pertanian), sedangkan istilah agraria dalam Bahasa Inggris disebut *agrarian* yang berarti tanah untuk pertanian.¹

Agraria dalam persepektif bahasa di berbagai negara sebagaimana tersebut di atas mengarah kepada pengertian tanah dalam arti tanah pertanian. Sama halnya dengan pengertian agraria yang dituliskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu agraria adalah urusan pertanian/tanah

¹ Urip Santoso (Urip Santoso-1), *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana PrenadaMedia Grup, 2012), hlm. 1.

pertanian, urusan pemilikan tanah.² Sedangkan menurut pendapat Andi Hamzah, Subekti dan R. Thitrosoedibio yang dikutip oleh Urip Santoso mengartikan agraria sebagai suatu masalah atau urusan tanah dan semua (segala sesuatu) yang ada di dalam dan di atasnya.³

Pengertian agraria lebih diperluas lagi oleh Boedi Harsono yang membedakannya dalam tiga perspektif, yakni: *Pertama*, dalam arti umum, yaitu; tanah, ladang, atau apa-apa yang berhubungan dengan masalah tanah-tanah pertanian. *Kedua*, dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebutan agraria dipakai dalam kebijakan pemerintah terhadap tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. *Ketiga*, Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) memiliki arti yang sangat luas, meliputi; Bumi, Air, Kekayaan Alam, Ruang Angkasa.⁴

Sejalan dengan pendapat Boedi Harsono tersebut, selanjutnya AP. Parlindungan juga memberikan pandangan tentang pengertian agraria yang dibedakan menjadi dua hal yaitu: *Pertama*, dalam arti sempit; bahwa agraria berwujud sebagai hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja. *Kedua*, dalam arti luas; agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁵

Merujuk pada uraian-uraian di atas, dapat difahami bahwa pengertian agraria tidak hanya sebatas tanah,

² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Semarang: Balai Pustaka, 1994), hlm. 5.

³ Urip Santoso-1, *Loc.cit*.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Edisi Revisi, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 4-7.

⁵ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 36.

melainkan juga meliputi bumi, air, bahkan juga ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Artinya, agraria difahami tidak hanya sebagai hal-hal yang berkaitan dengan tanah saja melainkan segala sesuatu yang ada di atas bumi dan air (ruang angkasa) yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan kesuburuan bumi, air serta kekayaan alam dan hal-hal lainnya.⁶

B. Hukum Agraria

Menilik pengertian agraria secara luas sebagaimana disebutkan dalam UUPA yaitu meliputi Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya (selanjutnya disingkat BARKA), maka ada baiknya difahami terlebih dahulu definisi dari variable-variabel BARKA dimaksud, yaitu sebagai berikut;

Pertama, Bumi. Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA, yaitu permukaan bumi, tubuh bumi dan segala yang ada di bawahnya serta yang berada di bawah air. Selanjutnya pengertian tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah bagian dari bumi yaitu permukaan bumi.

Kedua, Air. Pengertian air berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman (di dasar laut) maupun air yang berada di permukaan laut wilayah Indonesia. Dalam regulasi lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Undang-Undang Sumber Daya Air), Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa; "Air adalah semua air yang terdapat

⁶ Ari S. Hutagalung, "Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintegrasi Pengaturan", dalam *Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, (Depok: Kampus Universitas Indonesia, 2010), hlm. 33.

pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat.”

Ketiga, Ruang Angkasa. Pasal 1 ayat (6) UUPA menuliskan yang dimaksud dengan ruang angkasa adalah ruang di atas permukaan bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Ruang angkasa adalah ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

Lebih lanjut, ruang angkasa erat kaitannya dengan antariksa dan ruang udara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan (Undang-Undang Antariksa). Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Antariksa mendefinisikan “Antariksa adalah ruang beserta isinya yang terdapat di luar Ruang Udara yang mengelilingi dan melingkupi Ruang Udara”. Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Antariksa mendefinisikan Ruang Udara “adalah ruang yang mengelilingi dan melingkupi seluruh permukaan bumi yang mengandung udara yang bersifat gas.”

Keempat, kekayaan alam yang terkandung didalamnya yaitu segala sesuatu yang diperoleh dari alam (baik berasal dari bumi, air maupun ruang angkasa) yang memiliki nilai dan berharga.⁷

Variabel-variabel BARKA tersebut di atas merupakan unsur-unsur sumber daya agraria sebagaimana termaktub

⁷ Urip Santoso (Urip Santoso-2), *Hukum Agraria dan Perkembangannya Perspektif Politik Hukum*, (Jakarta: Kencana PrenadaMedia, 2020), hlm. 3.

dalam UUPA. Dalam rangka mengatur hubungan hukum antara manusia/badan hukum dengan sumber daya agraria yaitu variable-variabel BARKA dimaksud, maka diperlukan suatu perangkat hukum yang dikenal dengan istilah hukum agraria.

Yan Pramadya Puspa menguraikan pengertian hukum agraria (dalam bahasa Belanda disebut *agrarisch recht*, dalam Inggris disebut *agrarian law*) adalah ketentuan-ketentuan keseluruhan dari hukum perdata, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara (tata usaha negara) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang (termasuk badan hukum) dengan bumi, air dan ruang angkasa di seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenangnya.⁸

Menurut Soedikno Mertokusumo sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria.⁹ Kaidah-kaidah hukum dimaksud menurut Bachsan Mustofa adalah kaidah hukum agraria tertulis berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara, dan kaidah hukum tidak tertulis yaitu hukum agraria dalam bentuk hukum adat yang dibuat oleh masyarakat serta hidup, tumbuh dan berkembang sekaligus berlaku dan dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan.¹⁰

Lebih lanjut, Boedi Harsono berpendapat bahwa hukum agraria tidak hanya terbatas pada satu perangkat hukum saja, melainkan satu kelompok hukum yang terdiri dari berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang

⁸ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang: Aneka Ilmu, 1977), hlm. 440.

⁹ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 5.

¹⁰ *Ibid.*

termasuk dalam pengertian agraria yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.¹¹

Secara ringkas, hukum agraria dapat didefinisikan sebagai kumpulan/himpunan petunjuk-petunjuk/kaedah berupa perintah dan larangan tertulis maupun tidak tertulis mengatur tata tertib hubungan dengan bumi (tanah, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya). Dengan arti kata lain, bahwa objek kajian hukum agraria tidak hanya membahas tentang bumi dalam arti sempit yaitu tanah, akan tetapi membahas juga tentang pengairan, perikanan, kehutanan, serta penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.¹²

C. Hukum Pertanahan

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

Oleh karenanya tidak heran jika kemudian banyak literasi baik berupa buku bacaan maupun jurnal ilmiah seperti ditulis para ahli yang bertemakan hukum agraria lebih didominasi oleh pembahasan-pembahasan tentang hukum pertanahan saja. Hukum pertanahan dimaksud bukanlah mengatur tentang tanah dalam segala aspek, melainkan hanya mengatur tanah dalam aspek yuridis yang berisikan

¹¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 8.

¹² Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 6.

ketentuan-ketentuan hukum tentang hak-hak penguasaan atas tanah.¹³

Dengan kata lain, hukum pertanahan sama halnya dengan hukum tanah. Efendi Perangin sebagaimana dikutip Urip Santoso berpendapat bahwa yang dimaksud dengan hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak penguasaan atas tanah, yang merupakan lembaga hukum dan hubungan hukum yang konkrit.¹⁴

Pendapat yang sama juga dituliskan oleh Arba mendefinisikan hukum pertanahan sebagai keseluruhan aturan-aturan hukum, baik yang tertulis (bersumber pada UUPA) maupun tidak tertulis (bersumber pada Hukum Adat), yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkrit, beraspek privat dan publik, yang disusun secara sistematis, sehingga menjadi satu kesatuan sistem.¹⁵

Lebih lanjut, Arba menguraikan objek hukum pertanahan berupa hak penguasaan atas tanah sebagai suatu lembaga hukum, meliputi; *Pertama*, Hak penguasaan yang belum dihubungkan dengan tanah dan orang/badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang hak. *Kedua*, Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit, yang sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai objeknya dan orang/badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya.¹⁶

¹³ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 17.

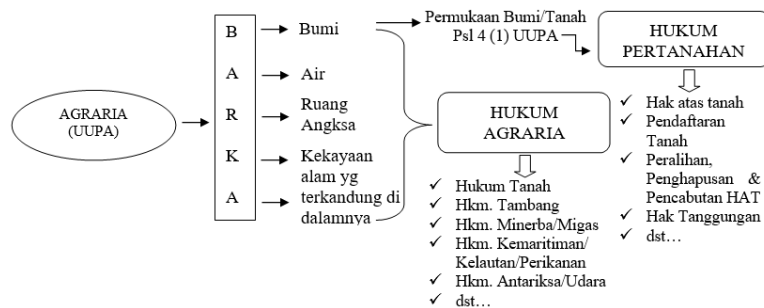
¹⁴ Urip Santoso-2, *Op.cit.*, hlm. 6

¹⁵ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 12.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 13.

D. Pokok Pembahasan dan Pembidangan

Membandingkan antara pemaknaan hukum agraria dengan hukum pertanahan sebagaimana dikemukakan di atas, maka sejatinya dapat difahami benang merah terhadap perbedaan antara kedua istilah dimaksud yang terletak pada pokok pembahasannya ataupun lingkup kajiannya sebagaimana diuraikan dalam gambar berikut:



Gambar 1.1 Pokok Pembahasan/Lingkup Kajian Hukum Agraria dan Hukum Pertanahan

Berdasarkan gambar di atas, terlihat bahwa sesungguhnya pokok pembahasan ataupun lingkup kajian hukum pertanahan merupakan bagian kecil dari hukum agraria. Berdasarkan variabel ataupun unsur BARKA sebagaimana dikandung dalam pengertian agraria menurut UUPA, maka hukum pertanahan adalah bagian dari hukum yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang (manusia/badan hukum) dengan permukaan bumi yaitu tanah (Pasal 4 ayat (1) UUPA), meliputi; hukum tentang hak atas tanah, hukum pendaftaran tanah, hukum peralihan, penghapusan dan pencabutan hak atas tanah, hukum hak tanggungan atas tanah dan lain sebagainya.

Berbeda dengan hukum agraria yang cakupannya lebih luas untuk mengatur hubungan orang (manusia/badan

hukum) dengan unsur agraria sebagaimana dimaksud oleh UUPA meliputi; hukum yang berkaitan dengan bumi baik permukaan bumi yaitu tanah seperti hukum pertanahan/hukum tanah, tubuh bumi seperti hukum pertambangan, perut bumi seperti hukum mineral dan batu bara (minerba) ataupun hukum minyak dan gas (migas). Begitupula dengan hukum air seperti hukum kelautan, kemaritiman ataupun hukum perikanan, hukum ruang angkasa seperti hukum antariksa, hukum udara. Termasuk pula yang menjadi lingkup kajian hukum agraria adalah hukum yang mengatur perihal kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Senada dengan hal tersebut, Urip Santoso berpandangan bahwa ruang lingkup pembahasan hukum agraria terbagi menjadi dua, yaitu; *Pertama*, hukum agraria dalam arti sempit, yaitu hanya membahas tentang penguasaan hak atas tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.

Kedua, hukum agraria dalam arti luas, yaitu pokok bahasannya antara lain; yang berkaitan dengan hukum pertambangan dalam kaitannya dengan hak kuasa pertambangan, hukum kehutanan dalam kaitannya dengan hak penguasaan hutan, hukum pengairan dalam kaitannya dengan hak guna air, hukum ruang angkasa dalam kaitannya dengan hak ruang angkasa, hukum lingkungan hidup dalam kaitannya dengan tata guna tanah, *landreform*.¹⁷

Pemilahan pokok pembahasan antara hukum agraria (hukum BARKA) dengan hukum tanah (hukum pertanahan) sebagaimana dipaparkan di atas tentunya berkorelasi dengan pembidangan terhadap lingkup kajian dan keberlakuan dari masing-masing bidang hukum dimaksud. Hal tersebut terjadi

¹⁷ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 9.

disebabkan pada adanya perbedaan kandungan substansi hukum antara satu dengan yang lainnya yaitu sesuai pada cakupan dan fokus kajian hukumnya masing-masing.

Hukum agraria menurut Boedi Hasono keberlakuannya mencakup bidang-bidang hukum, sebagai berikut:

- a. Hukum tanah, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
- b. Hukum air, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas air.
- c. Hukum pertambangan, mengatur tentang hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
- d. Hukum perikanan, mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.¹⁸

Berbeda dengan hukum pertanahan, keberlakuannya mencakup dua aspek bidang hukum, yaitu; *Pertama*, hukum perdata pertanahan; adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukannya perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (objeknya). Contoh; jual-beli, tukar-menukar, hibah, hak atas tanah sebagai jaminan hutang (hak tanggungan), pewarisan.

Kedua, hukum administrasi pertanahan (administratif), adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum

¹⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 8.

negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul. Contoh; pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.¹⁹

Selain kedua aspek bidang hukum pertanahan (perdata dan administrasi) sebagaimana dikemukakan di atas, masih terdapat satu bidang hukum yang tidak kalah penting untuk dibahas yaitu hukum pidana pertanahan. Hal demikian didasarkan pada kemungkinan munculnya suatu perbuatan melawan hukum dan/atau kejahatan terhadap macam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur oleh UUPA yang mengakibatkan munculnya kasus pertanahan baik sengketa, konflik dan perkara pertanahan.²⁰

Aspek hukum pidana digunakan untuk mengurai terjadinya kejahatan terhadap tanah sebagai suatu perbuatan yang dilarang oleh aturan hukum dan disertai dengan ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut baik yang terjadi pada pra-prolehan, saat perolehan maupun pasca-perolehan hak atas tanah.²¹ Penjelasan tentang ragam tindak pidana dimaksud akan dijelaskan pada Bab X tentang Kasus Pertanahan.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 7.

²⁰ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-1), "Kejahatan Terhadap Tanah", dalam *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"*, (Medan: UMSU Press, 2016), hlm. 195.

²¹ Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kusuma, *Penyidikan Tindak Pidana Kasus Tanah dan Bangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Yutisia, 2014), hlm. 3.

BAB II

UUPA SEBAGAI SUMBER HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

A. Norma Yuridis UUPA

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945); “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Artinya konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengamanahkan agar menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan amanah tersebut maka kemudian diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN No. 2043) atau dikenal sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Substansi UUPA bermuatan norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*) yang telah diatribusikan kepada negara sebagai subjek hukum untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya).²² Norma kewenangan ini pula yang kemudian memposisikan UUPA sebagai regulasi pondamen dalam hukum agraria di Indonesia dalam arti luas yaitu meliputi pengaturan-pengaturan hukum tentang BARKA.

Di lain sisi, Muhammad Ilham Arisaputra dalam penelitiannya menuliskan bahwa dari 67 pasal yang terdapat dalam UUPA, 53 pasal diantaranya mengatur tentang

²² Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 143.

pertanahan, sedangkan bidang lainnya (yang berkaitan dengan unsur BARKA) hanya disinggung sebanyak 1 atau 2 pasal saja.²³ Itu artinya secara substansi norma yuridis yang terkandung UUPA didominasi dan merupakan sumber hukum pertanahan di Indonesia, sehingga tidaklah keliru jika kemudian dalam implementasinya UUPA hanya sebatas regulasi yang mengatur tentang pokok-pokok hukum pertanahan.

Padahal sesuai titelnya, UUPA semesetinya menjadi rujukan hukum bagi pembuat undang-undang dan pemangku kebijakan dalam mengoperasionalkan kepentingan-kepentingan sumber daya agraria yang tidak hanya terbatas pada persoalan pertanahan saja. Melainkan menyangkut pula tata kelola kekayaan alam yang terkandung di dalam unsur-unsur BARKA melalui berbagai regulasi. Naifnya berbagai regulasi dimaksud masih belum menjadikan UUPA sebagai dasar pijakan dalam pembentukan dan pelaksanaannya sehingga terlihat bersifat ego-sektoral yang sarat akan disharmonisasi hukum berkaitan dengan keagrariaan Indonesia.

Beberapa regulasi yang bernuasa ego-sektoral dimaksud, diantaranya; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara; Undang-Undang 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang

²³ Muhammad Ilham Arisaputra, "Accesreform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat", *Disertasi*, (Tidak Diterbitkan, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2015), hlm. 5.

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan; dan lain sebagainya.

Lahirnya perundang-undangan tersebut merupakan *side effect* dari pasal-pasal tentang BARKA yang tidak diatur secara spesifik dalam UUPA yang seharusnya menjadi undang-undang pelaksana UUPA sebagai undang-undang agraria, namun pada implementasinya, undang-undang tersebut menjadi undang-undang sektoral yang mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukumnya sendiri, sehingga kemudian dinilai sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi.²⁴

B. Lahirnya UUPA dan Akibat Hukumnya

Sebelum UUPA diundangkan, maka yang mengatur tentang pertanahan di Indonesia adalah hukum Kolonial Belanda yang menimbulkan implikasi dualisme hukum di Indonesia di samping berlakunya hukum pertanahan menurut hukum barat (berdasarkan KUH-Perdata dan *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55*) juga berlaku hukum adat sebagai hasil dari perlawanan yang dilakukan oleh orang-orang pribumi maupun orang-orang asing yang bersimpati terhadap rakyat Indonesia pada masa itu.

Dari beberapa literatur diketahui bahwa upaya pemerintah Indonesia untuk menyusun UUPA telah berlangsung 12 tahun lamanya, dimulai pada tahun 1948 dengan beberapa kali mengalami pergantian kepanitiaan yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia. Setelah melalui rangkaian proses yang panjang, pada akhirnya tepat tanggal 24 September 1960 pemerintah Indonesia di bawah

²⁴ *Ibid.*

kepemimpinan Ir. Soekarno selaku presiden pertama Indonesia berhasil membentuk hukum agraria nasional yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA.

Urip Santoso menuliskan sedikitnya ada lima panitia/rancangan dalam upaya penyusunan UUPA mulai dari Panitia Agraria Yogya, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Soewahjo, Rancangan Soenarjo sampai Rancangan Sadjarwo dan kemudian UUPA disahkan. Adapun rangkuman sejarah pembentukan UUPA yang dituliskan oleh Urip Santoso adalah sebagai berikut:²⁵

1. Panitia Agraria Yogya; Panitia ini dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 berkedudukan di Yogyakarta diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo, Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Panitia ini mengusulkan tentang asas-asas yang akan menjadi dasar-dasar hukum agraria yang baru, yaitu:
 - a. Meniadakan asas *domein* (*domein verklaring* adalah pernyataan kepemilikan) dan pengakuan hak ulayat.
 - b. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu Hak Milik yang dapat dibebani Hak Tanggungan.
 - c. Mengadakan penyelidikan terlebih dahulu terhadap negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum apakah orang-orang asing dapat pula mempunyai Hak Milik atas tanah.
 - d. Mengadakan penetapan luas minimum tanah agar para petani kecil dapat hidup layak dan untuk Pulau Jawa diusulkan 2 hektar.

²⁵Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 42-45.

- e. Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah dengan tidak memandang macam tanahnya dan untuk Pulau Jawa diusulkan 10 hektar, sedangkan di luar Pulau Jawa masih diperlukan penyelidikan lebih lanjut.
 - f. Mengajukan menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh Panitia Agraria Yogya.
 - g. Mengadakan pendaftaran tanah Hak Milik dan hak-hak menumpang yang penting.
2. Panitia Agraria Jakarta; Setelah Panitia Agraria Yogya dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951 tanggal 19 Maret 1951, dan Keputusan Presiden tersebut sekaligus menunjuk Panitia Agraria Jakarta yang berkedudukan di Jakarta, diketuai oleh Singgih Praptodiharjo, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Panitia ini mengemukakan usulan mengenai tanah untuk pertanian rakyat (kecil), yaitu:
 - a. Mengadakan batas minimum pemilikan tanah, yaitu 2 hektar dengan mengadakan peninjauan lebih lanjut sehubungan dengan berlakunya Hukum Adat dan Hukum Waris.
 - b. Mengadakan ketentuan batas maksimum pemilikan tanah, yaitu 25 hektar untuk satu keluarga.
 - c. Pertanian rakyat hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan tidak dibedakan antara warga negara asli dan bukan asli. Badan hukum tidak dapat mengerjakan tanah rakyat.
 - d. Bangunan hukum untuk pertanian rakyat ialah Hak Milik, Hak Usaha, Hak Sewa dan Hak Pakai.
 - e. Pengaturan Hak Ulayat sesuai dengan pokok-pokok dasar negara dengan suatu undang-undang.

3. Panitia Soewahjo; Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956 dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang berkedudukan di Jakarta dan diketuai Soewahjo Soemodilogo, Sekretaris Jendral Kementerian Agraria. Panitia ini menghasilkan naskah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 1 Januari 1957 yang berisi:
 - a. Dihapuskannya asas domein dan diakuiinya hak ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara).
 - b. Asas domein diganti dengan hak kekuasaan negara atas dasar ketentuan Pasal 38 ayat (3) UUDS 1950.
 - c. Dualisme hukum agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam hukum adat maupun hukum barat.
 - d. Hak-hak atas tanah: Hak Milik sebagai hak yang terkuat yang berfungsi sosial kemudian ada hak usaha, hak bangunan, dan hak pakai.
 - e. Hak Milik hanya boleh dipunyai oleh orang-orang warga negara Indonesia tidak diadakan perbedaan antara warga negara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum pada dasarnya tidak mempunyai hak milik atas tanah.
 - f. Perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh menjadi milik seseorang atau badan hukum.
 - g. Tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemilikinya.
 - h. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan rencana penggunaan tanah.

4. Rancangan Soenarjo; Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1958 tanggal 6 Mei 1958 Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Soewahjo) dibubarkan. Setelah dilakukan beberapa perubahan mengenai sistematika dan perumusan beberapa pasalnya, maka rancangan undang-undang yang disusun Panitia Soewahjo oleh Menteri Agraria Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958. Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 1 April 1958 dapat menyetujui rancangan Soenarjo dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amanat Presiden Soekarno tanggal 24 April 1958. Dalam membahas Rancangan Soenarjo, DPR mengharap perlu untuk mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. Selanjutnya Panitia Permusyawaratan DPR membentuk sebuah Panitia *Ad Hoc* dengan tugas:
 - a. Membahas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria secara teknis yuridis.
 - b. Mempelajari bahan-bahan yang bersangkutan dengan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut yang sudah ada dan mengumpulkan bahan-bahan baru.
 - c. Menyampaikan laporan tentang pelaksanaan tugasnya serta usul-usul yang dipandang perlu mengenai Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria kepada Panitia Permusyawaratan DPR.
5. Rancangan Sadjarwo; Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 negara Indonesia kembali kepada konstitusi UUD 1945. Berhubung Rancangan Soenarjo yang telah diajukan kepada DPR beberapa waktu lalu disusun berdasarkan UUDS 1950, maka dengan Surat

Presiden tanggal 23 Maret 1960 rancangan tersebut ditarik kembali dan disesuaikan dengan UUD 1945.

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

Dalam sidang pleno sebanyak 3 kali, yaitu tanggal 12, 13 dan 14 September 1960 diadakan pemeriksaan pendahuluan. Kemudian dengan suara bulat DPRGR menerima baik Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada hari sabtu tanggal 24 September 1960 Rancangan tersebut disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 Nomor 104 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043, yang menurut diktum kelimanya disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

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

- a. Peraturan yang termaktub dalam "*Agrarische Wet*" (S. 1870-55) sebagaimana yang termuat dalam Pasal 51 "*Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*" (S. 1925-447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lain dari pasal itu.
- b. Peraturan yang termaktub dalam:

- a) "*Domeinverklaring*" tersebut dalam Pasal 1 "*Agrarische Besluit*" (S. 1870-118);
- b) "*Algemene Domeinverklaring*" tersebut dalam S. 1875-119 1 a;
- c) "*Domeinverklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1874-94f;
- d) "*Domeinverklaring* untuk keresidenan Manado" tersebut dalam Pasal 1 dari S. 1877-55;
- e) "*Domeinverklaring* untuk residentie Zuider en Oosteraf-deling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari S. 1888-58.
- f) *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (S. 1872-117) dan peraturan pelaksanaannya.

c. Peraturan yang termaktub dalam Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypoteek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

C. Sumber Hukum Pertanahan Indonesia

UUPA sebagai sumber hukum pertanahan Indonesia pada hakikatnya diilhami oleh keberlakuan hukum adat, sehingga sumber hukum pertanahan Indonesia terdiri dari sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan dan sumber hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat. Peraturan perundang-undangan dimaksud terdiri dari; UUD 1945, UUPA, Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama Sebelum Berlakunya UUPA.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sumber hukum pertanahan dalam konstitusi diatur pada BAB XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan

Kesejahteraan Sosial, yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menegaskan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Jika ditilik dari rumusan yang dituliskan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945, menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

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

- a. Bahwa pokok-pokok kemakmuran yang dikelola adalah bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dengan arti kata lain sumber kemakmuran adalah bersumber pada nilai ekonomis yang diperoleh dari hasil bumi, air maupun kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Bahwa pengelolaan atas sumber kemakmuran yang bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah dengan cara dikuasai oleh negara.
- c. Bahwa tujuan pengelolaan secara dikuasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan judul BAB XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.²⁶

2. Undang-Undang Pokok Agraria

Secara kontekstual, UUPA memiliki hubungan khusus terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yakni:

²⁶ Boedi Harsono, *Loc.cit.*

- a. UUPA merupakan pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam konsiderans “Meningat” jo. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional dalam pembentukan UUPA. Oleh karenanya, sesuai dengan kata sifatnya sebagai Undang-Undang Pokok maka UUPA harus menjadi sumber hukum materil dalam pembinaan hukum agraria nasional.
- b. Dalam penjelasan umum UUPA angka 1, merumuskan bahwa hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Pancasila serta secara khusus merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara/GBHN.
- c. Juga dirumuskan dalam penjelasan angka 1 tersebut, bahwa salah satu dari tiga tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum bagi bangsa dan negara.²⁷

3. Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama

Sumber hukum pertanahan berikutnya adalah peraturan pelaksana UUPA yang lebih bersifat teknis dalam pelaksanaan hukum pertanahan di Indonesia. Peraturan pelaksanaan UUPA dimaksud dijadikan sebagai sebuah *rule of game* dalam upaya negara mengemban amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA untuk menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di samping itu peraturan lama sebelum berlakunya UUPA juga masih digunakan sebagai

²⁷ Hasan Wargakusumah, dkk., *Hukum Agraria I; Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta: Prenhallindo, 2001), hlm. 8-10.

sumber hukum pertanahan di Indonesia, dengan syarat tertentu berdasarkan peraturan/pasal peralihan yang dinyatakan masih berlaku.

D. Tujuan UUPA

Pemberlakuan UUPA menjadi titik tolak penetapan tujuan yang ingin dicapai sebagaimana diamanahkan oleh konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjelasan Umum angka 1 UUPA menegaskan tujuan UUPA, yaitu;

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

UUPA mengedepankan kepentingan nasional dan negara yang disandingkan dengan kentalnya penghargaan UUPA terhadap keberadaan Hak Ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat Hukum Adat yang dipegang teguh oleh leluhur rakyat Indonesia secara turun-temurun sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.²⁸

Secara materil tujuan pemberlakuan UUPA adalah merupakan kebalikan dari ciri hukum agraria kolonial, yaitu hukum agraria yang disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan (Hindia-Belanda) yang ditujukan untuk kepentingan keuntungan, kesejahteraan dan kemakmuran bari pemerintah Hindia-Belanda, orang-orang Belanda dan Eropa lainnya.²⁹

²⁸ Hasan Wargakusumah, dkk., *Op.cit.*, hlm. 36.

²⁹ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 52.

2. Dituliskan bahwa; “Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan”.

Pemberlakuan UUPA mencabut dualisme hukum yaitu *agrarische wet* (Stb. 1870-55), *Koninklijk Besluit* (Stb. 1872-117) dan Buku Ke II KUH-Perdata sepanjang menyangkut tanah (diktum memutuskan UUPA) dan menjadikan hukum adat sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional sebagai bentuk kesatuan hukum dan penterjemahan penyederhanaan hukum agraria sehingga kemudian hukum agraria nasional dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat (Pasal 5 UUPA).³⁰

3. Dituliskan bahwa; “Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.”

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

E. Prinsip UUPA

Ada beberapa hal yang menjadi prinsip dalam pelaksanaan hukum pertanahan sebagaimana diatur dalam UUPA, yaitu:

1. Prinsip kebangsaan, diatur dalam Pasal 1 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUPA, menegaskan bahwa:

³⁰ *Ibid.*

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
 - (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
 - (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
2. Prinsip Hak Menguasai Negara (HMN), diatur dalam Pasal 2 UUPA, menuliskan:
- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
 - (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
 - (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.
3. Prinsip pengakuan hak ulayat, diatur dalam Pasal 3 UUPA, menegaskan bahwa: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.
4. Prinsip fungsi sosial hak atas tanah, disebutkan dalam Pasal 6 UUPA; “Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial”. Fungsi sosial mengedepankan kepentingan masyarakat dan negara di atas kepentingan pribadi. Maksudnya bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian

- bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.
5. Prinsip hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai Hubungan dengan Bumi, Air dan Ruang Angkasa, disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan pasal 2.”
 6. Prinsip persamaan antara laki-laki dan wanita, dituliskan dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, menyatakan: “Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”
 7. Prinsip *landreform*, diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu; “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.
 8. Prinsip tata guna tanah, diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan

penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung 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.

BAB III

KONSEP HUKUM HAK PENGUSAAN ATAS TANAH DI INDONESIA

A. Hak Penguasaan atas Tanah dalam Konsep Hukum Pertanahan

Secara substansi hak penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam hukum pertanahan terbagi menjadi dua, yaitu:³¹ *Pertama*, hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan atas tanah dimaksud belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya (subjek hak).

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

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa-siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Kedua, hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah dimaksud sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau

³¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 26-27.

pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

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

B. Ketentuan Pokok Penguasaan Hak Atas tanah

Pembahasan tentang ketentuan pokok penguasaan hak atas tanah berlevansi dengan hak-hak umum yang ada kaitannya dengan kelembagaan Negara Indonesia sebagai sebuah perkumpulan masyarakat yang mempunyai tujuan yang sama yaitu "Bangsa Indonesia".³²

Secara hierarki, penguasaan hak atas tanah berdasarkan hukum pertanahan Indonesia sebagaimana dituliskan dalam UUPA, yaitu: Hak Bangsa Indonesia atas tanah (diatur dalam Pasal 1 UUPA), Hak menguasai negara (diatur dalam Pasal 2 UUPA), Hak ulayat masyarakat Hukum Adat (diatur dalam Pasal 3 UUPA), Hak perseorangan dan badan hukum terhadap macam-macam hak atas yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) & Pasal 53 UUPA.

1. Hak bangsa

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

³² Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 56.

bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia sebagaimana ditegaskan pada 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 sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA.

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

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

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

Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang hukum perdata. Meskipun demikian 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.³³

2. Hak Menguasai Negara (HMN)

Hak menguasai negara atas tanah pada prinsipnya merupakan perwujudan mandat dari hak bangsa atas tanah bersifat publik yang memberikan tugas dan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu;

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Oloan Sitorus dan Nomadyawati berpendapat bahwa HMN merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan pemimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional yang sifatnya merupakan pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa sehingga kewenangan tersebut semata-mata hanya bersifat publik.³⁴

³³ Boedi Harsono, *Loc.cit.*

³⁴ Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, (Jakarta: Dasmedia Utama, 1994), hlm. 7.

Kewenangan HMN berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf a s.d c UUPA adalah:

- (3) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Urip santoso menguraikan isi wewenang HMN dalam pasal tersebut adalah sebagai berikut: ³⁵

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

³⁵ Urip Santoso-1, *Op. cit.*, hlm. 79-80.

b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- 1) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
- 2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- 1) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah).
- 2) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
- 3) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dituliskan pada Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam

masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Artinya HMN ditujukan menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Subjek HMN adalah Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan objek HMN adalah semua tanah dalam wilayah NKRI, baik tanah-tanah yang belum dilekati hak maupun tanah yang sudah dilekati hak dengan hak-hak perorangan, tanah-tanah yang dikuasai oleh negara yang disebut tanah negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49 UUPA). Hak menguasai negara disebut tanah negara ini berbeda dengan “*landsdomein*” atau “milik negara” dalam rangka *domein verklaring*.³⁶

Lebih lanjut Arba menguraikan perkembangan pemaknaan tanah-tanah negara sebagai objek HMN yaitu, mencakup:

1. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah hak milik yang sudah diwakafkan;
2. Tanah-tanah Hak Pengelolaan (HPL), yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan;
3. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat.
4. Tanah-tanah kaum, tanah-tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat *geoneologis*.
5. Tanah-tanah kawasan hutan, yang dikuasai oleh Kementerian Kehutanan RI berdasarkan Undang-Undang Kehutanan.

³⁶ Arba, *Op.cit.*, hlm. 93.

6. Tanah-tanah sisanya. Yaitu bukan tanah-tanah hak sebagaimana disebutkan di atas dan tanah negara ini adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara.³⁷

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

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah *swatantra* (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan HPL.³⁸

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yang menegaskan sebagai berikut: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 81.

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

Hak ulayat menurut ketentuan Pasal 3 UUPA tersebut disertai dengan dua syarat yaitu; *Pertama*, eksistensi masyarakat hukum. Hak ulayat dalam sepanjang menurut kenyataan masih ada di daerah-daerah yang ulayatnya tidak sesuai lagi, maka ulayat itu tidak akan hidup lagi, dan di daerah-daerah yang hak ulayatnya yang tidak pernah ada tidak akan diberikan hak ulayat baru.

Kedua, pelaksanaan hak ulayat. Hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan tidak dapat dibenarkan jika masyarakat dalam suatu negara masih mempertahankan isi pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak sehingga seakan-akan masyarakat hukum adat itu terlepas dari masyarakat hukum dan anggota masyarakat hukum adat itu sendiri.³⁹

Regulasi teknis yang mengatur tentang hak ulayat masyarakat hukum adat ini semula tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Regulasi tersebut kembali diganti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas

³⁹ Rosnidar Sembiring, *Hukum Pertanahan Adat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 74.

Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disingkat Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN).

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

Sayangnya, karakter masyarakat hukum adat yang diisyaratkan dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN lebih cenderung kepada konsep penetapan hak yang berdimensi privat dan mengabaikan dimensi hak publik adat. Artinya konsep penetapan hak dalam peraturan menteri tersebut, lebih cenderung mengarah kepada hak-hak atas tanah anggota/klan dari suatu kelompok masyarakat adat seperti halnya seperti tanah ulayat kaum di Minangkabau.⁴⁰

Padaahal di luar itu, masih ada juga cakupan hak adat yang berdimensi publik seperti halnya kelembagaan adat, persekutuan masyarakat hukum adat atau desa adat seperti nagari, negeri, kasepuhan dan lain-lain yang memiliki konten aset hak publik adat melingkupi hak untuk mengatur hubungan hukum antara anggota/klan dalam masyarakat

⁴⁰ Maria S.W. Soemardjono (Maria S.W. Soemardjono-1). *Harian Kompas*, terbitan tanggal 6 Juli 2015.

hukum adat atau diluar masyarakat hukum adat atas pemanfaatan serta pengelolaan sumber daya alam yang ada, hak untuk mengatur peruntukkan, pemanfaatan dan pengalokasikan tanah dan ruang untuk kepentingan publik masyarakat hukum adat, misalnya penentuan hutan larangan dan lain sebagainya.⁴¹

Meskipun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah mengatur tentang masyarakat hukum adat sebagai “desa adat”, yang pada substansinya hak ulayat melebur dalam aset desa adat, sehingga penetapan desa adat merupakan bagian dari penetapan hak asal usul atas wilayah adat yang disebut juga dengan hak ulayat.⁴²

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

Aturan peralihan peraturan menteri dimaksud mengakomodasi keberagaman mekanisme penetapan tersebut, dengan memastikan penetapan masyarakat hukum adat dan hak-haknya yang sudah ada maupun yang sedang berproses diakui, sehingga hak-hak masyarakat adat tersebut dapat ditetapkan sebagai hak komunal. Peluang tersebut, memunculkan ketidakpastian hukum terkait objek hak oleh karena adanya tumpang tindih penguasaan objek hak atas tanah.

Bahkan dinilai malah akan melahirkan potensi konflik horizontal antar masyarakat hukum adat dengan non-masyarakat hukum adat yang mempunyai penguasaan pada

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

objek yang sama, yaitu di atas wilayah adat. Padahal selama ini telah terjadi beberapa proses asimilasi sosial yang dibangun masyarakat untuk penyelesaian konflik terkait tumpang tindih klaim masyarakat hukum adat dengan non-masyarakat hukum adat di atas wilayah adat. Sehingga dikhawatirkan peraturan menteri dimaksud akan memperkuat klaim antar masyarakat, sehingga proses asimilasi sosial yang telah atau sedang dibangun menjadi rapuh dan bahkan buyar.⁴³

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

Dengan demikian terdapat perbedaan konsep hak komunal sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN dengan konsep hak ulayat dalam perspektif aturan umum. Parahnya lagi, banyak pakar yang mengulas bahwa telah terjadi kesalahan konsep dalam yang menyamakan hak komunal dengan hak ulayat.⁴⁴

⁴³ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-2), Artikel; *Hak Komunal Atas Tanah*, Harian Analisa, Terbit Jum'at, tanggal 23 Juni 2016, halaman 20 & 26.

⁴⁴ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-3), "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *De Jure: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 19 No. 1 (2019), hlm, 99.

Pada dasarnya hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁴⁵ Keberadaan hak ulayat masyarakat Hukum Adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu:

- a. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat Hukum Adat.
- b. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat ulayat masyarakat Hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensraum*"-nya.
- c. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan melakukan kegiatan sehari-sehari sebagai pelaksana hak ulayat.⁴⁶

4. Hak Perseorangan dan Badan Hukum

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat 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."

Ada 2 cara memperoleh hak atas tanah bagi orang atau badan hukum, yaitu: *Pertama*, Hak atas tanah yang diperoleh

⁴⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 185-186.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 82.

secara orisinil, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum untuk pertama kalinya. *Kedua*, Hak atas tanah yang diperoleh secara derivatif, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum secara turun temurun dari hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain.⁴⁷

C. Asas Pemisahan Horizontal (*Horizontale Scheiding*)

UUPA mengenal adanya asas pemisahan horizontal (*horizontale Scheiding*), yang memandang bahwa bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan satu kesatuan dengan tanah, melainkan terpisah satu dengan lainnya.⁴⁸ Bermakna pula bahwa tidak selamanya subjek hak pemilik hak atas tanah juga berperan sebagai pemilik bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Asas dimaksud memungkinkan antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan/tanaman di atas tanah tersebut adalah orang yang berbeda.

Dalam praktiknya dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman di atasnya, asalkan:

- a. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman yang merupakan tanaman keras;
- b. Bangunan dan tanah tersebut milik yang mempunyai tanah; dan

⁴⁷ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 53-54.

⁴⁸ Arba, *Op.cit.*, hlm 14.

- c. Maksud yang demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.⁴⁹

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 87-88.

BAB IV

HAK-HAK ATAS TANAH

A. Pengertian Hak Atas Tanah

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

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

Lebih jauh, UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Pada Penjelasan Pasal 1 UUPA dituliskan bahwa; “Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi”.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan undang-

undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Hak atau *recht* diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.⁵⁰

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁵¹

Penjabaran terhadap pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata “menguasai” fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu yuridis, perdata dan publik, dengan uraian sebagai berikut:

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

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

⁵⁰ Arba, *Op.cit.*, hlm. 83.

⁵¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 24.

bidang tanah dimaksud dapat menuntut diserahkan kembali tanah yang tersebut secara fisik kepadanya.

Kedua, aspek perdata; yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan hutang (hak tanggungan) antara pemegang hak dengan pihak pemberi hutang (Bank/Kreditur). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya.

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

Ketiga, aspek publik; yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.⁵²

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

“Hak atas permukaan bumi yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.⁵³

⁵² *Ibid.*, hlm. 23.

⁵³ Maria S.W. Sumardjono (Maria S.W. Soemardjono-2), *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hlm. 128.

Pengertian hak atas tanah yang di kemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono merupakan intisari dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA, dengan unsur-unsur hak atas tanah yang meliputi; adanya subjek hukum, adanya kewenangan, adanya objek dan harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Subjek hak diberi kewenangan untuk mempergunakan, mengelola dan mengambil manfaat atas objek BARKA, meliputi: permukaan dan tubuh bumi air, dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air danau dan ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

B. Subjek Pemegang Hak Atas Tanah

Subjek pemegang hak atas tanah dikenal sebutan subjek hak yang tidak lain adalah merupakan subjek hukum yaitu orang baik dalam arti manusia maupun dalam arti badan hukum. Subjek hukum hak atas tanah atau lazim disebut dengan subjek hak adalah pihak yang ditunjuk sebagai pemegang hak atas tanah.⁵⁴

1. Subjek hukum

Subjek hukum pada dasarnya adalah segala suatu yang menurut hukum berhak/berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, di hadapan hukum ia memiliki hak dan kewajiban, dan menurut hukum ia berwenang untuk bertindak menjadi pendukung hak (*rechtsbevoegdheid*).⁵⁵ Subjek

⁵⁴ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-4), *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Medan: Pustaka Prima, 2018), hlm. 59.

⁵⁵ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 227-228.

hukum juga diartikan sebagai *Purusa*⁵⁶, yaitu segala sesuatu yang memiliki kewenangan hukum dan kewenangan hukum diartikan sebagai kecakapan hukum untuk menjadi pendukung subjek hukum.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa subjek hukum adalah orang (*persoon*), dan terhadap orang atau *persoon* sebagai subjek hukum ini ada dua pengertian:

- a. *Natuurlijk persoon* adalah *mens persoon*, yang disebut orang atau manusia pribadi.
- b. *Rechtspersoon* adalah yang berbentuk badan hukum yang dapat dibagi dalam;
 - 1) *Publiek Rechtspersoon*, yang sifatnya adalah unsur kepentingan umum seperti negara, daerah tingkat I, Tingkat II, dan Desa (sekarang difahami sebagai pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah kelurahan dan pemerintah desa).
 - 2) *Privat Rechtspersoon*, badan hukum privat yang mempunyai sifat/adanya unsur kepentingan individual.⁵⁷

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

⁵⁶ *Purusa* sebagai terjemahan *persoon* yang diambil dari bahasa jawa berasal dari bahasa sangsekerta, L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), hlm. 203.

⁵⁷ R. Soeroso, *Op.cit.*, hlm. 228.

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

- a. Subjek hukum orang atau manusia pribadi (*natuurlijk persoon/persoon*);
 - 1) Cakap hukum apabila dianggap cukup cakap untuk mempertanggungjawabkan sendiri atas segala tindakan-tindakannya sendiri.⁵⁸ Artinya, untuk dapat mempertanggungjawabkan segala tindakannya harus ada unsur kedewasaan dan sehat mental (tidak gila) pada diri subjek hukum tersebut. Dan untuk orang yang belum dewasa serta dianggap cacat mental (gila) dalam melakukan perbuatan hukum harus diwakili oleh walinya (pengampunya).
 - 2) Batasan usia kedewasaan bagi subjek hukum dalam melakukan perbuatan hukum meliputi;
 - (a) Aspek Hukum Perdata; untuk cakap membuat suatu perjanjian adalah adanya kecakapan untuk membuat perikatan (*verbintenis*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), dan batasan usia adalah minimal berumur 21 (duapuluh satu) tahun atau sebelumnya sudah melangsungkan perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 330 KUHPerdata.
 - (b) Aspek Hukum Perkawinan; syarat usia untuk dapat menikah adalah bagi laki-laki minimal berusia 17 (tujuh belas) tahun dan bagi wanita adalah 16 (enam belas) tahun sebagaimana diatur

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 233.

dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

- (c) Aspek Hukum Pidana; syarat pertanggungjawaban pidana bagi seseorang subjek hukum menurut UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak adalah 18 (delapan belas) tahun.
- (d) Aspek pelayanan pertanahan; menurut Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4/SE/I/2015 tentang Batasan Usia Dewasa Dalam Rangka Pelayanan Pertanahan adalah 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.
- b. Subjek hukum badan hukum (*rechtspersoon*); ialah kumpulan dari orang-orang sebagai subjek hukum, terdiri atas;⁵⁹
 - 1) Badan Hukum Publik; ialah badan hukum publik yang didirikan berdasarkan hukum publik yang menyangkut kepentingan publik, orang banyak atau negara. Badan hukum ini merupakan badan-badan hukum negara yang mempunyai kekuasaan dan dibentuk berdasarkan perundang-undangan.
 - 2) Badan Hukum Privat/Perdata atau sipil yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau hukum perdata yang menyangkut pribadi di dalam badan hukum itu, jenis nya dapat berupa korporasi dan yayasan.

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

⁵⁹ R. Soeroso, *Op.cit.*, hlm. 230-240.

suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dimaksud.

2. Subjek Hak

Apa yang dimaksud dengan subjek hak? Apakah semua subjek hukum dapat menjadi subjek hak? Pertanyaan-pertanyaan ini kemudian kerap muncul ketika membahas tentang hak atas tanah. Untuk menemukan jawabannya akan dimulai dengan melihat kandungan Pasal 4 ayat (1) UUPA, antara lain menyebutkan berbagai macam hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah), yang dapat di berikan kepada dan dipunyai oleh orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.⁶⁰

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

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

Lebih jauh dari hal tersebut secara garis besar subjek pemberian hak atas tanah meliputi;⁶¹

⁶⁰ Selengkapnya Pasal 4 ayat (1) UUPA; "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

⁶¹ Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah*, (Jakarta: SJDH Hukum, 2012), hlm. 9.

1. Warga Negara Indonesia (WNI)
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. Departemen, lembaga pemerintah non departemen.
4. Badan-badan keagamaan.
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
7. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

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

Lebih jauh dari hal tersebut, perbuatan hukum pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah adalah peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang bukan hanya sekedar kegiatan administratif.⁶² Hak keperdataan seseorang merupakan hak asasi manusia yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh sesama manusia lainnya dalam rangka terwujudnya kedamaian dalam hubungan kemasyarakatan.⁶³

⁶² Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 81.

⁶³ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksannya*, (Bandung: Yogyakarta, 1993), hlm. 25.

Oleh karena dalam lingkup perbuatan hukum pertanahan lebih condong mengarah kepada hak keperdataan bagi pemegang haknya, maka pra-syarat untuk suatu subjek hukum dapat dinyatakan cakap hukum, lebih didasari pada apa yang ditentukan oleh hukum perdata yang berlaku di Indonesia. Namun demikian perbuatan keperdataan seorang subjek hukum terhadap hak atas tanah yang dipegangnya tidak menutup kemungkinan menimbulkan aspek pidana.

C. Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA

Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA mengacu kepada dualisme hukum yang mengatur tentang hak-hak atas tanah, yaitu hukum kolonial dan hukum adat atas tanah. Maka kemudian dikenal istilah tanah-tanah hak barat dan tanah-tanah hak Indonesia.

Menurut B. F. Sihombing tanah-tanah hak barat adalah tanah hak-hak atas tanah yang mengacu pada hukum barat sebagaimana ditentukan dalam Buku ke II yang diatur mulai dari Pasal 499 s.d Pasal 829 KUHPperdata, sedangkan tanah-tanah hak Indonesia adalah hak atas tanah yang berpangkal pada hukum adat.⁶⁴

Berikut ini adalah macam-macam hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, sebagai berikut:⁶⁵

Pertama, *eigendom recht* atau *right of property* diterjemahkan sebagai hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 570 buku II BW (*burgerlijke wetboek*) atau KUHPperdata. Hak *eigendom* merupakan hak kepemilikan keperdataan atas

⁶⁴ B. F. Sihombing, *Konversi Hak atas tanah Barat*, (Jakarta: Kencana PrenadaMedia, 2021). hlm. 25 & 42.

⁶⁵ Rifqi Harrys, "Hak-Hak Atas Tanah", <https://rifqiharrys.wordpress.com/tag/hak-atas-tanah/>, (Sabtu, 19 Januari 2019, 17.³⁰).

tanah yang terpenuh, tertinggi yang dapat dipunyai oleh seseorang.

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

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

Kedua, hak *erfpacht* adalah hak benda yang paling luas yang dapat dibebankan atas benda kepada orang lain. Pasal 720 KUHPperdata disebutkan;

Bahwa suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban memberi upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, pendapatan.

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

Ketiga, hak *opstal* adalah hak untuk mempunyai rumah, bangunan, atau tanam-tanaman di atas tanah orang lain. Menurut ketentuan Pasal 711 KUHPperdata, hak numpang

karang (*hak opstal*) adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan, dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

Keempat, hak *gebruik* adalah suatu hak kebendaan atas benda orang lain bagi seseorang tertentu untuk mengambil benda sendiri dan memakai apabila ada hasilnya sekedar buat keperluannya sendiri beserta keluarganya.

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

Hak *gebruik* ini diatur oleh hal-hal yang telah ditentukan sendiri dalam perjanjian kedua belah pihak. Tapi jika tidak ada perjanjian antara kedua belah pihak, maka berlakulah pasal 821 dan pasal-pasal yang berkaitan dengan hal itu dalam KUHPerdara. Pada perkembangannya hak ini kemudian menjelma menjadi hak sewa atas tanah.

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

Hak pakai (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah menurut hukum adat yang telah memberikan wewenang

kepada seseorang tertentu untuk memakai sebidang tanah tertentu bagi kepentingannya.

Hak ini mirip dengan hak yang dinikmati oleh orang asing atau orang luar persekutuan atas tanah persekutuan. Hanya saja, perseorangan anggota persekutuan tidak dituntut untuk membayar biaya atau ganti rugi tertentu. Biasanya tanah yang dikuasai dengan hak dalam hukum adat itu berupa ladang.

Bentuk hukum penguasaan tanah pada masyarakat adat dikenal dengan hak atas tanah adat. Ini merupakan istilah yang digunakan secara formal, walaupun sesungguhnya pada setiap etnik maupun suku istilah yang digunakan berbeda-beda. Macam-macam sebutan untuk hak atas tanah tersebut di atas antara lain sebagai berikut;⁶⁶

a. Hak *Gogol*;

Ialah hak seorang *Gogol*, atas apa yang ada dalam perundang-undangan agraria di jaman hindia belanda dahulu, atau juga disebut komunal desa. "Hak *Gogol*" biasanya disebut "Hak *Sanggao*", atau "Hak *Pekulen*". Untuk diketahui Hak *Gogol* itu disebut hak komunal (*Communal Bezit*) yang dianggap sebagai tanah desa, yang diusahakan oleh orang-orang tertentu, *Gogol* (Kuli), sedang tanahnya disebut tanah *Gogolan* atau tanah *Pekulen*.

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

⁶⁶ Hilmy Al Varizy, "Hak-Hak atas Tanah Sebelum UUPA", <http://sufilasaint.blogspot.co.id/2010/12/hak-hak-atas-tanah-sebelum-uupa.html>, (Sabtu, 19 Januari 2019, 17.30).

Maka, untuk dapat disebut “Hak *Gogolan*” ada dua syarat, yaitu; Bahwa tanah yang dikuasainya tetap pada tanah yang sama dan apabila si *Gogol* meninggal dunia, maka Hak *Gogol*-nya dapat dilanjutkan oleh salah seorang ahli waris tertentu. Apabila tidak ada, maka yang menjadi ahli warisnya adalah jandanya. Dengan demikian turun temurun terbatas.

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

b. Hak *Grant*;

Adalah hak atas tanah atas pemberian Hak raja-raja kepada bangsa asing. Hak *Grant* dapat disebut juga *Grant Sultan*, *Geran Datuk* atau *Geran Raja*. Hak *Grant* dikenal ada 3 macam, yaitu:

- 1) *Grant Sultan* adalah merupakan hak untuk mengusahakan tanah, yang diberikan oleh Sultan kepada para kaula Swapraja. Hak *Grant Sultan* ini, didaftar dikantor Pejabat Pamong Praja.
- 2) *Grant Controleur* adalah hak yang diberikan kepada para bukan kaula Swapraja. Hak dimaksud disebut *Controleur*, karena pendaftarannya dilakukan di kantor *Controleur*. Hak ini banyak diubah menjadi hak *opstal* atau hak *erfpacht*.
- 3) *Grant Deli Maatschappy* adalah hak yang diberikan oleh Sultan kepada *Deli Maatschappy*, lalu *Deli*

Maatschappy diberikan wewenang untuk memberikan bagian bagian tanah *Grant* kepada pihak ketiga/lain.

- 4) Hak *Hanggaduh*; adalah hak untuk memakai tanah kepunyaan raja. Menurut pernyataan ini, maka semua tanah Yogyakarta, adalah kepunyaan raja, sedang Rakyat hanya menggaduh saja. Untuk diketahui, bahwa tanah-tanah didaerah istimewa Yogyakarta, adalah tanah-tanah yang berasal: hak-hak yang berasal bekas Hak Barat dan hak-hak yang berasal dari bekas Swapraja.

Keenam, Hak ulayat; Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, di mana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya. Masyarakat dan sumber daya yang dimaksud memiliki hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Hak ulayat berbeda dengan hak komunal atas tanah.

D. Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA

Hak atas tanah berdasarkan UUPA adalah hak atas tanah yang lahir setelah pemberlakuan UUPA pada tanggal 24 September 1960. Menurut UUPA, ada 4 sebab lahirnya tanah hak yaitu; (1) tanah hak yang lahir karena hukum adat, (2) tanah hak yang lahir karena penetapan pemerintah, (3) tanah hak yang lahir karena undang-undang dan (4) tanah hak yang lahir karena pemberian.⁶⁷

⁶⁷ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 54-58.

Hak atas tanah berdasarkan UUPA melahirkan tanah hak yaitu bidang tanah yang telah dilekati suatu hak atau disebut pula dengan tanah terdaftar yang berisikan register nomor hak sebagaimana tercantum dalam produk akhir dari suatu proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan sebutan sertifikat⁶⁸ hak atas tanah.⁶⁹ Sesuai dengan *title*-nya maka di dalam hak atas tanah selain memiliki kewenangan sebagai

⁶⁸ Terdapat perbedaan penulisan kata sertifikat hak atas tanah antara yang dituliskan dalam peraturan perundang-undangan dengan penulisan pada sertipikat tanah yang menggunakan huruf 'p'. Penulisan 'sertipikat' dengan menggunakan huruf 'p' pertama kali muncul dalam redaksi Pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah; yaitu; "Salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak." Meskipun kemudian peraturan tersebut dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, namun kata sertipikat masih dipertahankan hingga kini, walaupun di beberapa peraturan perundang-undangan lainnya termasuk dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata yang digunakan adalah sertifikat dengan menggunakan huruf 'f'. Belum ada penjelasan resmi terkait dengan hal tersebut dari pihak Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian jika memperhatikan kelaziman yang dilakukan, penggunaan kata sertipikat (menggunakan huruf 'p') diikuti dengan mencantumkan; status hak, nomor hak, subjek hak, luas dan letak tanah. Contohnya Sertipikat Hak Milik Nomor 1, an. SUPASIPA, Luas 200m2, Letak Tanah di Keluarahan A kecamatan B Provinsi C. Sedangkan penggunaan kata sertifikat (menggunakan huruf "f") kelaziman digunakan untuk menegaskan sertifikat dalam pengertian jamak atau umum seperti halnya sertifikat hak atas tanah. Berdasarkan kelaziman tersebut maka dalam penulisan disertasi ini menggunakan kata sertifikat (menggunakan huruf "f") sebagai pemaknaan secara umum.

⁶⁹ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-5), *Buku Ajar: Hukum Agraria* (Suatu Pengantar), (Medan: Umsu Perss, 2018), hlm. 46.

salah satu bentuk hak juga memiliki kewajiban-kewajiban dalam mempertahankan haknya tersebut terhadap suatu bidang tanah.⁷⁰

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

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

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

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

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

⁷⁰ Rahmat Ramadhani-1, *Op.cit.*, hlm. 199.

yang berasal dari tanah negara dan memiliki jangkauan dan batasan waktu sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang bersifat sementara yang berasal dari tanah hak primer (pihak lain).⁷¹

Pada perkembangannya, Pemerintah telah memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021) yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja). Meskipun Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan Inkonstitusional bersyarat atau dinyatakan masih berlaku secara konstitusi sampai dengan adanya perbaikan sesuai tenggat waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi yakni paling lama 2 tahun sejak putusan dibacakan, namun peraturan turunannya seperti salah satunya PP No. 18 Tahun 2021 tampak telah diterapkan sejak diundangkan.

Dalam Penjelasan Umum alenia ke-4 PP No. 18 Tahun 2021 menuliskan bahwa:

“Peraturan Pemerintah ini menyatukan (*omnibus law*), mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal

⁷¹ Arba, *Op.cit.*, hlm. 97-130.

atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara”.

Secara tegas Pasal 103 PP No. 18 Tahun 2021 mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi atas peraturan perundang-undangan, yaitu:

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 36a3);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5793);
- f. Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sporadis dalam Pasal 26 ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

Konsekuensi yuridis terhadap pemberlakuan PP No. 18 Tahun 2021 adalah berubahnya beberapa ketentuan tentang hak-hak atas tanah baik yang bersifat primer maupun sekunder sebagaimana diatur dalam regulasi teknis pelaksanaan pengaturan hukum hak atas tanah yang diatur sebelumnya

pada peraturan perundang-undangan yang telah dituliskan dalam penjelasan umum tersebut di atas.

Pada alenia selanjutnya Penjelasan Umum PP No. 18 Tahun 2021 menuliskan “bahwa PP ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: *mass rapid transit*, fasilitas penyel:erangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah)”.

1. Hak Milik (HM)

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

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

“Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA”.

Terdapat beberapa ciri-ciri hak milik antara lain; 1). HM adalah hak yang terkuat dan terpenuh dibanding dengan hak-hak lainnya, 2). HM dapat dibebani dengan hak-hak lainnya, seperti hak guna usaha, hak pakai, dan hak lainnya, 3). HM tidak mempunyai jangka waktu berlakunya, 4). Hanya HM yang dapat diwakafkan, 5). HM hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.⁷²

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

1) Bank yang didirikan oleh negara, 2). Perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No 79 tahun 1958, 3). Badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/agraria setelah mendengar Menteri Agama, 4). Badan sosial yang ditunjuk oleh menteri pertanian setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Lahirnya hak milik berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUPA dapat terjadi melalui dua cara, yaitu; *Pertama*, Hak milik terjadinya karena menurut hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah, *Kedua*, Hak milik terjadi karena penetapan pemerintahan dan ketentuan undang-undang.

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

1) Beralih karena suatu perbuatan hukum, seperti; Jual-Beli, Hibah, Wasiat, Tukar Menukar, Penanaman suatu modal usaha dan lain sebagainya.

⁷² Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-6), *Dasar-Dasar Hukum Agraria*, (Medan: CV. Pustaka Prima, 2019), hlm. 65.

2) Beralih karena suatu peristiwa hukum, seperti; pewarisan karena kematian.

3) Peralihan hak milik tersebut dapat dilakukan baik untuk selama-lamanya, seperti jual beli lepas, tukar menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perwakafan tanah milik serta pelepasan hak, maupun peralihan hak untuk sementara seperti dijadikannya Hak Milik yang dibebani Hak Tanggungan atau juga jual beli sementara. Hapusnya hak milik disebabkan oleh hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA, yaitu;

1) Tanahnya jatuh kepada negara, yang disebabkan oleh; Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA, Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, Karena diterlantarkan, Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2

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

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-

hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

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

1) Pasal 23 UUPA menegaskan bahwa Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Hal ini dibuktikan dengan penerbitan sertifikat oleh kantor pertanahan setempat (PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)

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

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Bagi Orang Asing Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021

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

(3)Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh

pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.

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

Untuk WNI yang melaksanakan perkawinan dengan orang asing tetap dapat memiliki hak atas tanah yang sama dengan WNI lainnya dan hak atas tanah tersebut bukan merupakan harta bersama yang dibuktikan dengan perjanjian pemisahan harta antara suami dan istri yang dibuat dengan akta notaris. Ketentuan tersebut dituliskan dalam Pasal 70 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021.

Menurut ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf c PP No. 18 Tahun 2021 orang asing dapat menjadi subjek hak milik atas satuan rumah susun. Orang asing sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah orang asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu orang asing yang mempunyai dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 69 ayat (1) PP No 18 Tahun 2021.

Selain rumah susun, menurut ketentuan Pasal 71 ayat (1) huruf a PP No. 18 Tahun 2021, orang asing juga dapat memiliki tapak rumah di atas tanah hak pakai; atau hak pakai di atas hak milik, yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah; atau Hak Pengelolaan, berdasarkan perjanjian pemanfaatan Tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan.

Kategori hak milik atas satuan rumah susun yang dapat dimiliki oleh orang asing menurut ketentuan Pasal 71 ayat (1) huruf b PP No. 18 Tahun 2021 adalah rumah susun yang

dibangun di atas bidang tanah hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah negara; hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan; atau hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah hak milik. Sedangkan letak rumah susun dimaksud menurut ketentuan Pasal 71 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 merupakan satuan rumah susun yang dibangun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya.

Artinya orang asing dapat ditunjuk sebagai subjek pemegang hak milik atas satuan rumah susun untuk tempat tinggal atau hunian. Namun penting untuk difahami, bahwa berdasarkan uraian ketentuan di atas, hak milik atas satuan rumah susun bagi orang asing bukanlah hak milik yang bersifat primer sebagaimana dimaksud dalam UUPA, melainkan hak atas skunder yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah hak primer (hak atas tanah pihak lain).

Penting untuk difahami pula bahwa kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian Orang di Indonesia memiliki batasan-batasan sebagaimana diatur dalam Pasal 72 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu; batasan minimal harga; batasan luas bidang tanah; batasan jumlah bidang tanah atau unit satuan rumah susun; dan peruntukan hanya untuk rumah tinggal atau hunian yang kemudian secara teknis aturan tentang batasan-batasan ini menurut ketentuan Pasal 73 PP No. 18 Tahun 2021 memerintahkan agar supaya diatur lebih lanjut oleh peraturan menteri.

2. Hak Guna Usaha (HGU)

Ketentuan tentang HGU dapat dijumpai dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA. Pengertian HGU berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan milik sendiri guna

perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. HGU pada dasarnya termasuk hak atas tanah yang bukan bersumber hukum adat, melainkan atas tanah baru yang diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern, oleh karenanya hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu yang lama.⁷³

Ketentuan luas HGU menurut Pasal 28 ayat (2) UUPA adalah untuk perseorangan, luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Sedangkan Badan Hukum, luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pasal 28 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa HGU dapat diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 ha. Jika luas tanah 25 ha atau lebih, harus menggunakan investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

Ketentuan jangka waktu HGU menurut Pasal 29 UUPA yaitu hak guna usaha diberikan dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun. Jangka waktu tersebut masih dapat diperpanjang lagi selama 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaan. Oleh karena jangka waktunya yang relatif lama, maka HGU hanya dimungkinkan atas tanah yang dikuasi negara.

Ciri-ciri yang melekat pada HGU berdasarkan UUPA adalah antara lain; hanya dapat diberikan atas tanah negara, dapat beralih karena pewarisan, mempunyai jangka waktu terbatas, dapat dijadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan, dapat dialihkan kepada pihak lain, dapat dilepaskan menjadi tanah negara.⁷⁴

⁷³ Arba, *Op.cit.*, hlm. 104.

⁷⁴ Rahmat Ramadhani-5, *Op.cit.*, hlm. 71.

Subjek hukum yang dapat ditunjuk sebagai Subjek HGU berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (1) UUPA adalah; Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Menurut ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPA; apabila pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat di atas, jangka waktu satu tahun pemegang hak harus melepaskan haknya atau mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat.

Bidang tanah dapat dijadikan objek HGU adalah tanah negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 UUPA. Lahirnya HGU dapat terjadinya melalui penetapan pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 UUPA, bahwa HGU dapat beralih atau dialihkan melalui jual beli, tukar menukar, penyertaan modal, hibah, dan pewarisan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 UUPA. Sedangkan Pembebanan HGU dengan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Hapusnya HGU menurut ketentuan Pasal 34 UUPA, hapus karena; jangka waktu berakhir, dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena suatu syarat yang tidak terpenuhi; dilepaskan haknya oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir; dicabut haknya untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah. Selain penyebab tersebut HGU hapus juga disebabkan oleh ketentuan Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA, sebagai berikut;

“Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak

memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai HGU Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagai peraturan pelaksanaan UUPA telah dicabut oleh PP. No. 18 Tahun 2021. Ketentuan tentang HGU dalam PP tersebut diatur mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 33, yaitu:

Pertama, ketentuan tentang subjek HGU berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPA yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek HGU, maka berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 memerintahkan agar dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna usaha kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dan apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.

Kedua, Tanah yang di atasnya dapat diberikan HGU selain tanah negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 UUPA, juga dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan sesuai dengan ketentuan Pasal 21 PP No. 18 Tahun 2021.

Ketiga, masa berlaku HGU berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) PP. No. 18 Tahun 2021 dipertegas menjadi paling lama 35 tahun dari sebelumnya hanya 25 tahun kemudian dapat diperpanjang paling lama 25 tahun dan dapat juga diperbarui paling lama 35 tahun sehingga total jangka waktu pengelola HGU bisa mencapai paling lama 95 tahun.

Terhadap HGU yang habis masa berlakunya kembali menjadi berstatus tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara bekas HGU maka penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan ketentuan Pasal 22 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021, yaitu:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan tanah dan masyarakat sekitar.

Keempat, keputusan pemberian HGU di atas tanah negara dilakukan oleh menteri dan HGU di atas tanah Hak Pengelolaan diberikan oleh menteri setelah ada persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, dan terhadap keputusan menteri tersebut dapat dibuat secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 23 PP No. 18 Tahun 2021. Keputusan Menteri tersebut wajib didaftarkan ke kantor pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 PP. No. 18 Tahun 2021.

Kelima, kewajiban-kewajiban pemegang HGU berdasarkan Pasal 27 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu sebagai berikut;

- a. Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. Mengusahakan tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- c. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha;
- d. Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- e. Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung;
- f. Mengelola, memelihara, dan menguasai serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (*high conservation value*), dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha;
- g. Menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- h. Mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- i. Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20 persen dari luas tanah yang diberikan hak guna usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;

- j. Menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha;
- k. Melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- l. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang Hak Pengelolaan, setelah Hak Guna Usaha hapus.

Keenam, larangan-larangan bagi pemegang HGU berdasarkan ketentuan Pasal 28 PP No. 18 Tahun 2021, adalah:

1. Menyerahkan pemanfaatan tanah HGU kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan;
2. Mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air;
3. Membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar;
4. Merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
5. Menelantarkan tanahnya;
6. Mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam areal HGU terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.

Ketujuh, hak-hak pemegang HGU berdasarkan ketentuan Pasal 29 PP No. 18 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

1. Menggunakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan

- sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
2. Memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah yang diberikan dengan hak guna usaha sepanjang untuk mendukung penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau;
 3. Melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedelapan, menurut ketentuan Pasal 30 ayat (1), (2) dan (3) PP No. 18 Tahun 2021 terhadap HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan; HGU dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya dan terhadap pelepasan HGU dimaksud harus dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri.

Kesembilan, sebab-sebab hapusnya HGU ditentukan oleh Pasal 31 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu karena;

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b. dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 1. tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang HGU
 2. cacat administrasi; atau
 3. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

- c. diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;
- d. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- e. dilepaskan untuk kepentingan umum;
- f. dicabut berdasarkan undang-undang;
- g. ditetapkan sebagai tanah telantar;
- h. ditetapkan sebagai tanah musnah;
- i. berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk HGU di atas tanah Hak Pengelolaan; atau
- j. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Kesepuluh, setelah HGU hapus maka akibat hukumnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 32 ayat (1), (2) dan (3) PP No. 18 Tahun 2021 yaitu; hapusnya HGU di atas tanah negara, mengakibatkan tanah menjadi berstatus tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan. Tanah negara bekas HGU dimaksud kemudian untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Sedangkan hapusnya HGU di atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

3. Hak Guna Bangunan (HGB)

Ketentuan tentang HGB diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Pengertian HGB tertulis di dalam Pasal 35 UUPA, yaitu; "hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun". HGB dapat dialihkan kepada pihak lain. Tujuan penggunaan HGB adalah untuk mendirikan bangunan saja, meliputi; bangunan rumah tinggal, usaha perkantoran, pertokoan, industri dan lain-lain.

Subjek hukum yang dapat ditunjuk sebagai Subjek HGB Menurut Pasal 48 UUPA adalah; Warga Negara Indonesia (WNI) dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

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

Bidang tanah yang dapat dijadikan Objek HGB menurut ketentuan pasal 37 ayat (1) UUPA, adalah; tanah negara dan tanah hak milik. Dari cirinya, HGB dapat beralih dan dialihkan, memiliki jangka waktu yang terbatas, dapat dijadikan sebagai jaminan hutang dengan pembebanan hak tanggungan, dapat dilepaskan oleh pemegang haknya dan dapat diberikan di atas hak milik dan tanah negara.

Lahirnya HGB berdasarkan Pasal 37 UUPA terjadi karena; Penetapan oleh pemerintah jika objeknya adalah tanah negara; Perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan diberikan HGB jika objek tanahnya milik perorangan. Menurut Pasal 19 dan 32 UUPA setiap pemberian HGB harus didaftarkan pada kantor pertanahan tempat tanah berada.

Jangka waktu HGB berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan (2) UUPA adalah selama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Peralihan dan pembebanan HGB menurut Pasal 35 ayat (3) UUPA; HGB

dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak guna bangunan terjadi karena: jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, pewarisan. Pasal 39 UUPA menegaskan bawah HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

HGB dapat hapus dikarenakan sebab-sebab sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 40 UUPA, HGB hapus karena; jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah; atau karena ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA, yaitu;

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

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai HGB Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021

Ketentuan tentang HGB pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh PP No. 18 Tahun 2021 yang kemudian

mengatur tentang HGB mulai dari Pasal 34 sampai Pasal 48, yaitu:

Pertama, ketentuan tentang subjek HGB berdasarkan ketentuan 48 UUPA yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek HGB, maka berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 memerintahkan agar dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGB kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dan apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.

Kedua, tanah yang di atasnya dapat diberikan HGB berdasarkan ketentuan Pasal 36 PP No. 18 Tahun 2021 adalah meliputi: tanah negara; tanah hak pengelolaan; dan tanah hak milik.

Ketiga, masa berlaku HGB yang berasal dari tanah negara dan hak pengelolaan berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 dipertegas menjadi paling lama 30 tahun, kemudian dapat diperpanjang paling lama 20 tahun dan dapat juga diperbarui paling lama 30 tahun sehingga total jangka waktu pengelola HGB bisa mencapai paling lama 80 tahun. Sedangkan untuk HGB di atas tanah hak milik masa berlakunya paling lama 30 Tahun dan dapat diperbaharui dengan Akta Pemberian HGB di atas HM sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021.

Terhadap HGB di atas tanah negara dan Hak Pengelolaan yang habis masa berlakunya kembali menjadi berstatus tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara bekas HGB maka penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak

dengan memperhatikan ketentuan Pasal 37 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021, yaitu:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan tanah dan masyarakat sekitar.

Keempat, keputusan pemberian HGB di atas tanah negara dilakukan oleh menteri dan HGB di atas tanah hak pengelolaan diberikan oleh menteri setelah ada persetujuan dari pemegang hak pengelolaan, dan terhadap keputusan menteri tersebut dapat dibuat secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 38 PP No. 18 Tahun 2021. Keputusan menteri tersebut wajib didaftarkan ke kantor pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 39 PP. No. 18 Tahun 2021.

Kelima, Kewajiban-kewajiban pemegang HGB berdasarkan Pasal 42 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu sebagai berikut;

- a. melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;

- b. memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- c. menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- d. mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- e. melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- f. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang hak milik, setelah hak guna bangunan hapus.

Keenam, larangan-larangan bagi pemegang HGB berdasarkan ketentuan Pasal 43 PP No. 18 Tahun 2021, adalah:

- a. mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air;
- b. merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- c. menelantarkan tanahnya; dan/atau
- d. mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam areal hak guna bangunan terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.

Ketujuh, hak-hak pemegang HGB berdasarkan ketentuan Pasal 44 PP No. 18 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

- a. menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana

ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;

- b. mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan sepanjang untuk keperluan pribadi dan/atau mendukung usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c. melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedelapan, menurut ketentuan Pasal 45 ayat (1), (2) dan (3) PP No. 18 Tahun 2021 terhadap HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan; HGB dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya dan terhadap pelepasan HGB dimaksud harus dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri.

Kesembilan, sebab-sebab hapusnya HGB ditentukan oleh Pasal 46 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu karena;

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b. dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 1. tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang HGU
 2. tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak guna bangunan antara pemegang hak guna bangunan dan

- pemegang hak milik atau perjanjian pemanfaatan tanah hak pengelolaan;
3. cacat administrasi; atau
 4. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;
 - d. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - e. dilepaskan untuk kepentingan umum;
 - f. dicabut berdasarkan undang-undang;
 - g. ditetapkan sebagai tanah telantar;
 - h. ditetapkan sebagai tanah musnah;
 - i. berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk HGU di atas tanah hak pengelolaan; atau
 - j. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Kesepuluh, setelah HGB hapus maka akibat hukumnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 47 ayat (1) s.d (4) PP No. 18 Tahun 2021 yaitu; hapusnya HGB di atas tanah negara, mengakibatkan tanah menjadi berstatus tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan. Tanah negara berkas HGB dimaksud kemudian untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Sedangkan hapusnya HGB di atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Demikian halnya dengan hapusnya HGB di atas tanah hak milik, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak milik.

4. Hak Pakai (HP)

Ketentuan tentang hak pakai diatur pada Pasal 41 sampai pasal 43 UUPA. Pengertian hak pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA yaitu;

“Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini”.

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

Pasal 43 UUPA mengatur tentang pengalihan hak pakai dapat terjadi;

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

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Hak Pakai Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021

Ketentuan tentang HP pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai telah dicabut dan dinyatakan tidak

berlaku lagi oleh PP No. 18 Tahun 2021 yang kemudian mengatur tentang HP mulai dari Pasal 49 sampai dengan Pasal 63, yaitu:

Pertama, jenis HP terdiri atas: hak pakai dengan jangka waktu dan HP selama dipergunakan. HP dengan jangka waktu diberikan kepada: Warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan keagamaan dan sosial; dan orang asing. Sedangkan HP yang masa berlakunya selama dipergunakan diberikan kepada: instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, pemerintah desa, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 49 PP No. 18 Tahun 2021.

Lebih lanjut, ketentuan tentang subjek hukum yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek HP, maka berdasarkan ketentuan Pasal 50 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 memerintahkan agar dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HP kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dan apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.

Kedua, menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 tanah yang di atasnya dapat diberikan HP dengan jangka waktu meliputi: a. Tanah Negara; b. Tanah hak milik; dan c. Tanah Hak Pengelolaan. Sedangkan tanah yang dapat diberikan HP dengan jangka waktu selama dipergunakan meliputi: a. tanah negara; dan b. Tanah hak pengelolaan.

Ketiga, jangka waktu HP yang berasal dari tanah negara dan hak pengelolaan berdasarkan ketentuan Pasal 52 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 dipertegas menjadi paling lama 30

tahun, kemudian dapat diperpanjang paling lama 20 tahun dan dapat juga diperbarui paling lama 30 tahun sehingga total jangka HP bisa mencapai paling lama 80 tahun. Sedangkan untuk HP dengan jangka waktu selama dipergunakan menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan. HP di atas tanah hak milik masa berlakunya paling lama 30 Tahun dan dapat diperbaharui dengan Akta Pemberian HP di atas HM sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021.

Terhadap HP di atas tanah negara dan hak pengelolaan yang habis masa berlakunya kembali menjadi berstatus tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (4) PP No. 18 Tahun 2021 dan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara bekas HP maka penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan ketentuan Pasal 53 ayat (5) PP No. 18 Tahun 2021, yaitu:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan

g. keadaan tanah dan masyarakat sekitar.

Keempat, keputusan pemberian HP di atas tanah negara dilakukan oleh menteri dan HP di atas tanah hak pengelolaan diberikan oleh menteri setelah ada persetujuan dari pemegang hak pengelolaan, dan terhadap keputusan menteri tersebut dapat dibuat secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 53 PP No. 18 Tahun 2021. Keputusan Menteri tersebut wajib didaftarkan ke kantor pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 54 PP. No. 18 Tahun 2021.

Kelima, kewajiban-kewajiban pemegang HP berdasarkan Pasal 57 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu sebagai berikut:

- a. melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah rusaknya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- c. menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- d. mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- e. melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- f. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada negara, pemegang hak pengelolaan, atau pemegang hak milik, setelah hak pakai hapus.

Keenam, larangan-larangan bagi pemegang HP berdasarkan ketentuan Pasal 58 PP No. 18 Tahun 2021, adalah:

- a. mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air;
- b. merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- c. melantarkan tanahnya; dan/atau
- d. mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam areal hak guna bangunan terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.

Ketujuh, hak-hak pemegang HP berdasarkan ketentuan Pasal 59 PP No. 18 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

- a. menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- b. mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan sepanjang untuk keperluan pribadi dan/atau mendukung usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c. melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedelapan, menurut ketentuan Pasal 60 ayat (1) s.d ayat (5) PP No. 18 Tahun 2021 hanya HP dengan jangka waktu yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya (ketentuan ini tidak berlaku

untuk HP selama dipergunakan). Untuk HP selama dipergunakan hanya dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat dan terhadap pelepasan HP dimaksud (baik dengan jangka waktu maupun selama dipergunakan) harus dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri.

Kesembilan, sebab-sebab hapusnya HP ditentukan oleh Pasal 46 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu karena;

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b. dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 1. tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang HP;
 2. tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HP antara pemegang HP dan pemegang hak milik atau perjanjian pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan;
 3. cacat administrasi; atau
 4. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;
- d. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- e. dilepaskan untuk kepentingan umum;
- f. dicabut berdasarkan undang-undang;
- g. ditetapkan sebagai tanah telantar;
- h. ditetapkan sebagai tanah musnah;
- i. berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk HP di atas tanah Hak Pengelolaan; atau

- j. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Kesepuluh, setelah HP hapus maka akibat hukumnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 47 ayat (1) s.d (4) PP No. 18 Tahun 2021 yaitu; hapusnya HP di atas tanah negara, mengakibatkan tanah menjadi berstatus tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan. Tanah negara berkas HP dimaksud kemudian untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Sedangkan hapusnya HP di atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Demikian halnya dengan hapusnya HP di atas tanah hak milik, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak milik.

5. Hak Pengelolaan (HPL)

UUPA tidak mengatur secara detail tentang HPL seperti hak-hak lainnya (HM, HGU, HGB, HP). HPL disinggung dalam UUPA sebagaimana dituliskan dalam Penjelasan Umum UUPA, yaitu;

“Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4)”.

Selama ini, dalam tataran teknis, regulasi HPL diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan-Penguasaan Tanah Negara jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/Ka.BPN) No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan-Selanjutnya.

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

Ketentuan-ketentuan tentang HPL tersebut di atas kemudian dicabut dengan PP No. 18 Tahun 2021 diatur mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 18, yang selanjutnya menjadi peraturan pelaksana UUPA untuk mengatur tentang HPL. Pengertian HPL berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu: "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan."

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Hak Pengelolaan Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021

Ketentuan tentang HPL diatur mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 18 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu:

Pertama, HPL berasal dari tanah negara dan tanah ulayat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021. Subjek HPL menurut Pasal 5 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 terdiri dari dua pihak, yaitu (1) HPL yang berasal dari tanah negara diberikan kepada instansi pemerintah baik pusat

maupun daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, bank tanah atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. (2) HPL yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.

Kedua, kewenangan pemegang HPL berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 adalah untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian. Rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud merupakan rencana induk yang disusun oleh pemegang HPL.

Ketiga, keputusan pemberian HPL di atas tanah negara atau di atas tanah ulayat dilakukan oleh menteri, dan terhadap keputusan menteri tersebut dapat dibuat secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 10 PP No. 18 Tahun 2021. Keputusan menteri dimaksud wajib didaftarkan ke kantor pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 11 PP. No. 18 Tahun 2021.

Keempat, HPL menurut ketentuan Pasal 12 ayat (1) s.d (5) PP No. 18 Tahun 2021 tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Pengelolaan hanya dapat dilepaskan dalam hal diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau keperluan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terhadap pelepasan dimaksud, HPL yang merupakan tanah barang milik negara/barang milik daerah, pelepasan/penghapusan HPL

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan pelepasannya dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang serta dilaporkan kepada menteri.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 13 ayat (1) s.d ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa; hak atas tanah di atas HPL yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani hak tanggungan, dialihkan, atau dilepaskan. Untuk setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas HPL, memerlukan rekomendasi pemegang HPL dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan Tanah. Dalam hal hak atas tanah di atas HPL akan dilepaskan maka pelepasan dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri.

Kelima, sebab-sebab hapusnya HPL ditentukan oleh Pasal 14 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021, yaitu karena;

- a. dibatalkan haknya oleh menteri karena:
 1. cacat administrasi; atau
 2. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya;
- c. dilepaskan untuk kepentingan umum;
- d. dicabut berdasarkan undang-undang;
- e. diberikan hak milik;
- f. ditetapkan sebagai tanah telantar; atau
- g. ditetapkan sebagai tanah musnah.

Selanjutnya ketentuan Pasal 14 ayat (2) dan (3) PP No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa dalam hal HPL dibatalkan karena cacat administrasi, hak atas tanah di atas HPL dapat dinyatakan batal apabila dinyatakan dalam surat keputusan pembatalan HPL. Dalam hal HPL dibatalkan karena pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap, hak atas tanah di atas HPL dapat dinyatakan batal sepanjang amar putusan mencantumkan batalnya hak atas tanah di atas HPL.

Keenam, setelah HPL hapus maka akibat hukumnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) s.d (3) PP No. 18 Tahun 2021 menentukan; hapusnya HPL di atas tanah negara, mengakibatkan tanah menjadi berstatus tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan. Tanah negara berkas HPL dimaksud kemudian untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Sedangkan hapusnya HPL yang berasal dari tanah ulayat mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat.

Ketujuh, pengawasan dan pengendalian HPL secara berkala dilakukan oleh menteri secara berjenjang melalui kantor wilayah dan kantor pertanahan terhadap HPL dan hak atas tanah di atas HPL sebagaimana ditentukan dalam pasal 16 PP No. 18 Tahun 2021.

Kedelapan, berdasarkan ketentuan Pasal 17 PP No. 18 Tahun 2021 tanah reklamasi juga bagian dari objek yang dapat diberikan HPL di atasnya dengan syarat telah memperoleh izin reklamasi. Izin reklamasi diberikan kepada instansi pemerintah pusat, badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, badan bank tanah, atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat, tanah reklamasi dimaksud diberikan HPL atau hak atas tanah dengan mempertimbangkan syarat sebagai subjek HPL.

Dalam hal izin reklamasi diberikan kepada badan hukum atau perorangan, tanah reklamasi dimaksud diberikan hak atas tanah dan/atau HPL dengan ketentuan:

- a. untuk pemegang izin reklamasi, diberikan hak atas tanah dan/atau hak atas tanah di atas HPL; dan
- b. untuk pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memberikan izin reklamasi, diberikan HPL berdasarkan perjanjian antara pihak yang mendapat izin reklamasi dengan pemerintah pusat atau pemerintah daerah serta mempertimbangkan ketentuan tata ruang.

Dalam hal kegiatan reklamasi dilakukan tanpa izin reklamasi maka pejabat yang berwenang memberikan izin reklamasi melakukan penelitian secara teknis maupun tata ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian dimaksud bila telah memenuhi syarat, tanah hasil reklamasi menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Namun bila tidak memenuhi syarat, tanah hasil reklamasi dapat dikembalikan seperti keadaan semula oleh pihak yang melakukan reklamasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai izin reklamasi.

6. Hak atas tanah bersifat skunder

Terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat skunder seperti yang disebutkan dalam UUPA sebagaimana diuraikan oleh Arba, yaitu:

- a. Hak Gadai Tanah; yaitu penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan berhak atas pengembalian tanahnya dengan memberi uang tebusan. Ciri-cirinya antara lain; jangka waktunya terbatas, tidak berakhir karena meninggalnya pemegang gadai, dapat dibebani dengan hak hak lain dan dapat diahlikan dengan izin pemiliknya. Dasar hukum terhadap hak ini dimuat dalam Pasal 53 UUPA jo. Pasal 7 Undang-Undang

Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Yang Dimiliki Oleh Satu Keluarga.

- b. Hak Usaha Bagi Hasil; Hak usaha bagi hasil adalah hak seorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian milik orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbalan yang telah disetujui sebelumnya. Perbedaan dengan hak sewa menyewa terletak pada tanggung jawab risiko yang ditanggung oleh penyewa, sedangkan pada hak bagi hasil risiko ditanggung bersama.
- c. Hak Sewa Tanah Pertanian; Hak sewa pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemiliknya dengan perjanjian bahwa setelah penyewa itu menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan kembali kepada pemiliknya.
- d. Hak Menumpang; Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain.⁷⁵

⁷⁵Arba, *Op.Cit.*, halaman 126-127.

BAB V

HUKUM PENDAFTARAN TANAH

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

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

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dari rumusan pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas, selanjutnya Urip Santoso menguraikan unsur-unsur pendaftaran tanah, sebagai berikut:

1. Adanya serangkaian kegiatan; berbagai kegiatan yang berkaitan satu sama lain, berurutan yang menjadi kesatuan kegiatan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.
2. Dilakukan oleh pemerintah; penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas dan tanggungjawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah.
3. Secara terus menerus dan berkesinambungan; kata-kata ini menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali

dimulai tidak akan ada akhirnya dimana data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu terpelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara teratur; kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum,
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun; kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara,
6. Pemberian surat tanda bukti hak; pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah.
7. Hak-Hak tertentu yang membebaninya; dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya hak milik atau hak yang lain yang dijadikan jaminan hutang yang dibebani hak tanggungan atas hak milik.⁷⁶

B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

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

1. UUPA mengatur di beberapa pasal yang menyebutkan tentang pendaftaran tanah, yaitu sebagai berikut;
 - a. Pasal 19 ayat (1) dan (2), menyatakan;
 - (1) untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

⁷⁶Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 14-16.

Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan peraturan pemerintah.

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

ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

- (2) Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karna jangka waktunya berakhir.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, mengatur tentang:

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

Dasar hukum pendaftaran tanah selanjutnya secara teknis diatur dalam PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 (telah beberapa kali mengalami perubahan) tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Catatan Perkembangan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pada perkembangannya, hukum yang menjadi dasar pijakan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan dan pembaharuan, diantaranya:

1. Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sporadik dalam Pasal 26 ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan tidak berlaku lagi dan dicabut dengan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
2. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik;
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

6. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

C. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

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

Asas Sederhana; dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

Asas Aman; dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

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.

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

D. Tujuan Pendaftaran Tanah

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

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

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

Artinya, tujuan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang

mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah.

Lebih jauh AP. Parlindungan menegaskan bahwa pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemilikinya, apa haknya, berapa luasannya, untuk apa dipergunakan dan lain sebagainya.⁷⁷ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis juga menguraikan syarat yang harus dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum, yaitu:

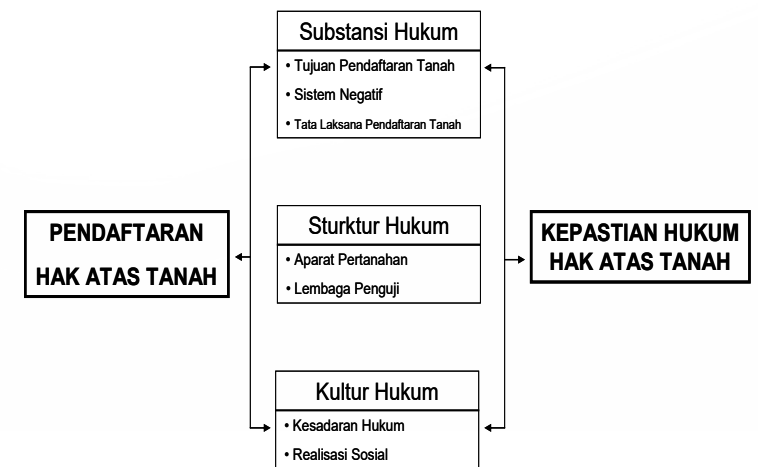
- a. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.
- b. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
- c. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.⁷⁸

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

- a. Substansi hukum, terdiri dari tujuan, sistem dan tata laksana pendaftaran tanah;

- b. Struktur hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;
- c. Kultur hukum, terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.⁷⁹

Untuk memaparkan posisi masing-masing faktor yang menentukan kepastian hukum hak atas tanah, lebih lanjut dapat digambarkan dalam skema teoritis berikut ini,⁸⁰



Gambar 5.1 Teoretis Pengaruh Faktor-Faktor Terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

Pada dasarnya hubungan hukum antara kepastian hukum hak atas tanah dengan perlindungan hukum dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum itu adalah sarana untuk memperoleh perlindungan hukum.⁸¹ Oleh karenanya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi;

⁷⁷A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, halaman 79.

⁷⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 171.

⁷⁹ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, (Jakarta: Republika, 2008), hlm. 115.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 114.

⁸¹ *Ibid.*, halaman 70.

Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.⁸²

Merujuk PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Muchtar Wahid menekankan dua hal pokok tentang tujuan atau hakikat pendaftaran tanah yang substansinya menjamin kepastian hukum, yakni:

1. Kelompok Teknis; menekankan pada segi-segi teknis operasional, mengenai faktor kepastian objek yang meliputi luas, letak dan batas-batas tanah.
2. Kelompok Yuridis; terletak pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, mengenai faktor kepastian status hukum bidang tanah yang terdaftar, asal-usul pemilikan dan cara perolehan tanah serta faktor kepastian subjek hak yang meliputi identitas, domisili kewarganegaraan, dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya.⁸³

E. Sistem Pendaftaran Tanah

1. Sistem *Torrens*

Sistem ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Art* atau *Torrens Act*, mulai berlaku di Australia Selatan tahun 1858. Sistem ini diciptakan oleh seorang bernama Sir Robert Torrens, yang memberi pandangan bahwa sertifikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap dan tidak dapat diganggu gugat. Ganti kerugian kepada pemilik sejati diberikan melalui dana asuransi. Pengubahan buku tanah tidak diperkenankan, kecuali jika

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*, halaman 126-127.

sertifikat hak atas tanah itu diperoleh dengan cara pemalsuan atau penipuan.⁸⁴

Sistem *Torrens* diterapkan di Kanada, Amerika Serikat, Brazilia, Aljazair, Spanyol, Denmark, Norwegia, Malaysia, karena memiliki beberapa kelebihan, yaitu:

- a. Adanya kepastian mengenai hak seseorang.
- b. Uraian mengenai pendaftaran singkat dan jelas.
- c. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurus kepentingannya.
- d. Mengeliminasi adanya aksi penipuan.
- e. Hak-hak milik atas tanah ditingkatkan nilai dan kepastian hukumnya.
- f. Mengurangi proses-proses yang tidak perlu.⁸⁵

2. Sistem Positif

Sistem positif diterapkan di Jerman dan Swiss. Sistem positif dalam pendaftaran tanah menyatakan bahwa apa yang tercantum dalam buku tanah dalam surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Ini berarti bahwa alat bukti tersebut tidak dapat diganggu gugat walaupun nama yang terdaftar sebagai pemegang hak bukanlah pihak yang berhak atas tanah tersebut.⁸⁶

Sistem ini selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus ada register buku tanah sebagai bentuk penyimpanan atau penyajian data yuridis dan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak, oleh karenanya dalam sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku

⁸⁴ Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*, Bandung: Alumni, 1993), hlm. 32.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Mariam Darus, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 45.

tanah.⁸⁷ Secara sederhana, sistem ini beranggapan bahwa seorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat.⁸⁸

3. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain. Bila kemudian hari ternyata keterangan dalam sertifikat itu tidak benar, maka berdasarkan keputusan pengadilan negeri yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap, sertifikat tersebut dapat diadakan perubahan seperlunya.⁸⁹

Menurut sistem negatif, peralihan hak batas tanah berdasarkan asas *nemo plus juris*⁹⁰, yakni melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya. Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukan pemiliknya sebenarnya. Ciri pokok lainnya adalah pejabat balik nama tanah berperan pasif,

⁸⁷ Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 116.

⁸⁸ Y.W. Sanindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 136-137.

⁸⁹ Arba, *Op.cit.*, hlm. 117

⁹⁰ "Nemo Plus Juris In Alium Tranferre Potest Quam Ipse Habet" (orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya).

artinya tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran surat-surat yang diserahkan kepadanya.⁹¹

4. Sistem Pendaftaran Tanah Menurut UUPA

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

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut maka dibebankan kepada pemerintah sebagai tugasnya dan para pemilik tanah berkewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dikuasai/dimilikinya. Produk akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah sertifikat yang berisikan muatan kepastian hukum akan jenis hak atas tanahnya, subjek haknya dan objek haknya yang sifatnya lebih konkret.

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

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

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

⁹¹ Arba, *Loc.cit.*

dengan istilah sistem pendaftaran stelsel negatif bertendensi positif. Artinya segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah Indonesia dilakukan dengan sistem negatif bertendensi positif. Artinya, pembuktian ketidakbenaran data sebagaimana dimaksud dalam sistem pendaftaran stelsel negatif bertendensi positif memiliki batasan waktu bagi pihak lain yang berkeberatan atas suatu hak yang dipegang oleh pemegang hak atas tanah.

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

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

F. Objek dan Organ Pelaksana Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;

5. Hak tanggungan;

6. Tanah Negara.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia menurut hukum pertanahan yang berlaku terdapat 4 organ yang berperan, yakni sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional; Sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA dan Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 yakni bertindak sebagai penyelenggara pelaksanaan pendaftaran tanah. Perubahan nomenklatur tugas, wewenang dan fungsi kelembagaan BPN menjadi kementerian Agraria dan tata Ruang didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang jo. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional jls. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
2. Kepala kantor pertanahan; Sesuai ketentuan Pasal 6 PP 24/1997 Dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana Pendaftaran Tanah kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan sebagaimana diatur dalam PMNA/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

3. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT); Pengertian PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 1 Angka 24 PP No. 24 Tahun 1997. Kegiatan PPAT adalah membantu Kepala kantor pertanahan dalam melaksanakan kegiatan di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran.
4. Panitia Ajudikasi; Tugas dari Panitia Ajudikasi adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis untuk membantu tugas Kepala kantor pertanahan seperti diatur dalam Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997. Pengertian dari Ajudikasi dituliskan dalam Pasal 1 Angka 8 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:
"Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya".

G. Kegiatan-Kegiatan dalam Pendaftaran Tanah

1. Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Pendaftaran tanah berdasarkan PP Nomor 24 tahun 1997 sebagaimana telah diuraikan di atas salah satunya adalah pendaftaran tanah pertama kali, yaitu pendaftaran terhadap atas tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak (belum bersertifikat).⁹²

Pendaftaran tanah pertamanya menurut Pasal 12 PP 24 Tahun 1997 meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut;

1. Pengumpulan data dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertifikat tanah;

⁹² Rahmat Ramadhani-5, *Op.cit.*, hlm. 97 & 104.

4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Lebih lanjut, menurut Pasal 13 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara sporadis dan sistematis. Pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis adalah pendaftaran tanah yang dilaksanakan atas inisiatif perorangan, dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan dengan biaya-biaya yang ditanggung oleh pemohon hak secara pribadi.

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

Catatan Perkembangan Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia

a. Sertifikat Elektronik

Salah satu perkembangan hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadis adalah diterbitkannya kebijakan pemerintah yang melakukan migrasi dari sertifikat analog menjadi sertifikat elektronik. Landasan hukumnya didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik (Permen ATR/Ka.BPN No. 1 Tahun 2021).

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 8 Permen ATR/Ka.BPN No. 1 Tahun 2021 sertifikat elektronik yang selanjutnya disebut sertifikat-el adalah sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik

dilakukan terhadap pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pada ketentuan Pasal 6 Permen ATR/Ka.BPN No. 1 Tahun 2021 ditegaskan bahwa penerbitan sertifikat-el untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah pertama kali untuk tanah yang belum terdaftar atau penggantian sertifikat menjadi sertifikat-el untuk tanah yang sudah terdaftar.

Kebijakan migrasi dari sertifikat analog menjadi sertifikat-el bertujuan untuk tertib administrasi, jaminan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana diinginkan oleh Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, mengantisipasi pemalsuan sertifikat, mudah pengaksesan dan pengelolaannya (tidak khawatir hilang) sertifikat-el dapat diakses dan diunduh melalui aplikasi sentuh tanahku, menjawab tantangan revolusi industri 4.0.

Penerapan migrasi dari sertifikat analog kepada sertifikat-el dilakukan secara bertahap yang akan ditetapkan kemudian oleh menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2021. Selanjutnya ketentuan Pasal 16 Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2021 mengatur bahwa;

- (1)Penggantian Sertifikat menjadi sertifikat-el termasuk penggantian buku tanah, surat ukur dan/atau gambar denah satuan rumah susun menjadi dokumen elektronik;
- (2)Penggantian sertifikat-el sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicatat pada buku tanah, surat ukur dan/atau gambar denah satuan rumah susun.
- (3)Kepala kantor pertanahan menarik sertipikat untuk disatukan dengan buku tanah dan disimpan menjadi warkah pada kantor pertanahan.

- (4)Seluruh warkah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan alih media (*scan*) dan disimpan pada Pangkalan Data.

Perbedaan antara sertifikat analog dengan sertifikat-el yaitu bentuknya berupa dokumen elektronik yang berisi informasi tanah yang padat dan ringkas. Sedangkan sertifikat analog berupa blanko (kertas) isian berlembar-lembar, perbedaan lainnya meliputi: *Pertama*, Kode dokumen sertifikat-el menggunakan *hashcode* atau kode unik dokumen elektronik yang dihasilkan oleh sistem. Sertifikat analog memiliki nomor seri unik gabungan huruf dan angka.

Kedua, *Scan QR code* sertifikat-el menggunakan *QR code* yang berisi tautan yang memudahkan masyarakat mengakses langsung dokumen elektronik. Sementara sertifikat analog tidak memiliki *QR code*. *Ketiga*, Nomor identitas sertifikat-el hanya menggunakan satu nomor, yaitu Nomor Identifikasi Bidang (NIB) sebagai identitas tunggal (*single identity*). Sertifikat analog menggunakan banyak nomor, yakni Nomor Hak, Nomor Surat Ukur, Nomor Identifikasi Bidang, dan Nomor Peta Bidang.

Keempat, Ketentuan kewajiban dan larangan pada sertifikat-el, ketentuan kewajiban dan larangan dicantumkan dengan pernyataan aspek hak (*right*), larangan (*restriction*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Sementara itu, pada sertifikat analog, pencatatan ketentuan ini tidak seragam dan dicantumkan pada kolom petunjuk, tergantung kantor pertanahan masing-masing daerah. *Kelima*, Tanda tangan Sertifikat-el menggunakan tanda tangan elektronik dan tidak dapat dipalsukan. Adapun sertifikat analog menggunakan tanda tangan manual dan rentan dipalsukan.

Sebagai contoh di bawah ini adalah gambar sertifikat-el yang dirilis oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional:



Gambar 5.2 Contoh Sertifikat Tanah Elektronik

b. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pada perkembangannya pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis telah bermetamorfosis menjadi berbagai program kebijakan pemerintah, bentuk kegiatannya juga beragam dan terus mengalami evolusi sejak tahun 1980-an hingga saat ini. Beberapa kilasan sejarah terkait upaya pemerintah dalam memodifikasi program sertifikasi tanah di Indonesia antara lain; Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada tahun 1981, munculnya Layanan Rakyat Untuk

Sertifikasi Tanah (LARASITA) di tahun 2006 disusul dengan program legalisasi asset masyarakat Program Sertifikasi Lintas Sektor; Program Sertifikasi Massal Swadaya Masyarakat; Program Sertifikasi Redistribusi Tanah Objek *Landreform*, Konsolidasi Tanah maupun Tanah Transmigrasi di era 2010.

Salah satu program pendaftaran tanah pertama kali yang sedang *hits* saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini dikenalkan pemerintah pada awal tahun 2017 dan digadang-gadang sebagai manuver percepatan pendaftaran tanah di Indonesia yang motori oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pelaksanaan PTSL pada mulanya dilandaskan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka.Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

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

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

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

Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 mendefinisikan bahwa; “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

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

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

Demikian halnya dengan PTSL, sumber pembiayaan kegiatan tersebut menurut BAB VI Pembiayaan Pasal 40 ayat

(1) dan (2) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 adalah sebagai berikut;

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

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

- (4) Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:
 - a. perencanaan;
 - b. penetapan lokasi;
 - c. persiapan;
 - d. pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;

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

2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan bagian kedua dari kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Pasal 11 PP 24 Tahun 1997. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah pendaftaran pencatatan terhadap perbuatan ataupun peristiwa hukum yang terjadi di atas tanah-tanah yang telah dilekati suatu hak (sudah bersertifikat).

Jenis kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi; Pendaftaran Peralihan Hak, Pendaftaran Pembebanan Hak, Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah, dan Penerbitan Sertifikat Pengganti. Uraian terhadap masing-masing kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah sebagai berikut;

a. Peralihan Hak

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

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

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

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

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

- a. Sertifikat dan surat keterangan tentang hak atas tanah tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada pada kantor pertanahan.
- b. Perbuatan hukum, yang tidak di buktikan dengan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang, kecuali dalam keadaan tertentu.
- c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap.

- d. Tidak dipenuhinya syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- e. Tanah yang bersangkutan adalah objek sengketa di pengadilan.
- f. Perbutan hukum yang di buktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- g. Perbuatan hukum yang dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftarkan oleh Kantor Pertanahan.

b. Pembebanan Hak

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

c. Perubahan Data Pendaftaran Tanah

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah ini meliputi 7 kegiatan: Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; Pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; Pembagian hak bersama; Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; Peralihan dan hapusnya hak tanggungan bidang tanah; Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;

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

d. Penerbitan Sertifikat Pengganti

Penertiban sertifikat pengganti atas dasar permohonan pemegang hak dapat diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti diatur dalam ketentuan Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut; penerbitan sertifikat pengganti karena rusak (Pasal 57); penerbitan sertifikat pengganti karena ganti blanko lama (pemuktahiran data) (Pasal 58); penerbitan sertifikat pengganti karena hilang (Pasal 59); penerbitan sertifikat pengganti karena lelang (Pasal 60).

H. Ketentuan Konversi Hak atas tanah

Konversi adalah perubahan setatus hak atas tanah menurut hukum agraria yang lama sebelum berlakunya UUPA yaitu hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat (KUHPerdara/BW), hukum adat dan daerah swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA.⁹³

Sejak diberlakukannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka hak-hak atas tanah yang lahir sebelum berlakunya UUPA sebagaimana diuraikan di atas diberlakukan ketentuan tentang konversi (perubahan status hak atas tanah). Peraturan perundang-undangan yang mengatur penegasan konversi, antara lain;⁹⁴

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

⁹³ Urip Santoso-1, *Op.cit.*, hlm. 57.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 57-58.

- 1) Hak *eigendom*, milik, yayasan, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant sultan*, *landerijenbezitrecht*, *altijdurende erphact*, hak usaha atau bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak diundangkannya UUPA menjadi Hak Milik seperti tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, kecuali jika yang mempunyai hak tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 UUPA.
 - 2) Hak *Gogolan*, *Pekulen*, atau *Sanggan* yang bersifat tetap yang masih ada setelah diberlakukannya UUPA dikonversi menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA.
- b. Ketentuan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah.
 - c. Ketentuan berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, menggariskan bahwa; "Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktor-direktorat, dan daerah-daerah swantara digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai".
 - d. Perubahan hak atas tanah melalui cara Penegasan Konversi diajukan oleh pemegang hak atas tanah kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya yang baru.

BAB VI

HUKUM HAK TANGGUNGAN

A. Pengertian Hak Tanggungan

Pengertian hak tanggungan dituliskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disingkat dengan UUHT) yaitu: "Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain".

Hak tanggungan memberikan perlindungan dan kedudukan yang istimewa kepada kreditur tertentu dari kreditur lainnya terhadap hak atas tanah yang dijamin dengan catatan apabila debitur cidera janji, kreditur pemegang hak tanggungan dapat menjual barang agunan melalui pelelangan umum untuk pelunasan utang debitur.

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

Kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai hak mendahului dari pada kreditur-kreditur yang lain (*droit de preference*) untuk mengambil pelunasan dari penjualan jaminan hak atas tanah tersebut. Kemudian hak tanggungan juga tetap

membebani objek hak tanggungan ditangan siapapun benda itu berada, ini berarti bahwa kreditur pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut, biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*droit de suite*).

Dengan arti kata lain, bahwa hak tanggungan merupakan salah satu jenis hak kebendaan yang bersifat terbatas, yang hanya memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memperoleh pelunasan piutangnya secara mendahulu dari kreditur-kreditur lainnya.⁹⁵ Uraian ini menjelaskan bahwa hak tanggungan tidak difokuskan pada tanah saja, tetapi juga benda-benda lain yang berkaitan atau menjadi satu kesatuan dengan tanah.⁹⁶

Merujuk pada definisi hak tanggungan sebagaimana diuraikan di atas, maka ada beberapa unsur-unsur pokok yang termuat didalamnya, yaitu: *Pertama*, hak tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan hutang. *Kedua*, objek hak tanggungan adalah hak atas tanah sesuai UUPA. *Ketiga*, hak tanggungan tidak hanya dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja, tetapi dapat pula dibebankan berikutan benda-benda lain yang merupakan satu-kesatuan dengan tanah itu. *Keempat*, utang yang dijamin harus suatu utang yang tertentu; Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

⁹⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta, Kencana PrenadaMedia, 2008), hlm. 9.

⁹⁶ Bambang Soetijoprodjo, "Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan", dalam *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996), hlm. 53.

B. Dasar Hukum Hak Tanggungan

Dasar hukum tentang hak tanggungan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan antara lain: UUPA khususnya Pasal 25, 33, 39 mengenai Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan sebagai objek hak tanggungan dan Pasal 51; Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang UUHT; PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah; dan yang terbaru adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik.

UUHT itu sendiri merupakan pelaksanaan perintah Pasal 51 UUPA yang menyatakan; "Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-Undang". Adapun Undang-Undang dimaksud adalah UUHT.

Sebelum lahirnya UUHT, jaminan atas tanah dikenal dengan sebutan Hipotik sebagaimana diatur dalam Buku Kedua BAB XXI Pasal 1162 sampai dengan 1232 KUH Perdata dan *creditverband* sebagaimana diatur dalam *Statsblad* Tahun 1908 Nomor 542. Dengan diberlakukannya UUHT maka ketentuan tentang Hipotik atas tanah dan ketentuan *creditverband* dinyatakan tidak berlaku lagi.⁹⁷ Sejak itu pula,

⁹⁷ Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 57 UUPA yang menyebutkan: "Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan *Credietverband* tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

UUHT merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis.⁹⁸

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

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

C. Ciri dan Prinsip Pokok Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan sebuah lembaga jaminan hak atas tanah yang kuat. Hal tersebut dapat terlihat dari ciri-ciri Hak Tanggungan dimaksud sebagaimana dituliskan dalam Penjelasan Umum UUHT, yaitu: *Pertama*, Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegang haknya. *Kedua*, Selalu mengikuti objek yang dijamin dalam tangan siapapun objek itu berada. *Ketiga*, Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan. *Keempat*, Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka dalam hak tanggungan terdapat beberapa prinsip pokok, yaitu: *Pertama*, kedudukan kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai

⁹⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 402.

hak diutamakan/mendahului dari pada kreditur-kreditur lainnya (*droit de preference*). *Kedua*, hak tanggungan tetap membebani objek hak tanggungan di tangan siapapun benda tersebut berada (*droit de suite*). *Ketiga*, hak tanggungan mempunyai sifat tidak dapat di bagi-bagi, yang berarti bahwa hak tanggungan membebani secara utuh objeknya dan setiap bagian dari padanya. Penyimpanan terhadap asas-asas ini hanya dapat di lakukan apabila hal tersebut diperjanjikan secara tegas.

Keempat, hak tanggungan pada hakikatnya merupakan ikutan (*accessoir*) pada perjanjian pokok, dengan demikian maka keberadaannya, peralihan dan hapusnya hak tanggungan tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut. *Kelima*, Pemegang hak tanggungan tetap berhak untuk mengambil pelunasan piutangnya atau segala yang diperolehnya menurut UUHT walaupun debitur pailit. *Keenam*, kemudahan dan kepastian dalam eksekusi; Jika debitur cidera janji tanpa melalui gugatan perdata lewat pengadilan dengan cara-cara khusus yang diatur dalam pasal 20 yaitu menggunakan hak menjual objek hak tanggungan melalui pelelangan umum menurut pasal 6 atau di tempuh cara yang dikenal "*parate executie*". *Ketujuh*, Kepastian tanggal kelahiran hak tanggungan.⁹⁹

D. Subjek dan Objek Hak Tanggungan

1. Subjek Hak Tanggungan

Pengaturan subjek hukum dalam hak tanggungan dapat dilihat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UUHT, yaitu:

Pertama, pemberi hak tanggungan (debitur); diatur pada Pasal 8 UUHT yang menentukan bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum

⁹⁹ Arba, *Op.cit.*, hlm. 210-211.

yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan yang bersangkutan.

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

- a. Pemberi hak tanggungan adalah pihak lain (bukan debitur), jika benda yang dijadikan jaminan utang bukan milik debitur.
- b. Pemberi hak tanggungan adalah debitur dan pihak lain, jika yang dijadikan jaminan lebih dari satu, masing-masing kepunyaan debitur dan pihak lain.
- c. Pemberi hak tanggungan adalah debitur bersama pihak lain, jika benda yang dijadikan jaminan utang adalah milik bersama, apakah misalnya harta bersama suami istri, harta bersama Perseroan dan lain sebagainya.

Kedua, penerima hak tanggungan/pemegang hak tanggungan (kreditur); Penerima hak tanggungan lebih lanjut disebut dengan pemegang hak tanggungan. Pada Pasal 9 UUHT menyebutkan bahwa pemegang hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berutang.

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

2. Objek Hak Tanggungan

Macam-macam hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan dapat dilihat dalam Penjelasan umum UUHT Pasal angka 5 dan penjelasan Pasal 4 ayat (1), memprasyaratkan objek hak tanggungan yaitu sebagai berikut:

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

Atas dasar prasyarat tersebut di atas, Arba kemudian menyusun berbagai macam klasifikasi hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan, yaitu:¹⁰⁰

1. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUHT hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah sebagai berikut;
 - a. Hak Milik
 - b. Hak Guna Usaha
 - c. Hak Guna Bangunan
2. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUHT adalah: Hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindah tangankan. Hak Pakai dimaksud adalah Hak Pakai yang diberi kepada perseorangan dan badan-badan hukum selama jangka waktu tertentu untuk keperluan pribadi.
3. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat 4 UUHT objek-objek hak tanggungan juga membuka kemungkinan membebani tanah berikut atau tidak pada bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 212-214.

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Objek Hak Tanggungan

Terdapat beberapa perkembangan pengaturan tentang objek hak tanggungan berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021, yaitu;

Pertama, berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan (2) PP No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa; hak atas tanah di atas HPL yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani hak tanggungan. Untuk setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas HPL, memerlukan rekomendasi pemegang HPL dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan Tanah.

Kedua, menurut ketentuan Pasal 60 ayat (1) s.d (4) PP No. 18 Tahun 2021, hanya HP dengan jangka waktu yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Sedangkan HP selama dipergunakan, tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Ketiga, menurut ketentuan Pasal 67 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021 hak milik atas satuan rumah susun dapat dijamin dengan dibebani hak tanggungan kecuali hak miliki atas satuan rumah susun yang diberikan kepada instansi pemerintah pusat atau instansi pemerintah daerah.

E. Pembebanan dan Pendaftaran Hak Tanggungan

1. Pembebanan Hak Tanggungan

Pembebanan hak tanggungan diatur pada Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUHT. Tahap ini dimulai dari pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan didahului penandatanganan perjanjian kredit yang dijamin oleh Debitur kepada Kreditur. Penegasan akan hal tersebut tersurat dari isi Pasal 10 ayat (2) UUHT menggariskan bahwa;

“Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) berisikan hal-hal yang sifatnya wajib dicantumkan dan yang tidak wajib dicantumkan (fakultatif). Untuk isi akta yang bersifat wajib maka menjadi sarat sahnya APHT, jika tidak dicantumkan secara lengkap mengakibatkan APHT batal demi hukum. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi asas spesialisasi dari Hak Tanggungan, baik mengenai subjek, objek maupun utang yang dijamin.

Menurut Pasal 11 ayat (1) UUHT, isi yang wajib dicantumkan dalam APHT antara lain:

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

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

- a. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk menyewakan objek hak tanggungan dan/atau menerima uang sewa di muka, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.

- b. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk mengubah bentuk atau tata susunan objek hak tanggungan, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
- c. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk mengelola objek hak tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi letak hak tanggungan apabila Debitur sungguh-sungguh cidera janji.
- d. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk menyelamatkan objek hak tanggungan, jika hal itu diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi atau untuk mencegah menjadi hapusnya atau dibatalkan hak yang menjadi objek hak tanggungan karena tidak dipenuhi atau dilanggarnya ketentuan undang-undang.
- e. Janji bahwa pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri objek hak tanggungan apabila Debitur cidera janji.
- f. Janji yang diberikan oleh pemegang hak tanggungan pertama bahwa objek hak tanggungan tidak akan dibersihkan dari hak tanggungan.
- g. Janji bahwa pemberi hak tanggungan tidak akan melepaskan haknya atas objek hak tanggungan tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
- h. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi hak tanggungan untuk pelunasan piutangnya apabila objek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum.

- i. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi yang diterima pemberi hak tanggungan untuk pelunasan piutangnya, jika objek hak tanggungan diasuransikan.
- j. Janji bahwa pemberi hak tanggungan akan mengosongkan objek hak tanggungan pada waktu eksekusi hak tanggungan.
- k. Janji yang dimaksud Pasal 14 ayat (4) UUHT.

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

Pada dasarnya pembebanan hak tanggungan wajib dilakukan sendiri oleh pemberi hak tanggungan, hanya apabila benar-benar diperlukan yaitu dalam hal pemberi hak tanggungan tidak dapat hadir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) yang berbentuk akta otentik.

Sejalan dengan SKMHT tersebut harus diberikan langsung oleh pemberi hak tanggungan dan harus memenuhi persyaratan mengenai muatannya, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 15 UUHT. Tidak dipenuhinya persyaratan

mengenai muatan SKMHT tersebut mengakibatkan surat kuasa yang bersangkutan batal demi hukum, yang berarti bahwa surat kuasa yang bersangkutan tidak dapat digunakan sebagai dasar pembuatan APHT.¹⁰¹

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

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

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

SKMHT menurut ketentuan UUHT secara tegas dilarang dipergunakan untuk melakukan perbuatan hukum lain selain dari pada membebankan hak tanggungan, jadi tidak diperkenankan memuat kuasa untuk menjual, menyewakan objek hak tanggungan atau memperpanjang hak atas tanah

¹⁰¹ Rachmadi Usman, *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 119.

atau lainnya. Kemudian pihak yang menerima kuasa tidak diperkenankan untuk mensubstitusikan atau melimpahkan kuasa yang didapatnya kepada pihak lain.

Di sini timbul kesan bahwa pemegang hak atas tanah/pemberi hak tanggungan hanya menaruh kepercayaan kepada seseorang tertentu yaitu si penerima kuasa secara langsung, yang dianggap dapat mewakili untuk mempertahankan hak-hak dan kepentingan-kepentingan pemberi kuasa, sehingga menjadi jelas mengenai pertanggungjawabannya sebagai kuasa.

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

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

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

Suatu akta memperoleh predikat otentik, menurut ketentuan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

- a. Akta itu harus dibuat "oleh" atau "dihadapan" seorang Pejabat Umum.
- b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan dalam Undang-Undang.
- c. Pejabat Umum oleh/atau di hadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai PPAT dan Blanko Akta PPAT

Beberapa catatan perkembangan hukum pertanahan yang mengatur tentang PPAT dan Blanko PPAT, yaitu:

Pertama, regulasi tentang jabatan PPAT diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Terhadap pengawasan dan pembinaan PPAT merujuk pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kedua, dalam pembuatan Akta PPAT termasuk APHT dan SKMHT mengacu kepada Pasal 96 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, meliputi tata cara pengisian dibuat sesuai dengan lampiran tersebut, terdiri dari: Akta Jual Beli; Akta Tukar Menukar; Akta Hibah; Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan; Akta Pembagian Hak Bersama; Akta Pemberian Hak Tanggungan; Akta Pemberian

Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas Tanah Hak Milik; Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

2. Pendaftaran Hak Tanggungan (Lahirnya Hak Tanggungan)

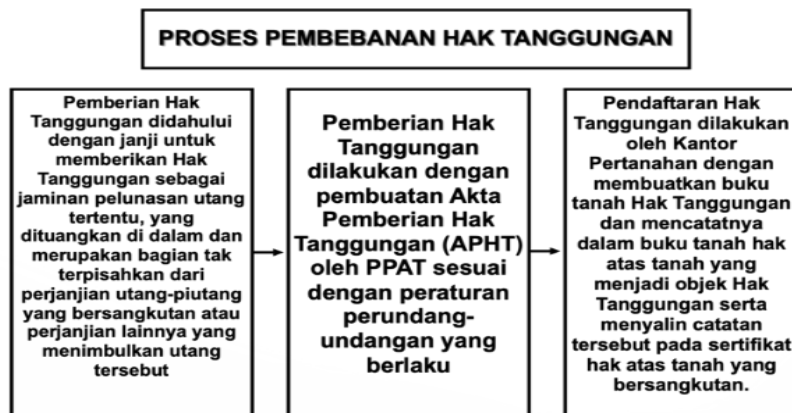
Pada tahap ini pelaksanaannya berada di level kantor pertanahan tempat letak tanah yang dibebani hak tanggungan. Pendaftaran hak tanggungan juga sekaligus merupakan saat lahirnya hak tanggungan. Sebab salah satu dari objek pendaftaran tanah adalah hak tanggungan, sebagaimana disebutkan Pasal 9 Peraturan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

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

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

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

Secara ringkas, tahap proses pembebanan hak tanggungan dapat dilihat pada skema di bawah ini;¹⁰²



Gambar 6.1 Proses Pembebanan dan Pendaftaran Hak Tanggungan

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Pendaftaran Hak Tanggungan

Pendaftaran hak tanggungan dilakukan secara elektronik dengan mengacu kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disingkat Permen HT-el). Dalam tataran aplikasi, kebijakan baru ini tentu memiliki kelebihan dan kekurangan.¹⁰³

Mekanisme pendaftaran hak tanggungan terintegrasi secara elektronik diatur secara terperinci diatur dalam BAB III Mekanisme Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara

Elektronik mulai dari Pasal 9 sampai dengan Pasal 20 Permen HT-el Nomor 5 Tahun 2020, yang secara sederhana tahapannya adalah sebagai berikut;

Pertama, kreditur mengajukan permohonan pelayanan HT-el melalui sistem HT-el yang disediakan oleh kementerian. Kemudian dalam hal permohonan pelayanan HT-el sebagaimana dimaksud berupa pendaftaran hak tanggungan atau peralihan hak tanggungan, dokumen kelengkapan persyaratan disampaikan oleh PPAT. Dalam hal permohonan pelayanan HT-el sebagaimana dimaksud berupa perubahan nama kreditur, penghapusan hak tanggungan, atau perbaikan data, dokumen kelengkapan persyaratan disampaikan oleh kreditur. Persyaratan permohonan pelayanan HT-el sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan disampaikan dalam bentuk dokumen elektronik (Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) Permen HT-el).

Kedua, PPAT menyampaikan akta dan dokumen kelengkapan persyaratan melalui sistem elektronik mitra kerja yang terintegrasi dengan sistem HT-el. Penyampaian dokumen dilengkapi dengan surat pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data Dokumen Elektronik yang diajukan. Seluruh dokumen kelengkapan persyaratan wajib disimpan oleh PPAT (Pasal 10 ayat (1) dan (2) Permen HT-el).

Ketiga, permohonan pelayanan HT-el yang telah diterima oleh sistem HT-el diberikan tanda bukti pendaftaran permohonan yang diterbitkan oleh sistem. Pelayanan HT-el dikenakan biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada kementerian (Pasal 11 ayat (1) dan (2) Permen HT-el).

¹⁰² Rahmat Ramadhani-6, *Op.cit.*, hlm. 142.

¹⁰³ Surya Perdana, dkk., "Advantages and Disadvantages of Electronic Mortgage Registration Based on the Perspective of Business Administration Law", *IJRS: Intertional Journal Reglement & Society*, Vol. 3 No. 1 (2022), hlm. 182.

Keempat, Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya terkonfirmasi oleh sistem HT-el. Dalam hal pembayaran biaya tidak terkonfirmasi oleh sistem HT-el, Kreditur dapat melakukan konfirmasi secara langsung ke kantor pertanahan atau layanan pengaduan (Pasal 12 ayat (1) dan (2) Permen HT-el).

Kelima, sebelum hasil pelayanan HT-el diterbitkan, kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk harus memeriksa kesesuaian dokumen persyaratan dan konsep sertifikat HT-el. Pemeriksaan kesesuaian dokumen persyaratan dan konsep sertifikat HT-el dilakukan melalui sistem HT-el. Dalam hal hasil pemeriksaan terdapat dokumen yang tidak lengkap atau tidak sesuai, diberitahukan kepada kreditur dan/atau PPAT untuk segera melengkapi berkas. Dokumen persyaratan harus dilengkapi paling lama hari ke 5 (lima) sejak permohonan pelayanan diterima oleh sistem HT-el. (5) Dalam hal jangka waktu berakhir dan kreditur dan/atau PPAT tidak melengkapi berkas, maka permohonan dinyatakan batal. Dalam hal dokumen persyaratan telah sesuai, kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk memberikan persetujuan atas unggahan dokumen persyaratan dan konsep sertifikat HT-el (Pasal 13 ayat (1) s.d ayat (6) Permen HT-el Nomor).

Keenam, dalam hal kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk tidak melakukan pemeriksaan sampai pada hari ke-7 (tujuh) dan hasil Pelayanan HT-el diterbitkan oleh Sistem HT-el, dianggap memberikan persetujuan dan/atau pengesahan. Kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab secara administratif atas hasil pelayanan HT-el (Pasal 14 ayat (1) dan (2) Permen HT-el Nomor 5 Tahun 2020).

Ketujuh, hasil pelayanan HT-el berupa dokumen elektronik yang diterbitkan oleh sistem HT-el, meliputi: sertifikat HT-el; catatan hak tanggungan pada buku tanah hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun; dan catatan hak tanggungan pada sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Pencatatan hak tanggungan pada buku tanah hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dilakukan pada buku tanah elektronik oleh kepala kantor pertanahan atau pejabat yang diberi kewenangan. Pencatatan hak tanggungan pada sertipikat hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun sebagaimana dilakukan oleh kreditur pada sertipikat hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun yang dijamin. Catatan dimaksud menjadi satu kesatuan dengan sertipikat hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun. hasil pelayanan ht-el disampaikan kepada kreditur melalui sistem HT-el dan/atau melalui domisili elektronik (Pasal 15 ayat (1) s.d ayat (5) Permen HT-el).

Kedelapan, hasil pelayanan HT-el disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh kepala kantor pertanahan atau pejabat yang diberi kewenangan, untuk menjaga keutuhan dan keautentikan dokumen elektronik. Tanda tangan elektronik dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerbitan sertifikat HT-el dilakukan pada hari ke-7 (tujuh) setelah permohonan pelayanan HT-el terkonfirmasi sistem HT-el (Pasal 16 ayat (1) s.d ayat (3) Permen HT-el).

Kesembilan, dalam hal terjadi kesalahan pengisian data dalam permohonan pelayanan HT-el yang diketahui setelah hasil pelayanan HT-el diterbitkan, pemegang sertifikat HT-el dapat mengajukan perbaikan. Permohonan perbaikan sertifikat HT-el diajukan melalui sistem HT-el paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal sertifikat HT-el diterbitkan.

Perbaikan sertifikat HT-el dikenakan biaya penggantian sertifikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai PNPB yang berlaku pada kementerian (Pasal 19 ayat (1) s.d ayat (3) Permen HT-el).

Kesepuluh, pelaksanaan pelayanan HT-el menjadi tanggung jawab kepala kantor pertanahan. Kebenaran materil dokumen yang menjadi dasar hasil pelayanan HT-el bukan merupakan tanggung jawab kantor pertanahan. Dalam hal terdapat dokumen yang dinyatakan palsu dan digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat HT-el, maka pegawai kantor pertanahan tidak dapat dikenai pertanggungjawaban secara hukum. Dokumen yang dinyatakan palsu, sepenuhnya menjadi tanggung jawab pengirim dokumen baik pidana maupun perdata (Pasal 20 ayat (1) s.d ayat (3) Permen HT-el).

F. Hapus dan Pencoretan (Roya) Hak Tanggungan

Ketentuan mengenai hapusnya hak tanggungan diatur dalam Pasal 18 dan 19 UUHT menjelaskan bahwa hak tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:

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

Terhadap hak tanggungan yang telah hapus kemudian dilakukan pendaftaran pencoretan apabila tanah yang dijadikan objek hak tanggungan telah dihapus, hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUHT, yaitu: "Setelah hak tanggungan hapus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18, kantor pertanahan mencoret catatan hak tanggungan tersebut pada

buku-tanah hak atas tanah dan sertifikatnya. Dengan hapusnya hak tanggungan, sertifikat hak tanggungan yang bersangkutan ditarik dan bersama-sama buku tanah hak tanggungan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh kantor pertanahan".

Sejalan dengan pencoretan hak tanggungan di atas, maka sebelum dilakukannya pencoretan, harus didahului dengan mengajukan permohonan oleh para pihak kepada kantor pertanahan sesuai ketentuan dalam Pasal 22 ayat (4) UUHT: "Permohonan pencoretan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh pihak yang berkepentingan dengan melampirkan sertifikat hak tanggungan yang telah diberikan catatan oleh kreditur bahwa hak tanggungan hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan hak tanggungan itu sudah lunas, atau pernyataan tertulis dari kreditur bahwa hak tanggungan telah hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan hak tanggungan telah lunas atau karena kreditur melepaskan hak tanggungan yang bersangkutan.

Catatan Perkembangan Hukum Pertanahan Mengenai Pendaftaran Penghapusan/Pencoretan (Roya) Hak Tanggungan

Penghapusan/pencoretan (roya) hak tanggungan mengacu kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (Permen HT-el), dengan ketentuan sebagai berikut:

Pertama, Pelayanan pendaftaran hak tanggungan peringkat kedua dan selanjutnya, diterbitkan sertifikat HT-el baru dengan nomor yang baru. Pelayanan peralihan hak tanggungan, perubahan nama kreditur, penghapusan hak tanggungan sebagian (*roya parsial*), atau perbaikan data, diterbitkan sertifikat HT-el baru dengan nomor yang sama

dengan sertifikat sebelumnya, yang berisikan data perubahan terakhir. Pelayanan penghapusan hak tanggungan keseluruhan (*roya* penuh), sertifikat HT-el sebelumnya diberikan tanda khusus yang menyatakan bahwa sertipikat tidak berlaku (Pasal 17 ayat (1) s.d ayat (3) Permen HT-el).

Kedua, dalam hal piutang telah lunas, kreditur segera mendaftarkan penghapusan hak tanggungan. Permohonan pelayanan penghapusan hak tanggungan diajukan melalui sistem HT-el (Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Permen HT-el).

G. Eksekusi Hak Tanggungan

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

Ketentuan Pasal 6 UUHT memberikan hak bagi pemegang hak tanggungan (kreditur) untuk melakukan *parate* eksekusi. Artinya, dalam hal terjadi cidera janji yang dilakukan oleh debitur maka bagi pemegang hak tanggungan bukan saja tidak perlu meminta persetujuan dari pemberi hak tanggungan dan tidak perlu juga meminta penetapan dari pengadilan untuk melakukan eksekusi atas objek hak tanggungan yang menjadi jaminan utang debitur dimaksud.

Hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuatan sendiri oleh pemegang hak tanggungan merupakan salah satu perwujudan dari kedudukan yang dipunyai pemegang hak tanggungan pertama baik secara sendiri maupun bilamana terdapat lebih dari satu pemegang hak tanggungan.¹⁰⁴ Dengan kata lain, diperjanjikan atau tidak hak *parate* eksekusi adalah

¹⁰⁴Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan.

hak yang hadir demikian hukum yang dipunyai oleh pemegang hak tanggungan.¹⁰⁵

Lebih lanjut, dalam Pasal 14 ayat (1), (2) dan (3) UUHT mengisaratkan adanya kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan di balik irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagaimana tercantum dalam sertifikat hak tanggungan sehingga dinilai memiliki kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti *groose acte hipotik* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Dengan demikian untuk melakukan eksekusi terhadap hak tanggungan yang telah dibebankan atas tanah dapat dilakukan tanpa harus melalu proses litigasi dan/atau penetapan pengadilan. Penjualan objek hak tanggungan harus dilakukan melalui pelelangan di muka umum dengan tujuan terjadinya asas keterbukaan dalam proses penyelesaian hutang piutang antara kreditur dan debitur.

¹⁰⁵ *Ibid.*

BAB VII

REFORMA AGRARIA

A. Reforma Agraria berdasarkan UUPA

Pada penjelasan UUPA menggunakan istilah *Landreform* sebagai sinonim *agrarian reform*, dalam arti perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan. Reforma agraria berdasarkan UUPA dilaksanakan dengan semangat *landreform* yang tidak hanya terbatas pada struktur penguasaan tanah saja tetapi juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani.¹⁰⁶

Menurut Boedi Harsono, reforma agraria berdasarkan UUPA dengan semangat *landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.¹⁰⁷

Landreform itu sendiri berdasarkan UUPA terbagi menjadi dua bagian yaitu:

1. *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *agrarian reform* meliputi lima program, terdiri dari:
 - a. Perombakan Hukum Agraria
 - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah
 - c. Mengakhiri penghisapan feodal

¹⁰⁶ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 41.

¹⁰⁷ Budi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 488.

- d. Perubahan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah (*Landreform* dalam arti sempit)
 - e. Perencanaan persediaan peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kelima program ini diartikan sebagai *Landreform* dalam arti luas.
2. *Landreform* dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang menyangkut dengan pengusahaan tanah. Selanjutnya ketentuan ini akan digunakan dalam cara yang lebih terbatas yang mengarah pada program pemerintah menuju pemerataan kembali pemilikan tanah.¹⁰⁸

UUPA menganut pengertian *landreform* dalam arti luas sebagaimana pengertian yang digunakan oleh *Food and Agricultural Organization (FAO)*, yaitu program tindakan yang saling berhubungan dan bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi dan sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanian¹⁰⁹.

Secara garis besar tujuan reforma agraria berdasarkan UUPA adalah sebagai berikut:

1. Pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat.
2. Pelaksanaan prinsip tanah untuk petani.
3. Memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia.
4. Mengakhiri sistem tuan tanah dan pemilikan tanah secara besar-besaran.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Arba, *Op.cit.*, hlm. 172-174.

5. Mempertinggi produksi nasional dan mendorong pertanian secara intensif, gotong royong dan koperasi.¹¹⁰

Dengan kata lain reforma agraria dalam makna *landreform* berdasarkan UUPA dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu:

1. Secara umum bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.
2. Secara khusus diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus yaitu:
 - a. Tujuan sosial ekonomi
 - 1) Mempertinggi keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
 - 2) Mempertinggi produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
 - b. Tujuan sosial politik
 - 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan tanah yang luas.
 - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.
 - c. Tujuan mental psikologis
 - 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 179-181

- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.¹¹¹

Asas-asas *landreform* sebagai esensi reforma agraria di Indonesia termuat dalam ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA, yaitu; *Pertama*, asas penghapusan tuan-tuan tanah besar sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 UUPA. *Kedua*, asas pembatasan luas maksimum dan minimum pemilikan tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 17 UUPA. *Ketiga*, asas larangan pemerasan orang terhadap orang lain sebagaimana dimuat dalam Pasal 11 UUPA. *Keempat*, asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian sebagaimana dimuat dalam Pasal 10 UUPA.¹¹²

Reforma agraria yang termuat dalam pasal-pasal tersebut masih sebatas norma *landreform*,¹¹³ hanya dimaknai sebagai upaya pembagian tanah-tanah pertanian kepada para petani yang memenuhi syarat.¹¹⁴ Norma *landreform* dimaksud mengatur 6 (enam) hal pokok secara garis besar, yaitu: *Pertama*, pembatasan pemilikan maksimum. *Kedua*, larangan pemilikan tanah *absentee*.

Ketiga, redistribusi tanah yang melampaui batas maksimum tanah *absentee* tanah bekas swapraja dan tanah negara lainnya. *Keempat*, pengaturan pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan. *Kelima*, pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian. *Keenam*, penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan melakukan perbuatan mengakibatkan

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Urip Santoso-2, *Op.cit.*, hlm. 386-387.

¹¹³ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.cit.*, hlm. 5.

¹¹⁴ Muchtar Wahid, *Op.cit.*, hlm. 37.

pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.¹¹⁵

Norma *landreform* tersebut menjadi perhatian tersendiri bagi para camat dapat melayani pengadaan tanah di wilayahnya yang tidak lebih dari 5 ha atau di atas 5 ha, sedangkan kebutuhan yang berkaitan dengan rencana pembangunan mengambil tempat pada satu sisi di sebagian kecamatan yang banyak petaninya dan bertumpuk beberapa proyek yang masing-masing membutuhkan tanah/areal yang luas, maka kalau tanah pertanian yang subur/beririgasi teknis dijadikan lokasinya, akibatnya sudah dapat diramalkan sejak lama.¹¹⁶

B. Reforma Agraria berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2018

Reforma agraria berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres No. 86 Tahun 2018) berupaya mengejawantahkan semangat *landreform* yang dikandung dalam UUPA. Bahkan tidak hanya itu, reforma agraria berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2018 juga menjadi regulasi teknis dalam mewujudkan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang diamanahkan oleh konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Reforma agraria berdasarkan Perpres No. 86 tahun 2018 juga menjadikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No IX/MPR/2001 (TAP MPR No IX/MPR/2001) sebagai dasar pijakan untuk menentukan arah kebijakan pembaruan dan pengelolaan sumber daya, yaitu:

¹¹⁵ Supriadi, *Op.cit.*, hlm. 203.

¹¹⁶ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1993), hlm. 209.

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksudkan Pasal 4 Ketetapan ini.
- b. melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
- c. menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
- d. menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
- e. memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Berbagai problem pengelolaan sumber daya agraria (tanah) di Indonesia melatarbelakangi keharusan untuk segera dilaksanakannya reforma agraria secara totalitas, antara lain:

Pertama, ketimpangan pemilikan tanah, rata-rata gini *ratio*¹¹⁷ kepemilikan tanah pertanian di Indonesia sebesar 0,479, di Pulau Jawa sebesar 0,460 dan di luar Pulau Jawa sebesar 0,469.2. *Kedua*, sengketa tanah jumlahnya mencapai 8.959 kasus, terdiri dari 56% sengketa antar masyarakat berupa sengketa batas antara tetangga dengan tetangga, 15% sengketa antara orang dengan badan hukum, sengketa antara masyarakat perorangan dengan badan hukum, 1% sengketa antara badan hukum dengan badan hukum, 28% sengketa lain-lain yaitu masyarakat dengan pemerintah dan antar masyarakat.

Ketiga, persoalan alih fungsi lahan, sepanjang tahun 2013-2019 sebanyak penyusutan luas baku sawah 287.000 hektar dan luas baku sawah 2019 seluas 7,46 juta hektar. *Keempat*, tanah terlantar sebanyak 5.217 bidang yang berasal dari Hak Guna Usaha (HGU) sebanyak 1.172 bidang, Hak Guna Bangunan (HGB) sebanyak 3.113 bidang, Hak Pakai (HP) berupa HPL dengan jangka waktu sebanyak 18 bidang, HP tanpa jangka waktu sebanyak 70 bidang, Hak Pengelolaan (HPL) sebanyak 160 bidang, dan Data Perolehan Atas Tanah (DPAT) sebanyak 675 bidang.¹¹⁸

Ketimpangan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah (khususnya tanah pertanian) mendominasi persoalan pertanahan di Indonesia, sejatinya persoalan tersebutlah yang

¹¹⁷ Koefisien Gini (*Gini Ratio*) adalah ukuran ketidakmerataan atau ketimpangan *agregat* (secara keseluruhan) yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) hingga satu (ketimpangan yang sempurna); lihat juga Anonim, "Gini Ratio", berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kamus/file/kamus-17.pdf, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 08.47).

¹¹⁸ Andi Tenrisau, "Roadmap Reforma Agraria: 2020-2024", *Bahan Paparan Direktur Jendral Penataan Agraria*, (Tidak diterbitkan, Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 2020), hlm.5.

menjauhkan kata sejahtera dari kehidupan para petani. Meskipun demikian, tujuan reforma agraria bukan hanya untuk mengurangi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah namun melainkan juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹¹⁹

Definisi reforma agraria menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Perpres No. 86 Tahun 2021, yaitu; “Reforma agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Perpres Nomor 86 Tahun 2018 reforma agraria dilaksanakan meliputi dua aspek yaitu penataan aset dan penataan akses. Kata penataan dimaknai sebagai tindakan atau upaya pemerintah untuk melaksanakan kedua kegiatan dimaksud secara terintegrasi dan berkesinambungan.

Urgensi reforma agraria terletak pada terlaksananya konsep *landreform* (penataan aset) yang dilengkapi dengan konsep *accessreform* (penataan akses) dan didukung oleh konsep *legal/regulation reform* (konsep legalitas hukum). Bernhard Limbong menjelaskan kedua konsep tersebut, sebagai berikut;

Konsep *accessreform* berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai dengan penataan dukungan sarana dan pra-sarana pertanian, pengairan, jalan usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat), sedangkan konsep *legal/regulation reform* berkenaan dengan

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak kepada rakyat banyak.¹²⁰

Penataan aset menurut Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 adalah: “penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah”. Penataan akses berdasarkan Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 adalah: “pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada subjek reforma agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat”. Penataan aset menurut Pasal 6 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 dapat dilakukan dengan dua mekanisme, yaitu; *Pertama*, melalui kegiatan redistribusi tanah. *Kedua* melalui kegiatan legalisasi aset.

Pasal 6 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 memerintahkan agar sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan baik melalui mekanisme redistribusi maupun legalisasi aset agar dilakukan penataan akses permodalan atas aset (hak atas tanah). Penataan akses pada prinsipnya merupakan kegiatan pemberian pendampingan bagi subyek pemegang hak (pemegang sertifikat) agar dapat memanfaatkan tanahnya secara optimal.

Bentuk-bentuk penataan akses dapat berupa pemberian bantuan langsung oleh pemerintah; kerja sama antara masyarakat yang memiliki sertifikat hak milik dengan badan hukum melalui program kemitraan yang berkeadilan; dan/atau kerja sama antara kelompok masyarakat yang memiliki hak kepemilikan bersama dengan badan hukum

¹²⁰ Bernhard Limbong (Bernhard Limbong-1), *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 405.

melalui program tanah sebagai penyertaan modal sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Perpres Nomor 86 Tahun 2018. Adapun pola penataan akses permodalan dapat melalui fasilitasi akses permodalan; fasilitasi akses pemasaran (*offtaker*); penguatan basis data dan informasi komoditas; dan/atau penyediaan infrastruktur pendukung.

Objek reforma agraria adalah Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki masyarakat untuk didistribusikan, yang merupakan tanah-tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Perpres Nomor 86 Tahun 2018, meliputi; Tanah HGU/HGB yang telah habis masa berlakunya; Tanah dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% dari luas HGU ketika proses proses pemberian perpanjangan atau pembaruan haknya; Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara; Tanah Negara bekas tanah terlantar; Tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria; Tanah Negara Lainnya.

Subjek reforma agraria terdiri dari kelompok yaitu subjek reforma agraria dalam kegiatan redistribusi tanah dan subjek reforma agraria dalam kegiatan legalisasi aset. *Pertama*, subjek reforma agraria yang dapat ditunjuk sebagai subjek redistribusi tanah menurut ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan (2) Perpres No. 86 Tahun 2018, terdiri dari; orang perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama, atau badan hukum. Orang perseorangan sebagai subjek reforma agraria adalah warga negara Indonesia, berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau sudah menikah dan bertempat tinggal atau bersedia tinggal di wilayah objek redistribusi tanah. Adapun kriteria subjek reforma agraria yang berhak ditunjuk sebagai subjek penerima redistribusi tanah

sebagaimana ditentukan pada Pasal 12 ayat (3), (4) dan (5) Perpres No. 86 Tahun 2018 akan di jelaskan pada sub-bab redistribusi tanah di bawah ini.

Kedua, subjek reforma agraria dalam kegiatan legalisasi aset terbagi lagi dalam dua mekanisme yaitu mekanisme sertifikasi tanah transmigrasi dan mekanisme sertifikasi tanah yang dimiliki masyarakat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 Perpres No. 86 Tahun 2018. Subjek reforma agraria dalam kegiatan legalisasi aset melalui mekanisme sertifikasi tanah transmigrasi adalah orang perseorangan yang terdiri atas kepala keluarga beserta anggota keluarganya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam kegiatan legalisasi aset melalui mekanisme sertifikasi tanah yang dimiliki masyarakat, subjeknya terdiri dari; *Pertama*, orang perseorangan; yaitu WNI; dan berusia paling sedikit 18 (delapan belas) tahun atau sudah menikah. *Kedua*, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama; merupakan gabungan dari orang-perseorangan yang membentuk kelompok, yang berada dalam satu kawasan tertentu serta memenuhi persyaratan untuk diberikan objek legalisasi aset. *Ketiga*, badan hukum, berbentuk; koperasi, perseroan terbatas, atau yayasan, yang dibentuk oleh subjek reforma agraria dengan hak kepemilikan bersama; atau badan usaha milik desa.

Pihak yang melaksanakan reforma agraria diatur dalam BAB V tentang Kelembagaan Reforma Agraria mulai dari Pasal 18 sampai dengan Pasal 23 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 disebut dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA). Unsur kelembagaan reforma agraria terdiri dari Tim Reforma Agraria Nasional, GTRA Pusat, GTRA Provinsi dan GTRA kabupaten/kota. Komposisi GTRA masing-masing tingkatan baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota melibatkan

unsur-unsur kementerian dan lembaga terkait dalam melaksanakan penataan aset dan penataan akses.

Titik temu tugas dan fungsi antara kementerian/lembaga dalam melaksanakan penataan aset dan penataan akses dimaksud berdasarkan Perpres Nomor 86 Tahun 2018 adalah 'koordinasi' yang memungkinkan adanya kelemahan dalam tataran aplikatif. Beberapa catatan kelemahan kelembagaan penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah yang terjadi selama ini, yaitu; *Pertama*, pelaksanaan GTRA belum efektif, terutama dalam mengoordinasikan penyelenggaraan *acesreform*/pemberdayaan masyarakat yang terintegrasi dengan *assetreform*. *Kedua*, belum seluruh kegiatan GTRA dilaksanakan, seperti pengumpulan data TORA/potensi akses reform, sinkronisasi data aset dan akses, penyusunan basisdata, penyusunan kisah sukses (*success story*) dan pelaporan.¹²¹

C. Reforma Agraria di Beberapa Negara

Reforma Agraria dengan semangat *agrarian reform* untuk melakukan perubahan struktur pertanahan menjadi sebuah program besar yang diselenggarakan hampir di seluruh dunia, dengan dilandasi asas bahwa pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.¹²²

Gerakan reforma agraria berskala besar pertama kali terjadi pada Revolusi Prancis pada tahun 1789, ditandai dengan runtuhnya sistem penguasaan tanah feodal, kemudian

¹²¹ Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni. "Penataan Kelembagaan Dalam Penerapan Reforma Agraria di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat", dalam *Penguatan Kelembagaan dalam Kebijakan Pertanahan yang Responsif*, (Yogyakarta: STPN Press, 2019), hlm.1.

¹²² Hasan Wargakusumah, *Op.cit.*, hlm. 148.

tanah-tanah dibagikan kepada petani dengan dua tujuan utama, yaitu; membebaskan petani dari perbudakan dan melembagakan usaha tani keluarga kecil sebagai satuan pertanian yang ideal.¹²³

Bulgaria melakukan reforma agraria sekitar tahun 1880-an dengan langkah pembaruan yang komprehensif, bukan saja melakukan redistribusi tanah (*redistributive landreform*) tetapi mencakup pula secara terpadu program-program penunjangnya seperti koperasi kredit, tabungan terpusat untuk kepentingan pengolahan, pabrik kalengan dan juga pembinaan usaha tani intensif.¹²⁴

Rusia menerapkan reforma agraria pada tahun 1917 yang dikenal dengan istilah *stolypin reforms* dalam bentuk kebijakan, berupa; *Pertama*, hak pemilikan tanah pribadi dihapuskan. *Kedua*, penyakapan atau *tenancy* (sewa, bagi hasil, gadaai dan lainnya) dilarang. *Ketiga*, penguasaan tanah *absentee* (tanah pertanian yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemilik tanah) dilarang. *Keempat*, hak garap dan luas hak garapan ditentukan atas kriteria luas tanah yang benar-benar digarap. *Kelima*, menggunakan buruh upahan dilarang.¹²⁵

Negara-negara di Asia yang termasuk sukses melaksanakan reforma agraria adalah Cina dan Jepang. Reforma agraria dilaksanakan di Cina melalui 3 (tiga) program

¹²³ Oswar Mungkasa, "Reforma Agraria. Sejarah Konsep dan Implementasi", https://www.researchgate.net/publication/343149830_Reforma_Agraria_Sejarah_Konsep_dan_Implementasi (Senin, 12 September 2022, 15.53)

¹²⁴ Heryanti, "Sejarah Reforma Agraria Dunia Dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria Di Indonesia", <http://staff.unila.ac.id/artefaksi/files/2014/06/sejarah-reforma-agraria-dunia-dan-pengaruhnya-terhadap-reforma-agraria-di-indonesia.pdf>, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 10.00).

¹²⁵ Oswar Mungkasa, *Loc.cit.*

besar pada tahun 1920-1930, salah satunya adalah menata kembali struktur penguasaan tanah. Tanah milik tuan tanah dibagikan kepada petani penggarap secara kolektif yang dalam perkembangannya menjadi milik negara, tetapi petani mempunyai akses sepenuhnya memanfaatkan tanah tersebut. Tidak hanya mematahkan dominasi tuan tanah, tetapi juga meningkatkan konsumsi petani dan meningkatkan tabungan pedesaan.¹²⁶

Di Jepang, reforma agraria ditandai dengan tanah milik para *Daimyo* (orang yang memiliki pengaruh besar di suatu wilayah) diambil alih pemerintah dan dibagikan kepada penyewa tanah. Pengalaman reforma agraria dimulai pada saat reformasi Meiji dan mencapai puncaknya pada masa pendudukan Amerika. Pasca-perang dunia ke-II reforma agraria terus berlanjut di Korea Selatan dan Taiwan, bahkan pada era 1950-1960 merambah ke Asia, Afrika dan Amerika Latin.¹²⁷

Pelaksanaan reforma agraria yang dilakukan masing-masing negara terlihat memiliki corak yang berbeda. Setidaknya ada dua corak yang menonjol, yaitu; *Pertama*, corak kapitalistik, berupa perombakan sistem produksi feodal menuju terbentuknya pasar bebas pertanahan berdasarkan kompetisi modal seperti yang diterapkan oleh Jepang, Prancis dan Korea. *Kedua*, bercorak sosialis, berupa merubah struktur kepemilikan tanah secara radikal dari monopoli segelintir tuan tanah, pemilik modal maupun kapitalis birokrat menjadi

pengelolaan tanah oleh para petani kecil tidak memiliki lahan secara kolektif dan merata seperti yang diterapkan di Cina.¹²⁸

Belajar dari pengalaman sukses pelaksanaan reforma agraria di sejumlah negara tersebut di atas, terdapat 10 (sepuluh) aspek utama yang harus dipersiapkan agar reforma agraria berhasil, yakni: mandat konstitusional, hukum agraria dan penegakannya, organisasi pelaksana, sistem administrasi agraria, pengadilan, desain rencana dan evaluasi, pendidikan dan latihan, pembiayaan, pemerintahan lokal, partisipasi organisasi petani.¹²⁹

Maria W. Sumardjono merekomendasikan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia berdasarkan pengalaman negara-negara lain baik berupa hambatan maupun keberhasilan, yaitu; *Pertama*, reforma agraria jangan (tidak) ditunda-tunda. *Kedua*, didukung oleh peraturan perundang-undangan yang tepat sasaran, sinkron secara vertikal maupun horizontal dan serasi antara substansi dan wadah pengaturannya. *Ketiga*, didukung oleh dana dan sumber daya manusia yang mempunyai komitmen dan integritas. *Keempat*, didukung oleh organisasi pemangku kepentingan (petani, dan lain-lain) yang kuat. *Kelima*, didukung oleh masyarakat melalui peran serta aktif pemangku kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasinya.¹³⁰

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸Hiski Darmayana, "Hakekat Reformasi Agraria", <https://www.berdikarionline.com/hakekat-reformasi-agraria/>, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 10.59).

¹²⁹ Lin (t.k, t.p, 1974); lihat juga Oswar Mungkasa, *Loc.cit.*

¹³⁰ Maria S.W. Sumardjono-2, *Op.cit.*, hlm. 106.

D. Redistribusi Tanah

Resitribusi tanah pada dasarnya adalah salah satu dari kegiatan dalam reforma agraria yang diatur dalam Perpres No. 86 Tahun 2018, yaitu dalam kerangka penataan aset sebagaimana telah dijelaskan di atas. Redistribusi tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pembagian dan/atau pemberian tanah yang bersumber dari objek redistribusi tanah kepada subjek redistribusi tanah dengan pemberian tanda bukti hak (sertifikat).¹³¹

Tujuan redistribusi tanah adalah mengadakan pembagian tanah dengan memberikan dasar pemilikan tanah sekaligus memberi kepastian hukum hak atas tanah kepada subjek yang memenuhi persyaratan sehingga dapat memperbaiki serta meningkatkan keadaan sosial ekonomi subjek redistribusi tanah.¹³²

Objek redistribusi tanah adalah TORA yaitu tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Perpres No. 86 Tahun 2018 yang fungsi penggunaan dan pemanfaatannya berupa tanah pertanian dan non-pertanian sesuai dengan peruntukan rencana tata ruang, serta ditetapkan menjadi objek redistribusi tanah.

Subjek redistribusi tanah adalah pihak yang ditunjuk pada Pasal 12 ayat (1) dan (2) Perpres No. 86 Tahun 2018 sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Adapun dengan kriteria subjek redistribusi tanah berdasarkan

Pasal 12 ayat (3), (4) dan (5) Perpres No. 86 Tahun 2018, adalah sebagai berikut:

1. Subjek redistribusi tanah yang merupakan orang perseorangan dengan kriteria mempunyai pekerjaan;
 - a. petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25ha atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih dari 2 (dua) hektare untuk diusahakan di bidang pertanian sebagai sumber kehidupannya;
 - b. petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya;
 - c. buruh tani yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah;
 - d. nelayan kecil yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) *Gross Tonnage* (GT);
 - e. nelayan tradisional yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional' yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal;
 - f. nelayan buruh yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan;
 - g. pembudi daya ikan kecil yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari;
 - h. penggarap lahan budi daya yang menyediakan tenaganya dalam pembudidayaan ikan;

¹³¹ Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Petunjuk Pelaksanaan Redistribusi Tanah Tahun 2022", (Tidak diterbitkan, Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 2022), hlm.8.

¹³² *Ibid.*

- i. petambak garam kecil yang melakukan usaha pergaraman pada lahannya sendiri dengan luas lahan paling luas 5 (lima) hektare, dan perebus garam;
- j. penggarap tambak garam yang menyediakan tenaganya dalam usaha pergaraman;
- k. guru honorer yang belum berstatus Pegawai Negeri Sipil, serta digaji secara sukarela atau per jam pelajaran, atau bahkan di bawah gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi, yang tidak memiliki tanah;
- l. pekerja harian lepas yang melakukan pekerjaan tertentu yang dalam hal waktu, volume, dan upahnya didasarkan pada kehadiran, yang tidak memiliki tanah;
- m. buruh yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain, yang tidak memiliki tanah;
- n. pedagang informal yang melakukan kegiatan usaha perdagangan barang atau jasa, dengan kemampuan modal yang terbatas yang dilakukan cenderung berpindah-pindah serta berlokasi di tempat umum, tidak mempunyai legalitas formal serta tidak memiliki tanah;
- o. pekerja sektor informal yang bekerja dalam hubungan kerja sektor informal dengan menerima upah dan/atau imbalan dan tidak memiliki tanah;
- p. pegawai tidak tetap yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi yang tidak memiliki tanah;

- q. pegawai swasta dengan pendapatan dibawah Penghasilan Tidak Kena Pajak dan tidak memiliki tanah;
 - r. Pegawai Negeri Sipil paling tinggi golongan III/a yang tidak memiliki tanah;
 - s. anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia berpangkat paling tinggi Letnan Dua/Inspektur Dua Polisi atau yang setingkat dan tidak memiliki tanah; atau
 - t. pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.
2. Subjek redistribusi tanah berasal dari kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama yang dapat ditunjuk sebagai subjek penerima redistribusi tanah kriterianya merupakan gabungan dari orang-perseorangan yang membentuk kelompok, berada dalam satu kawasan tertentu serta memenuhi persyaratan untuk diberikan objek redistribusi tanah.
 3. Subjek reforma agraria berasal dari badan hukum yang dapat ditunjuk sebagai subjek penerima redistribusi tanah kriterianya adalah berbentuk koperasi, perseroan terbatas, atau yayasan, yang dibentuk oleh subjek reforma agraria orang perseorangan atau kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama atau badan usaha milik desa.

Pelaksanaan redistribusi tanah merupakan kewenangan Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan baik pada tingkat kantor wilayah maupun kantor pertanahan yang di wilayah kerjanya terdapat atau akan ditentukan lokasi objek kegiatan redistribusi tanah. Unsur pelaksana terdiri dari (selanjutnya disebut pihak pelaksana); Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku penanggung jawab kegiatan,

Kepala Bidang Penataan dan Pemberdayaan, Kepala Bidang Survei dan Pemetaan, Kepala Bidang Penetapan Hak dan Pendaftaran, Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Koordinator yang membidangi *Landreform* pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Pertanahan serta Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan dan Kepala Seksi yang terkait dengan kegiatan redistribusi tanah pada Kantor Pertanahan.¹³³

Kegiatan redistribusi tanah dilakukan dengan beberapa tahapan kegiatan yaitu terdiri dari:¹³⁴

1. Tahap persiapan dan perencanaan;

Pada tahap ini pihak pelaksana melakukan rapat koordinasi untuk menentukan target kegiatan redistribusi tanah, penyusunan jadwal kegiatan, penetapan lokasi, penetapan organisasi pelaksana dan panitia pertimbangan *landreform*. Penetapan target, lokasi, dan petugas pelaksana redistribusi tanah dituangkan dalam surat keputusan sesuai yang ditandatangani oleh pejabat yang berada pada target lokasi kegiatan akan dilaksanakan (Kepala Kantor Wilayah BPN untuk kegiatan akan dilaksanakan di provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk kegiatan yang akan dilaksanakan di Kabupaten/Kota).

2. Tahap pelaksanaan

- a. Penyuluhan

Tahap ini memberikan informasi tentang kegiatan redistribusi tanah secara umum terhadap calon subjek redistribusi tanah. Penyuluhan dilaksanakan oleh Tim Penyuluhan dan dapat melibatkan Panitia Pertimbangan *Landreform* dengan mengundang calon peserta redistribusi tanah, Anggota Panitia Pertimbangan *Landreform*, Badan

Perwakilan Desa (BPD), Kepala Dusun/Ketua Rukun Warga (RW), Ketua Rukun Tetangga (RT), tokoh masyarakat (pemuka agama, tetua adat), serta stakeholder lainnya bilamana dipandang perlu dan menyampaikan hal-hal antara lain; gambaran umum kegiatan redistribusi; manfaat kegiatan redistribusi; tahapan kegiatan redistribusi; penyampaian rencana penataan subjek dan objek kepada calon penerima, khususnya dari sumber Tanah Negara lainnya; biaya kegiatan redistribusi; hak dan kewajiban calon penerima redistribusi tanah (termasuk kewajiban pembayaran BPHTB).

- b. Inventarisasi dan Identifikasi Objek dan Subjek

Tahap ini pihak pelaksana melakukan inventarisasi objek dan subjek yaitu kegiatan pengumpulan data objek dan subjek untuk mendapatkan data calon objek redistribusi tanah, baik pertanian maupun non pertanian serta data subjek calon penerima tanah dalam rangka pemberian hak atas tanah. Selanjutnya pihak pelaksana melaksanakan identifikasi objek dan subjek yaitu kegiatan penelaahan data yang didapatkan dari hasil inventarisasi objek dan subjek untuk memastikan objek dan subjek redistribusi tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- c. Pengukuran dan Pemetaan

Kegiatan pengukuran dan pemetaan dilaksanakan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan tujuan untuk mendapatkan batas terluar objek redistribusi tanah dan batas-batas objek bidang tanah.

¹³³ *Ibid.* hlm. 17.

¹³⁴ *Ibid.* hlm. 17-36.

d. Sidang Panitia Pertimbangan *Landreform*

Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Landreform*, yang terdiri atas: 1). Bupati/Walikota Kepala Daerah, sebagai Ketua merangkap Anggota; 2). Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya, sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota; 3). Seorang Pejabat Pamongpraja yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah, sebagai Anggota; 4). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Resort Kepolisian Kabupaten/Kota, sebagai anggota; 5). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten/Kotama, sebagai Anggota; 6). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum seksi yang bersangkutan, sebagai Anggota; 7). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Koperasi Kabupaten/Kota, sebagai Anggota; 8). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Pembangunan Desa Kabupaten/Kota, sebagai Anggota; 9). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Sosial Politik Kabupaten/Kota, sebagai Anggota; 10). Seorang wakil yang ditunjuk oleh Dewan Pimpinan Cabang Himpunan Kerukunan Tani Indonesia Kabupaten/Kota, sebagai Anggota; 11). Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan atau Dinas Kehutanan setempat, sebagai Anggota.

e. Penetapan Objek dan Subjek

Berita Acara Hasil Sidang Panitia Pertimbangan *Landreform* disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan untuk diusulkan penetapan objeknya. Penetapan subjek redistribusi tanah dilaksanakan melalui Pengesahan Lampiran

Berita Acara Sidang Panitia Pertimbangan *Landreform* oleh Bupati/Walikota.

f. Penerbitan Surat Keputusan Redistribusi Tanah

Surat Keputusan Redistribusi Tanah diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan Surat Keputusan Penetapan Tanah Yang Dikuasai Langsung oleh Negara Menjadi Tanah Objek Redistribusi oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Surat Pengesahan Subjek Redistribusi Tanah oleh Bupati/Walikota.

g. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat

Setelah diterbitkan Surat Keputusan Redistribusi Tanah, selanjutnya dilaksanakan Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Sertipikat hasil redistribusi tanah yang telah terbit selanjutnya diserahkan kepada para penerima tanah melalui kegiatan penyerahan sertipikat. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Untuk mewujudkan tujuan reforma agraria secara utuh yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pembagian tanah, maka sertipikat hasil redistribusi tanah yang telah diserahkan kepada subjek penerima redistribusi tanah, selanjutnya untuk ditindaklanjuti dengan kegiatan Pemberdayaan Masyarakat atau pemberian akses reform.

BAB VIII

BANK TANAH

A. *Legal Standing Bank Tanah*

Perkembangan hukum pertanahan Indonesia yang ditimbulkan oleh pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) adalah lahirnya badan bank tanah sebagai kelembagaan hukum. Rumusan aturannya diatur dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 Undang-Undang Cipta Kerja.

Bank tanah di Indonesia dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP No. 64 Tahun 2021). Definisi badan bank tanah berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 1 PP No. 64 Tahun 2021, yaitu; “Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah”.

Bank tanah berdasarkan PP No. 64 Tahun 2021 pada prinsipnya merupakan bank tanah publik. Terlihat dari esensi yuridis dalam definisi bank tanah sebagai disebutkan di atas yaitu “badan khusus (*sui generis*) diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah”, yang kemudian lebih lanjut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP. No. 64 Tahun 2021.

Menurut Bernhard Limbong bank tanah publik merupakan bank tanah yang penyelenggaraannya melibatkan lembaga-lembaga publik atau beberapa hukum publik, keberadaannya merupakan badan independen dengan tugas

yang murni bersifat layanan publik yang tanggung jawab sepenuhnya di tangan pemerintah.¹³⁵

Selain bank tanah publik, menurut Bernhard Limbong juga ada jenis bank tanah swasta dan bank tanah campuran. Bank tanah swasta merupakan bank tanah yang dijalankan oleh sektor swasta yang aktornya merupakan pihak swasta sebagai pemegang saham dan dijalankan oleh perorangan ataupun perusahaan swasta (nasional maupun asing), berbeda dengan bank tanah campuran aktornya adalah campuran antara pemerintah dengan swasta yang cenderung bersifat Kerjasama patungan (*joint venture*) mengakuisisi dan mengembangkan bank tanah.¹³⁶

Untuk memperkuat keberadaan badan bank tanah di Indonesia berdasarkan PP No. 64 Tahun 2021 tersebut, kemudian diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah sebagai peraturan pelaksanaannya. Selain itu, keberadaan bank tanah sebagai badan hukum dalam tataran aplikatif juga berelevansi dengan regulasi lainnya yang berkaitan dengan perihal pertanahan seperti; Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 berkaitan dengan pengadaan tanah untuk bidang-bidang tanah yang sudah diberikan izin lokasinya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang serta Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

B. Fungsi dan Tugas Bank Tanah

¹³⁵ Bernhard Limbong (Bernhard Limbong-2), *Bank Tanah*, (Jakarta: Pustaka Margaretha, 2013), hlm. 74.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 75-76.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021 bank tanah mempunyai fungsi: perencanaan; perolehan tanah; pengadaan tanah; pengelolaan tanah; pemanfaatan tanah; dan pendistribusian tanah. Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud bank tanah mempunyai tugas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) PP No. 64 Tahun 2021, dengan uraian sebagai berikut:

Pertama, melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Tugas perencanaan yang wajib dilaksanakan oleh bank tanah berdasarkan Pasal 5 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021, meliputi: rencana jangka panjang; rencana jangka menengah; dan rencana tahunan. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (2), (3) dan (4) PP No.64 Tahun 2021 mengatur bahwa rencana jangka panjang yang dilakukan bank tanah merupakan perencanaan kegiatan untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun sedangkan rencana jangka menengah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan rencana tahunan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Penyusunan perencanaan bank tanah sebagaimana dimaksud di atas, harus didasarkan pada rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana tata ruang, dan ditetapkan oleh kepala badan pelaksana bank tanah setelah mendapat persetujuan dari komite. Ketentuan dimaksud ditegaskan dalam Pasal Pasal 5 ayat (4) dan (5) PP No.64 Tahun 2021.

Kedua, melakukan perolehan tanah yang bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain. Tugas perolehan tanah yang diemban oleh bank tanah menurut ketentuan Pasal 6 PP No. 64 Tahun 2021 adalah perolehan tanah yang berasal dari; tanah hasil penetapan pemerintah, yaitu tanah-tanah negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 PP No. 64 Tahun 2021, meliputi: tanah bekas hak; kawasan dan tanah telantar; tanah

pelepasan kawasan hutan; tanah timbul; tanah hasil reklamasi; tanah bekas tambang; tanah pulau-pulau kecil; tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Selanjutnya perolehan tanah dari pihak lain, yaitu tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 PP No. 64 Tahun 2021 yang berasal dari: pemerintah pusat pemerintah daerah; badan usaha milik negara; badan usaha milik daerah badan usaha; badan hukum; dan masyarakat yang diperoleh melalui proses: pembelian; penerimaan hibah/sumbangan atau yang sejenis; tukar menukar; pelepasan hak; dan perolehan bentuk lainnya yang sah.

Ketiga, melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung. Tugas pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh bank tanah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung merujuk Pasal 9 PP No. 64 Tahun 2021 dilaksanakan melalui mekanisme tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung.

Keempat, melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah. Tugas-tugas pengelolaan tanah oleh bank tanah diatur secara terperinci pada Pasal 10 PP No. 64 Tahun 2021, yaitu:

1. Pengembangan tanah

Pasal 11 PP No. 64 Tahun 2021 menguraikan ketentuan-ketentuan tugas pengelolaan tanah dalam hal pengembangan tanah yang harus dilakukan bank tanah meliputi penyiapan tanah untuk kegiatan: perumahan dan kawasan permukiman; peremajaan kota; pengembangan kawasan terpadu; konsolidasi lahan; pembangunan infrastruktur; pembangunan

sarana dan prasarana lain; pematangan tanah untuk mempersiapkan tanah bagi tata kelola usaha bank tanah; dan proyek strategis nasional.

Pengembangan tanah dimaksud dapat berbentuk pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur kawasan industri, kawasan pariwisata, pertanian, perkebunan, kawasan ekonomi khusus, kawasan ekonomi lainnya, dan bentuk pembangunan lainnya yang mendukung kegiatan bank tanah. Pembangunan tersebut dapat dilaksanakan oleh Bank Tanah dan/atau kerja sama dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau pihak lain.

Kegiatan pengembangan tanah oleh bank tanah dilaksanakan berdasarkan kesesuaian rencana tata ruang. Dalam hal penyusunan rencana kegiatan pengembangan tanah yang bersifat strategis dan belum termuat dalam rencana tata ruang, kegiatan pengembangan tanah sebagaimana dimaksud dilaksanakan berdasarkan rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh menteri dan menjadi dasar dalam pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang.

2. Pemeliharaan dan pengamanan tanah

Uraian tugas bank tanah dalam hal pemeliharaan dan pengamanan tanah dituliskan dalam Pasal 12 PP No. 64 Tahun 2021 yaitu terdiri dari aspek hukum; dan aspek fisik. Adapun aspek hukum dimaksud meliputi: kepastian hukum hak atas tanah; dan aktif dalam upaya hukum mempertahankan kepastian hukum hak atas tanah baik di luar maupun di dalam pengadilan. Sedangkan yang dimaksud aspek fisik merupakan kegiatan pemeliharaan dan pengamanan fisik tanah.

3. Pengendalian tanah

Tugas bank tanah dalam hal pengendalian tanah ditentukan pada Pasal 13 PP No. 64 Tahun 2021 yaitu terdiri

atas kegiatan: pengendalian penguasaan tanah; pengendalian pemanfaatan tanah; dan pengendalian nilai tanah.

Kelima, melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain. Tugas ini kemudian dijabarkan pada Pasal 14 PP No. 64 Tahun 2021 yaitu dilakukan melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain dapat berbentuk: jual beli; sewa; kerja sama usaha; hibah; tukar menukar; dan bentuk lain yang disepakati dengan pihak lain. Dalam melaksanakan pemanfaatan tanah, bank tanah tetap memperhatikan asas kemanfaatan dan asas prioritas.

Keenam, melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah. Tugas ini kemudian diatur dalam Pasal 15 PP No. 64 Tahun 2021 berupa kegiatan penyediaan dan pembagian tanah yang ditujukan paling sedikit untuk: kementerian/lembaga; pemerintah daerah; organisasi sosial dan keagamaan; dan/atau masyarakat yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

C. Kewenangan Bank Tanah

Kewenangan bank tanah berdasarkan ketentuan Pasal 23 PP No. 64 Tahun 2021 adalah; *Pertama*, melakukan penyusunan rencana induk. Selanjutnya pada Pasal 24 PP No. 64 Tahun 2021 menyatakan Penyusunan rencana induk dimaksud merupakan perencanaan kawasan bank tanah. Rencana induk merupakan dasar pemanfaatan kawasan bank tanah yang ditetapkan oleh kepala badan pelaksana.

Kedua, membantu memberikan kemudahan berusaha/persetujuan. Selanjutnya menurut Pasal 25 PP No. 64 Tahun 2021 bank tanah juga berwenang untuk memberikan bantuan di bidang pertanahan dan tata ruang. *Ketiga*, melakukan pengadaan tanah. Bank tanah selain memiliki fungsi dan tugas menjamin ketersediaan tanah untuk

kepentingan umum juga memiliki kewenangan melakukan pengadaan tanah.

Keempat, menentukan tarif pelayanan. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 PP No. 64 Tahun 2021, tarif pelayanan merupakan tarif pemanfaatan tanah dalam bentuk sewa, sewa beli, jual beli, dan bentuk lainnya. Formulasi tarif pemanfaatan tanah ditetapkan oleh komite berdasarkan usulan kepala badan pelaksana dengan besaran tarif dalam pemanfaatan tanah ditetapkan oleh kepala badan pelaksana. Selanjutnya kepala badan pelaksana dapat memberikan besaran tarif, jangka waktu, dan tata cara pembayaran yang kompetitif. Bank Tanah dapat menerima pembayaran dalam bentuk penyertaan modal sementara pada pihak lain yang melakukan kerja sama pemanfaatan tanah.

D. Kelembagaan Bank Tanah

Struktur kelembagaan bank tanah berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021 adalah: Komite, Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Menurut Pasal 31 ayat (2) s.d ayat (5) PP No 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa; komite memiliki tugas menetapkan kebijakan strategis bank tanah, dewan pengawas dan badan pelaksana merupakan organ bank tanah, dewan pengawas bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada badan pelaksana dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan bank tanah, dan badan pelaksana bertanggungjawab atas penyelenggaraan bank tanah untuk kepentingan dan tujuan bank tanah, serta mewakili bank tanah baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Unsur komite berdasarkan ketentuan Pasal 32 PP No. 64 Tahun 2021 terdiri dari: menteri sebagai ketua merangkap anggota; menteri yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebagai anggota; dan/atau menteri/kepala lembaga lainnya yang ditunjuk oleh presiden sebagai anggota. Ketua dan anggota komite ditetapkan dengan keputusan presiden berdasarkan usulan menteri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (Perpres No. 113 Tahun 2021) tugas komite adalah menetapkan kebijakan strategis bank tanah dengan kewenangan:

- a. menetapkan jumlah deputy badan pelaksana;
- b. mengangkat dan memberhentikan kepala dan deputy badan pelaksana;
- c. memberikan persetujuan dan mengesahkan rencana jangka panjang, rencana jangka menengah, dan rencana kerja dan anggaran tahunan bank tanah;
- d. menerima dan mengevaluasi laporan pertanggungjawaban dan kinerja dari dewan pengawas dan badan pelaksana;
- e. mengesahkan laporan tahunan dan kinerja dari dewan pengawas dan badan pelaksana;
- f. menyampaikan laporan tahunan dan kinerja dewan pengawas dan badan pelaksana kepada presiden;
- g. mengusulkan penambahan modal bank tanah kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan;
- h. memberikan persetujuan dalam pembentukan badan usaha atau badan hukum dalam mendukung kegiatan pengembangan bank tanah;

- i. memberikan persetujuan terhadap pinjaman dalam rangka pembiayaan peningkatan kapasitas pengelolaan aset bank tanah yang dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran tahunan;
- j. memberikan persetujuan terhadap kebijakan dan/atau peraturan kepala badan pelaksana yang berdampak signifikan terhadap pengembangan bank tanah;
- k. menetapkan formulasi tarif pemanfaatan tanah berdasarkan usulan badan pelaksana; dan
- l. menetapkan peraturan komite.

Dewan pengawas berdasarkan ketentuan Pasal 33 PP No. 64 Tahun 2021 ditetapkan dengan keputusan presiden berjumlah paling banyak 7 (tujuh) orang, dengan 1 (satu) orang sebagai ketua merangkap anggota, komposisinya terdiri dari 4 (empat) orang yang berasal dari unsur profesional dan 3 (tiga) orang yang dipilih oleh pemerintah pusat.

Untuk diangkat menjadi anggota dewan pengawas menurut ketentuan Pasal 10 Perpres No. 113 Tahun 2021 harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. setia pada Pancasila, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berusia paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan pertama;
- e. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- f. tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi pengurus pada suatu badan hukum yang pernah atau sedang dinyatakan pailit karena kesalahan yang bersangkutan;
- g. tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik;
- h. mempunyai kualifikasi pendidikan paling rendah strata satu (S-1) atau yang sederajat; dan
- i. memiliki kompetensi, keahlian, dan pengalaman yang relevan sesuai bidangnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Perpres No. 113 Tahun 2021 dewan pengawas bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada badan pelaksana dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan bank tanah. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dewan pengawas berwenang:

- a. melakukan pengawasan terhadap pencapaian kinerja badan pelaksana;
- b. memberikan masukan dan nasihat kepada badan pelaksana atas penyelenggaraan bank tanah;
- c. menyampaikan usulan pemberhentian sementara dan pengganti sementara kepala dan/atau deputy badan pelaksana kepada ketua komite, apabila terjadi kerugian atau risiko yang membahayakan bank tanah;
- d. menetapkan akuntan publik bank tanah yang independen atas usulan badan pelaksana;
- e. menyetujui mekanisme pembayaran tukar menukar dalam proses pemanfaatan tanah;
- f. memberikan persetujuan pinjaman dengan nilai lebih dari Rp1.000.000.000.000.- (satu triliun rupiah);
- g. memberikan pertimbangan untuk revisi rencana kerja dan anggaran tahunan;
- h. memberikan pertimbangan kepada komite terhadap usulan penambahan modal;

- i. mengakses data informasi terkait bank tanah dan dapat berkomunikasi langsung dengan pegawai;
- j. memberikan pertimbangan pemberian hak keuangan dan fasilitas;
- k. memberikan persetujuan atas penyertaan dan pengalihan modal sementara;
- l. memastikan tercapainya pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan dan non keuangan, dan tata kelola yang baik;
- m. memantau dan memastikan efektivitas tata kelola termasuk penanganan benturan kepentingan; dan
- n. menjalankan kewenangan yang didelegasikan oleh komite.

Unsur badan pelaksana berdasarkan ketentuan Pasal 34 PP No. 64 Tahun 2021 terdiri dari kepala dan deputy dengan jumlah ditetapkan oleh ketua komite. Kepala dan deputy diangkat dan diberhentikan oleh ketua komite. Pengangkatan dan pemberhentian kepala dan deputy dapat diusulkan oleh dewan pengawas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 Perpres No. 113 Tahun 2021 badan pelaksana melaksanakan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan operasional kegiatan bank tanah secara profesional, meliputi:

- a. melaksanakan kegiatan operasional yang mandiri dalam pengelolaan aset, keuangan, dan kegiatan usaha;
- b. mewujudkan peta tematik tanah dan kawasan yang menjadi potensi dan aset milik bank tanah;
- c. menyelenggarakan manajemen kepegawaian termasuk pengangkatan, pemberhentian, hak dan kewajiban bagi pegawai;
- d. menyelenggarakan tata kelola, manajemen risiko, dan sistem pengendalian intern yang efektif;

- e. menyusun rencana jangka panjang, rencana jangka menengah, dan rencana kerja dan anggaran tahunan bank tanah;
- f. bertanggung jawab atas pengelolaan kekayaan dan pengembangan dari kegiatan operasional bank tanah yang dilaporkan secara berkala;
- g. membuat rencana strategis kegiatan bank tanah;
- h. melakukan penyusunan, peninjauan atau perubahan rencana induk;
- i. membantu memberikan kemudahan berusaha/persetujuan dalam pelaksanaan perjanjian pemanfaatan tanah;
- j. melakukan pengadaan tanah baik secara langsung maupun melalui tahapan pengadaan tanah;
- k. menentukan luasan reforma agraria dan kepentingan sosial;
- l. menyediakan tanah untuk reforma agraria dan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah;
- m. melaksanakan kegiatan usaha bank tanah dalam bentuk:
 1. pengalihan aset persediaan kepada pihak lain;
 2. memberikan rekomendasi pembebanan hak tanggungan pada aset persediaan yang diajukan oleh pemegang hak atas tanah;
 3. memberikan rekomendasi perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah yang diajukan oleh pemegang hak atas tanah;
 4. kegiatan usaha lainnya terkait operasional bank tanah; dan
 5. melakukan kegiatan investasi.
- n. melaksanakan penyelenggaraan bank tanah dengan prinsip etika, bertanggung jawab, berintegritas serta berkelanjutan;

- o. mewakili bank tanah di dalam dan di luar pengadilan;
- p. melaksanakan rapat badan pelaksana dalam pengambilan keputusan; dan
- q. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh komite dan/atau dewan pengawas.

Masih pada pasal yang sama, selanjutnya dalam melaksanakan tugas tersebut di atas, badan pelaksana berwenang:

- a. menetapkan peraturan manajemen kepegawaian dan organisasi;
- b. menetapkan peraturan pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan tugas bank tanah dengan memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas;
- c. menetapkan peraturan tata kelola usaha dari perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, pendistribusian tanah, dan kerja sama;
- d. menetapkan peraturan besaran tarif pemanfaatan tanah dan bentuk kerja sama;
- e. membentuk badan usaha atau badan hukum dalam mendukung penyelenggaraan bank tanah;
- f. menetapkan peraturan sistem tata kelola keuangan dan pelaporan;
- g. merumuskan dan menetapkan sistem akuntansi keuangan;
- h. menetapkan peraturan yang terkait dengan kegiatan investasi;
- i. menyusun rencana usulan pinjaman;

- j. menetapkan mekanisme perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah yang dapat diberikan sekaligus sesuai dengan perjanjian kerja sama pemanfaatan tanah; dan
- k. mengatur secara khusus tarif pemanfaatan dalam hal perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangan tersebut, badan pelaksana dapat melakukan kerja sama dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, lembaga negara, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha, badan hukum milik negara, badan hukum swasta, masyarakat, koperasi, dan/atau pihak lain yang sah.

Kedudukan bank tanah menurut ketentuan Pasal 2 Perpres No. 113 Tahun 2021 adalah berkedudukan di Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bank Tanah dapat mempunyai kantor perwakilan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ketentuannya diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pelaksana.

E. Bank Tanah dan Pengadaan Tanah

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Undang-Undang No 2 Tahun 2012) menyebutkan bahwa "pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak."

Kata "layak dan adil" dalam definisi tersebut mencerminkan terjaminnya hak-hak bagi pihak yang berhak. Kata "pihak yang berhak" juga menjawab berbagai persoalan terhadap pelepasan tanah yang di atasnya terdapat bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut namun belum tentu merupakan hak dari pemilik

tanah, bisa saja milik penyewanya, penggunanya, pengolahnya, pengelolanya dan sebagainya.

Asas-asas dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum penjelasan Pasal 2 huruf (a) s/d (j) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

1. Kemanusiaan; Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Keadilan; Pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Kemanfaatan; Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
4. Kepastian; Pengadaan tanah harus bisa memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Keterbukaan; Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan tanah.
6. Kesepakatan; Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Keikutsertaan; Penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung

maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8. Kesejahteraan; Pengadaan tanah dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Keberlanjutan; Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Keselarasan; Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara

Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja turut mereduksi beberapa pasal yang ada dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 hingga pada akhirnya melahirkan bank tanah. Salah satu fungsi dan tugas bank tanah berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf c PP No. 64 Tahun 2021 adalah melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung.

Artinya bank tanah menjadi lembaga resmi yang yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mengurus persoalan pengadaan tanah di Indonesia. Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dari kewenangan bank tanah untuk melakukan pengadaan tanah sebagaimana dituliskan dalam Pasal 23 huruf c PP No. 64 Tahun 2021.

Dalam rangka menjalankan tugasnya tersebut, bank tanah berkewajiban menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan pembangunan nasional sebagaimana disebutkan pada Pasal 16 huruf a dan huruf c PP No. 64 Tahun 2021. Adapun yang dimaksud dukungan untuk jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 17 PP No. 64 Tahun 2021 dapat terdiri atas:

Pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika; tempat pembuangan dan pengolahan sampah serta pengelolaan limbah; pembangunan produksi dan jaringan air bersih; rumah sakit; fasilitas keselamatan umum; pemakaman umum; fasilitas sosial, lalintas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau desa; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah; prasarana pendidikan atau sekolah; prasarana olahraga; pasar umum dan lapangan parkir umum; kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas; kawasan ekonomi khusus; kawasan industri; kawasan pariwisata; kawasan ketahanan pangan; dan kawasan pengembangan teknologi.

Sedangkan yang dimaksud dengan dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan pembangunan nasional yang menjadi tugas bank tanah menurut ketentuan pasal 19 PP No. 64 Tahun 2021 merupakan jaminan penyediaan tanah untuk pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mendukung peningkatan ekonomi dan investasi.

Menurut Bernhard Limbong, melalui bank tanah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memperoleh tanah sebelum tanah tersebut dibutuhkan.¹³⁷ Sejalan dengan

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 112.

pendapat tersebut, maka fungsi dan tugas bank tanah sebagaimana dituliskan pada Pasal 16 PP No. 64 Tahun 2021 memerintahkan agar bank tanah harus memiliki cadangan ketersediaan tanah dalam rangka dalam memberi jaminan ketersediaan tanah untuk kegiatan pengadaan tanah.

Di lain sisi, problem ketimpangan pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah yang terjadi di Indonesia dewasa ini menjadi sumber keraguan terhadap keberadaan bank tanah dalam menjamin ketersediaan tanah. Tentu keraguan ini harus dibantah oleh pemangku kebijakan baik secara yuridis maupun sosiologis agar pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan baik dan tidak menimbulkan pihak-pihak yang dirugikan khususnya masyarakat pemegang hak atas tanah.

BAB IX

KASUS PERTANAHAN

A. Klasifikasi Kasus Pertanahan

Sesuai dengan ajaran Islam, bahwa manusia berasal, hidup dan berkembang serta kembali dikebumikan ke dalam tanah saat ajalnya tiba,¹³⁸ maka sesungguhnya tanah memiliki peran yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Sejalan dengan bertambahnya populasi manusia yang mendongkrak angka kebutuhan akan tanah dan pemanfaatannya namun berbanding terbalik dengan jumlah ketersediaan tanah yang cenderung bersifat statis.¹³⁹ Kondisi demikian dinilai menjadi salah satu faktor pemicu meroketnya angka kasus pertanahan di Indonesia.

Perkembangan hukum pertanahan mengenai penanganan kasus pertanahan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang

¹³⁸ Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dari suatu saripati (berasal) dari tanah. Kemudian Kami jadikan saripati itu air mani (yang disimpan) dalam tempat yang kokoh (rahim). Kemudian air mani itu Kami jadikan segumpal darah, lalu segumpal darah itu Kami jadikan segumpal daging, dan segumpal daging itu Kami jadikan tulang belulang, lalu tulang belulang itu Kami bungkus dengan daging. Kemudian Kami jadikan dia makhluk yang (berbentuk) lain. Maka Maha sucilah Allah, Pencipta Yang Paling Baik. Kemudian, sesudah itu, sesungguhnya kamu sekalian benar-benar akan mati (QS. Al-Mu'minun, 23: 12-15).

¹³⁹ Rahmat Ramadhani (Rahmat Ramadhani-7), Artikel; *'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan*, *Harian Rakyat Bengkulu*, Bengkulu, Kamis-26 Juli 2012, halaman . 4.

Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020).

Dalam penjelasan umum Pasal 1 angka 1 Permen ATR/Ka. BPN No. 21 Tahun 2020 yang dimaksud dengan kasus pertanahan adalah meliputi sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Maka jika merujuk pada uraian ini klasifikasi kasus pertanahan terdiri dari 3 hal, yaitu sengketa pertanahan, konflik pertanahan dan perkara pertanahan. Penegasan klasifikasi ini agaknya penting diuraikan agar masyarakat tidak keliru dan menyebut, menganggap atau bahkan memandang semua kasus pertanahan adalah sama yaitu dikenal dengan istilah “sengketa tanah” atau “tanah yang besengketa”.

Padahal, esensi dari ketiga klasifikasi kasus pertanahan dimaksud memiliki muatan substansi yang berbeda. Definisi dari masing-masing klasifikasi kasus pertanahan dapat dilihat pada ketentuan umum Pasal 1 angka 2, 3 dan 4 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, dengan rumusan sebagai berikut:

Pertama, “sengketa pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas”. *Kedua*, “konflik pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas”. *Ketiga*, “perkara pertanahan adalah perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan”.

Melihat rumusan definisi masing-masing klasifikasi kasus pertanahan tersebut di atas, terdapat letak persamaan dan perbedaannya, yaitu:

Pertama, persamaannya adalah sama-sama perselisihan yang terjadi antara satu dengan lain pihak dimana objek perselisihannya adalah hak atas tanah. *Kedua*, perbedaannya terletak dari sisi dampaknya dimana sengketa pertanahan tidak memiliki dampak yang luas, konflik pertanahan akan atau sudah berdampak luas (sosio-politis) sedangkan perkara berdampak hanya kepada para pihak yang berperkara.

Perbedaan lainnya adalah kepentingan. Dimana sengketa pertanahan melibatkan kepentingan pihak yang merasa paling berhak atas objek sengketa, konflik pertanahan melibatkan kepentingan sosial masyarakat dan pemerintah sedangkan perkara pertanahan melibatkan kepentingan pemegang hak dan para ahli warisnya.

Perbedaan selanjutnya adalah langkah penyelesaian. Jika sengketa pertanahan dimungkinkan dapat diselesaikan secara non litigasi yaitu mediasi dengan memposisikan BPN sebagai medaitornya. Sedangkan konflik diselesaikan dengan campur tangan pemerintah daerah maupun pusat dalam upaya meredam dampak sosio-politis yang lebih luas. Selanjutnya perkara pertanahan diselesaikan melalui jalur litigasi (peradilan) putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap yang akan menjadi penyelesaiannya.¹⁴⁰

Jika diuraikan dalam bentuk tabel, maka secara ringkas persamaan dan perbedaan dari masing-masing klasifikasi kasus pertanahan sebagaimana dipaparkan di atas, yaitu;

Tabel 9.1 Persamaan dan Perbedaan Klasifikasi Kasus Pertanahan

Klasifikasi	Persamaan	Perbedaan		
		Dampak	kepentingan	Penyelesaian
Sengketa	Perselisihan yang objeknya	Tidak Luas	Yang merasa paling berhak	Dimungkinkan Non-Litigasi

¹⁴⁰ Rahmat Ramadhani-6, *Op.cit.*, hlm. 208-209.

Konflik	adalah Hak Atas Tanah	Sosio-Politis	Masyarakat & Pemerintah	Campur Tangan Pemerintah
Perkara		Para Pihak	Pemegang Hak	Litiasi (peradilan)

B. Dimensi Hukum dalam Kasus Pertanahan

Pada prinsipnya, kasus pertanahan yang terjadi dapat berdimensi hukum perdata, administrasi negara maupun dimenasi hukum pidana. Kelaziman kasus pertanahan yang berdimenasi hukum perdata maupun hukum administrasi negara, yaitu;

1. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh BPN maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
2. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
3. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
4. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1.
5. Sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.

6. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
7. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh BPN berdasarkan penunjukan batas yang salah.
8. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
9. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subjek atau objek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.¹⁴¹

Sementara untuk kasus pertanahan yang berdimenasi hukum pidana seperti; penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (Tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.¹⁴²

Dalam kajian hukum pidana lazim difahami bahwa perbuatan melawan hukum ataupun sejenisnya terhadap hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam hukum pertanahan Indonesia disebut kejahatan terhadap tanah. Berdasarkan waktu terjadinya, tindak kejahatan terhadap tanah yang kerap terjadi di tengah-tengah masyarakat terdiri dari tiga kelompok,

¹⁴¹ Anonim, "Penangan Permasalahan Pertanahan" www.bpn.go.id, (Kamis, 12 Januari 2017, 23.50).

¹⁴² *Ibid.*

antara lain; (1) Pada saat Pra-Perolehan, (2) Menguasai Tanpa Hak dan (3) Mengakui Tanpa Hak.¹⁴³

Pertama, kejahatan terhadap tanah pada saat sebelum terjadinya perolehan hak atas tanah (pra-perolehan) yaitu perbuatan yang dilakukan sebelum diperoleh/didapatkannya suatu hak atas tanah. Pada kelompok tindak pidana ini, maka unsur utama tindak pidana yang wajib dibuktikan adalah adanya perbuatan melanggar hukum dalam upaya membuktikan hubungan hukum antara pelaku dengan bidang tanah yang dikuasainya.

Delik pidana yang kerap dilakukan pelaku kejahatan adalah berupa; pemalsuan surat-surat alas hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 263 KUHP dengan ancaman hukuman 6 tahun penjara, atau juga pemalsuan surat-surat autentik yang berkaitan dengan alas hak atas tanah seperti Akta Noratis, Surat Jual Beli Tanah (Segel/Materai), Surat Keterangan Tanah dari Camat dan lain sebagainya sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 264 KUHP dengan ancaman hukuman 8 tahun penjara, dan/atau perbuatan lain berupa menggunakan atau menyuruh menggunakan keterangan palsu dalam akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasal 266 KUHP dengan ancaman hukuman 7 tahun penjara.

Kedua, Menguasai tanpa hak yaitu menguasai tanah yang bukan haknya dengan kata lain menggambarkan adanya hubungan hukum yang tidak sah antara pelaku dengan tanah yang dikuasainya. Ada penegasan kata "tanpa hak" dalam penguasaan tanah yang dilakukan pelaku, sehingga menunjukkan adanya pihak lain yang memiliki hak atas tanah. Dalam konteks tindak pidana dimaksud, pelaku dijerat

¹⁴³ Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma, *Op.cit.*, hlm. 4.

dengan Pasal 385 KUHP dengan ancaman hukuman 4 tahun penjara.

Ketiga, mengakui tanpa hak. Bisa jadi secara fisik bidang tanah dimaksud belum dikuasi oleh pelaku, namun secara pengakuan, pelaku telah mengakui bahwa hanya dialah yang memiliki hak atas tanah tersebut sehingga memungkinkan pihak yang menguasai bidang tanah mengalami kerugian atas pengakuan pelaku tersebut. Delik pidana berkaitan dengan mengakui tanpa hak diatur dalam Pasal 167 dan 168 KUHP dengan ancaman hukuman penjara maksimal 1 tahun 4 bulan lamanya.¹⁴⁴

C. Langkah Penyelesaian dan Upaya Penanggulangan Kasus Pertanahan

1. Penyelesaian

Penyelesaian permasalahan hukum secara garis besar dapat dibagi menjadi dua cara yaitu penyelesaian secara litigasi dan penyelesaian secara non-litigasi.¹⁴⁵ Penjelasan terhadap kedua langkah tersebut yang dapat ditempuh dalam upaya penyelesaian kasus pertanahan, adalah sebagai berikut;

a. Non-litigasi

Langkah non-litigasi dilakukan dengan mediasi, konsiliasi ataupun arbitrase untuk mendapatkan kesepakatan-kesepakatan melalui musyawarah sebagai jalan keluar dari permasalahan yang terjadi antara pihak yang bersengketa/berkonflik. Dalam rangka mencapai *win-win solution*, langkah non-litigasi melibatkan pihak ketiga (mediator, konsiliator maupun arbiter). Pihak ketiga

¹⁴⁴ Rahmat Ramadhani-1, *Op.cit.*, hlm. 206-207.

¹⁴⁵ Rahmat Ramadhani dan Umami Salamah Lubis, "Opportunities and Challenges for the Badan Pertanahan Nasional (BPN) in Handling Land Cases in the New Normal Era", *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 29 No. 1 (2021), hlm. 9.

dimaksudkan juga termasuk melibatkan Instansi BPN sebagai mediator berdasarkan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020.

b. Litigasi

Langkah yang ditempuh adalah jalur hukum dengan mengajukan kasus pertanahan di depan persidangan. Sengketa dan konflik perkara pertanahan yang diajukan ke pengadilan dan penyelesaiannya menempuh jalur litigasi maka titlenya disebut dengan sengketa. Ada beberapa jenis peradilan yang dimungkinkan muncul dari adanya sengketa pertanahan yang dihadirkan di depan persidangan, yaitu;

- 1) Perdilan Perdata; seperti gugatan *wan-prestasi*, guatan sengketa perbuatan melawan hukum, gugatan waris (untuk yang non-muslim);
- 2) Peradilan Agama; seperti perkara waris (untuk yang beragama Islam);
- 3) Peradilan Tata Usaha Negara; berkaitan dengan pembatalan keputusan pejabat tata usaha negara (KTUN) seperti halnya pembatalan sertifikat hak atas tanah.
- 4) Peradilan Pidana; contohnya perkara pidana pemalsuan surat (263, 266, 264 KUHP), Penipuan (378 KUHP), Penggelapan (372 KUHP) yang berkaitan dengan kejahatan terhadap tanah.

2. Penanggulangan

Kasus pertanahan bertalian erat dengan tindak kejahatan terhadap tanah. Oleh karenanya, dalam hal upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah, pada hakekatnya tidak hanya terpaku pada upaya aparat penegak hukum dalam menanggulangi tindak kejahatan tersebut. Penanggulangan juga membutuhkan peran semua pihak meliputi instansi BPN, Kepolisian, Kejaksaan maupun instansi lain.

Demikian juga dengan peran masyarakat dalam konteks pihak pemilik/pemegang hak atas tanah. Meminjam pola penanggulangan kejahatan yang diterapkan dalam ilmu kriminologi, maka ada tiga fase penanggulangan kejahatan terhadap tanah yang dapat diperankan masing-masing pihak sebagai upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah, yaitu;¹⁴⁶

a. Upaya Pre-Emtif

Yang dimaksud dengan upaya Pre-Emtif adalah upaya-upaya awal yang dapat dilakukan oleh subjek pemilik/pemegang hak atas tanah untuk mencegah terjadinya kejahatan terhadap tanah. Target dari upaya ini adalah hilangnya niat pihak lain untuk melakukan kejahatan terhadap tanah yang dimiliki oleh seseorang meskipun ada kesempatan dari pihak yang akan melakukan kejahatan terhadap tanah.

Upaya pre-emptif dimaksud adalah dengan cara melaksanakan kewajiban yang dibebankan oleh pemilik tanah selaku pemegang hak atas tanah. Kewajiban tersebut ada dua aspek, yaitu kewajiban administrasi dan kewajiban fisik.

Pertama, kewajiban administrasi meliputi kewajiban kelengkapan data-data yuridis sebagai bukti tertulis tentang adanya hubungan hukum antara bidang tanah yang dikuasai dengan subjek hukum (orang/badan hukum) yang berhak menguasai bidang tanah tersebut. kelengkapan data yuridis dimaksud lazim disebut dengan alas hak atas tanah.

Kedua, kewajiban fisik terhadap bidang tanah meliputi; pemasangan dan pemeliharaan patok tanda batas, menjaga dan merawat bidang tanah sekaligus menggunakan, memanfaatkan dan memetik hasil dari bidang tanah yang dikuasai sesuai dengan peruntukan pemanfaatan bidang tanah yang diberikan kepada seseorang/badan hukum.

¹⁴⁶Rahmat Ramadhani-1, *Loc.cit.*

b. Upaya Preventif

Upaya-upaya preventif ini adalah merupakan tindak lanjut dari upaya Pre-Emtif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya kejahatan terhadap tanah. Upaya preventif ini lebih menitik-beratkan terlaksananya pendaftaran tanah dalam rangka tercapainya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah sehingga upaya preventif ini berisikan kewajiban-kewajiban bagi masyarakat untuk mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki/dikuasai.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut tentunya pihak yang paling aktif berperan adalah masyarakat sebagai subjek hak dan institusi BPN sebagai perpanjangan tangan negara untuk melaksanakan tugas pendaftaran tanah di Indonesia yang juga tidak terlepas dari keberadaan institusi lain terkait dengan izin penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dimaksud.

Pada upaya preventif yang ditekankan adalah menghilangkan kesempatan untuk melakukan kejahatan. Dengan kata lain, tanah yang telah terdaftar (bersertifikat) akan lebih terjamin kepastian hukumnya sehingga menutup celah peluang pihak lain berbuat kejahatan terhadap tanah dimaksud. Meskipun pada kenyataannya banyak fakta menunjukkan permasalahan kejahatan terhadap tanah juga seputar adanya bidang tanah yang tumpang tindih, maupun sertifikat ganda.

c. Upaya Represif

Upaya ini dilakukan pada saat telah terjadi tindak pidana/kejahatan yang tindakannya berupa penegakan hukum (*law enforcement*) dengan menjatuhkan hukuman. Sudah barang tentu dalam upaya ini yang berperan adalah pihak penegak hukum baik kepolisian, kejaksaan maupun hakim di lingkungan peradilan pidana yang tentunya tidak

terlepas dari adanya pihak pelapor dan terlapor serta pihak saksi-saksi (tidak menutup kemungkinan dari institusi pemerintah termasuk BPN) dalam kaitan terjadinya tindak kejahatan terhadap tanah.

Upaya-upaya yang telah dilaksanakan pada tahap upaya pre-emptif maupun preventif menjadi faktor penunjang sebagai alat bukti pada upaya preventif, sehingga ketiga upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah sebagaimana diuraikan di atas saling perpautan dan saling mendukung.

DAFTAR SINGKATAN

- APHT:** Akta Pembebanan Hak Tanggungan
ATR/BPN: Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
BARKA: Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung didalamnya
BPD: Badan Perwakilan Desa
BPHTB: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Banguna
BPN: Badan Pertanahan Nasional
BW: *burgerlijke wetboek*
DPR: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRGR: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
FAO: *Food and Agricultural Organization*
GTRA: Gugus Tugas Reforma Agraria
ha: hektar (satuan luas)
HAT: Hak Atas Tanah
HGB: Hak Guna Bangunan
HGU: Hak Guna Usaha
HM: Hak Milik
HMN: Hak Menguasai Negara atas Tanah
HP: Hak Pakai
HPL: Hak Pengelolaan
HT: Hak Tanggungan
HT-el: Hak Tanggungan Elektronik
Jis: *junctis* (berkaitan/berhubungan)
Jo: *Juncto* (dihubungkan/dikaitkan)
KTUN: Keputusan Tata Usaha Negara
KUH Perdata: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
KUHP: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LARASITA: Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah

LNRI: Lembaran Negara Republik Indonesia
Migas: Minyak dan Gas
Minerba: Mineral dan Batu Bara
MK: Mahkamah Konstitusi
MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NIB: Nomor Indentifikasi Bidang Tanah
NKRI: Negara Kesatuan Republik Indonesia
No: Nomor
Permen ATR/BPN: Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
Perpres: Peraturan Presiden
PMNA: Peraturan Menteri Negara Agraria
PP: Peraturan Pemerintah
PPAT: Pejabat Pembuat Akta Tanah
PRONA: Proyek Operasi Nasional Agraria
PTSL: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
QR Code: *Quick Response Code*
RT: Rukun Tetangga
RW: Rukun Warga
Sarusun: Satuan Rumah Susun
Sertipikat-el: Sertifikat Tanah Elektronik
SHGB: Sertifikat Hak Guna Bangunan
SHGU: Sertifikat Hak Guna Usaha
SHM: Sertifikat Hak Milik
SHP: Sertifikat Hak Pakai
SHPL: Sertifikat Hak Pengelolaan
SKMHT: Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan
Stb: *Staatsblad*
TAP: Ketetapan
TLN: Tambahan Lembaran Negara
TORA: Tanah Objek Reforma Agraria
UUD: Undang-Undang Dasar

UUHT: Undang-Undang Hak Tanggungan
UUPA: Undang-Undang Pokok Agraria
WNA: Warga Negara Asing
WNI: Warga Negara Indonesia

GLOSARIUM

Pertanahan	Suatu hal-hal yang berhubungan dengan ke-pemilikan tanah milik.
Hukum	Suatu peraturan ataupun adat yang mengikat dan secara resmi sehingga mampu membuat keputusan
Asas	Suatu dasar yang menjadi landasan atau tumpuan dalam berpikir dan berpendapat.
Penguasaan	Suatu proses, cara maupun perbuatan yang sistemnya menguasai atau me-nguasai suatu hal.
Sistem	Suatu perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.
Konstitusi	Segala ketentuan maupun aturan mengenai k-etatanegaraan yaitu undang-undang dasar pada suatu negara.
Hak	Suatu hal yang bersifat kepunyaan dan memiliki kewenangan atas sesuatu untuk menuntut sesuatu.

Konversi	Suatu perubahan dari satu sistem pengetahuan ke sistem yang lainnya dengan perubahan bentuk maupun rupa.
Resitribusi Tanah	Salah satu dari kegiatan dalam reforma agraria yang diatur dalam Perpres.
Pengendalian	Suatu proses, cara maupun perbuatan yang mengendalikan, membandingkan hasil dan juga menyesuaikan usaha ataupun kegiatan dengan hasil pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arisaputra, Muhammad Ilham. 2015. *“Accesreform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat”*, *Disertasi*, (Tidak Diterbitkan, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya).
- Darmayana, Hiski. “Hakekat Reformasi Agraria”, <https://www.berdikarionline.com/hakekat-reformasi-agraria/>, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 10.59).
- Darus, Mariam. 1983. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. (Bandung: Alumni).
- Effendi, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksannya*. (Bandung: Alumni).
- Harrys, Rifqi. “Hak-Hak Atas Tanah”, <https://rifqiharrys.wordpress.com/tag/hak-atas-tanah/>, (Sabtu, 19 Januari 2019, 17.³⁰).
- Heryanti. “Sejarah Reforma Agraria Dunia Dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria Di Indonesia”, <http://staff.unila.ac.id/artefaksi/files/2014/06/sejarah-reforma-agraria-dunia-dan-pengaruhnya-terhadap-reforma-agraria-di-indonesia.pdf>, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 10.00).
- Ismaya, Samun. 2013. *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu).
- Limbong, Bernhard. 2012. *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka).
- . 2013. *Bank Tanah*, (Jakarta: Pustaka Margaretha).
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis. 2012. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi. (Bandung: Mandar Maju).

Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*. (Jakarta: Republika).

Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. 2008. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas tanah*. (Jakarta, Kencana PrenadaMedia).

Mungkasa, Oswar. "Reforma Agraria. Sejarah Konsep dan Implementasi", <https://www.researchgate.net/publication/343149830> Reforma Agraria Sejarah Konsep dan Implementasi (Senin, 12 September 2022, 15.53)

Perdana, Surya dkk., 2022. "Advantages and Disadvantages of Electronic Mortgage Registration Based on the Perspective of Business Administration Law", *IJRS: Intertional Journal Reglement & Society*, Vol. 3 No. 1.

Ramadhani, Rahmat dan Umami Salamah Lubis. 2021. "Opportunities and Challenges for the Badan Pertanahan Nasional (BPN) in Handling Land Cases in the New Normal Era", *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 29 No. 1.

------. 2018. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak atas tanah*. (Medan: Pustaka Prima).

------. 2018. *Buku Ajar: Hukum Agraria* (Suatu Pengantar). (Medan: Umsu Perss).

------. 2019. "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *De Jure: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 19 No. 1.

------. 2019. *Dasar-Dasar Hukum Agraria*. (Medan: CV. Pustaka Prima).

------. Artikel; 'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan, *Harian Rakyat Bengkulu*.

------. Artikel; *Hak Komunal Atas Tanah*, *Harian Analisa*, Terbit Jum'at, tanggal 23 Juni 2016.

Republik Indonesia, Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. 2022. "Petunjuk Pelaksanaan Redistribusi Tanah Tahun 2022", (Tidak diterbitkan, Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta).

Republik Indonesia, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional. 2012. *Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah*, (Jakarta: SJDH Hukum).

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 4 Thn 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit Tertentu.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Ka. Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik;

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997

Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

Salindeho, John. 1993. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. (Jakarta, Sinar Grafika).

Sanindhia Y.W. dan Ninik Widiyanti. 1988. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, (Jakarta: Bina Aksara).

Santoso, Urip. 2012 *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. (Jakarta: Kencana PrenadaMedia Grup).

-----, 2020. *Hukum Agraria dan Perkembangannya Perspektif Politik Hukum*. (Jakarta: Kencana PrenadaMedia)

Sembiring, Rosnidar. (2019). *Hukum Pertanahan Adat*, (Jakarta: Rajawali Pers).

Sihombing, B. F. 2021. *Konversi Hak atas tanah Barat*. (Jakarta: Kencana PrenadaMedia).

Sitorus, Oloan dan Nomadyawati. 1994. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*. (Jakarta: Dasmedia Utama).

Soeroso, R. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika).

Soetijoprodjo, Bambang. 1996. "Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan", dalam *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti).

Sumardjono, Maria S.W. 2009. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).

-----, Artikel. *Harian Kompas*, terbitan tanggal 6 Juli 2015.

Supriadi. 2015. *Hukum Agraria*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Sutaryono, dkk. 2019. "Penataan Kelembagaan Dalam Penerapan Reforma Agraria di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat", dalam *Penguatan Kelembagaan dalam Kebijakan Pertanahan yang Responsif*. (Yogyakarta: STPN Press).

Tenrisau, Andi. 2020. "Roadmap Reforma Agraria: 2020-2024", *Bahan Paparan Direktur Jendral Penataan Agraria*, (Tidak diterbitkan, Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta).

Usman, Rachmadi. 1999. *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*. (Jakarta: Djambatan).

van Apeldoorn, L.J. 1985. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Pradnya Paramita).

Wahid, Muchtar. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*. (Jakarta: Penerbit Republika)

Wargakusumah, Hasan, dkk. 2001. *Hukum Agraria I; Buku Panduan Mahasiswa*. (Jakarta: Prenhallindo).

website, <http://suflasaint.blogspot.co.id/2010/12/hak-hak-atas-tanah-seelum-uupa.html>, (Sabtu, 19 Januari 2019, 17.³⁰).

website;
berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kamus/file/kamus-17.pdf, (Sabtu, 18 Oktober 2022, 08.47).

website; www.bpn.go.id., (Kamis, 12 Januari 2017, 23.⁵⁰).

INDEKS

	128, 129, 130, 132, 135, 136, 137, 140, 141, 143, 147, 148, 152, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 181, 182, 183, 186, 187, 188, 189, 190, 200, 214, 217, 241, 244, 246, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 269, 271
A	
Agraria, 11, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 44, 45, 46, 47, 85, 94, 161, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 218, 232, 257	
Asas, 39, 68, 134, 137, 138, 196, 235	
Aspek, 31, 72, 73, 77, 78	
E	
Esensi, 196, 219, 242	
H	
Hak, 26, 37, 38, 39, 46, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 71, 72, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126,	Hukum, 11, 12, 15, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 114, 115, 117, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 150, 151,

155, 156, 157, 158, 159,
160, 161, 167, 169, 170,
171, 173, 174, 177, 178,
180, 187, 191, 193, 194,
199, 200, 201, 202, 203,
204, 205, 209, 210, 213,
219, 220, 222, 224, 228,
229, 233, 234, 235, 241,
242, 244, 246, 247, 248,
249, 250, 251, 252

K

Kewenangan, 57, 137, 148,
225, 261
Konversi, 82, 124, 161, 162,
163, 262

L

Lembaga, 26, 39, 53, 80,
140, 168, 169, 205, 220,
225, 227, 234, 236, 242

P

Pasal, 22, 23, 28, 30, 33, 39,
42, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
49, 50, 51, 55, 56, 57, 58,
59, 60, 61, 62, 67, 68, 71,
74, 77, 79, 82, 83, 89, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98,
99, 100, 101, 102, 103,
104, 105, 106, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 113,

114, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 123,
124, 125, 126, 127, 128,
130, 131, 133, 134, 136,
137, 138, 146, 147, 148,
149, 150, 151, 155, 156,
157, 158, 159, 160, 161,
162, 163, 165, 167, 168,
170, 171, 172, 173, 174,
175, 176, 177, 178, 180,
181, 183, 184, 185, 186,
187, 188, 189, 190, 191,
196, 198, 199, 201, 202,
203, 204, 205, 210, 216,
219, 221, 222, 223, 224,
225, 226, 227, 228, 229,
231, 234, 235, 236, 237,
238, 242, 247, 248, 263

Penguasaan, 24, 25, 26, 28,
29, 30, 45, 53, 54, 55, 56,
57, 62, 65, 66, 71, 72, 73,
82, 85, 108, 116, 123, 128,
147, 163, 193, 194, 198,
200, 201, 202, 206, 207,
222, 224, 238, 245, 246,
247

Peraturan, 11, 33, 35, 36, 41,
42, 43, 45, 63, 64, 65, 66,
81, 90, 91, 93, 101, 102,
110, 117, 124, 134, 135,
136, 142, 147, 148, 150,
154, 155, 162, 163, 167,

180, 181, 183, 189, 198,
216, 219, 220, 227, 234,
241, 254, 257, 259, 260,
261

Pertanahan, 11, 12, 15, 19,
25, 26, 27, 28, 29, 30, 34,
35, 43, 45, 47, 48, 53, 54,
59, 78, 81, 96, 103, 109,
112, 119, 126, 131, 138,
140, 145, 147, 148, 149,
159, 163, 180, 193, 194,
198, 200, 206, 208, 213,
219, 220, 225, 241, 242,
243, 244, 246, 248, 249
Prinsip, 48, 49, 50, 51, 169

R

Reforma, 34, 193, 196, 198,
200, 201, 203, 205, 206,
207, 221, 253, 255, 257,
258, 260, 262, 263
Resitribusi, 210

S

Subtansi, 29, 53

T

Tanah, 21, 31, 39, 53, 55, 56,
57, 60, 61, 63, 66, 67, 71,
72, 74, 75, 80, 81, 82, 85,
88, 90, 91, 92, 93, 96, 97,
98, 100, 102, 107, 109,
111, 113, 115, 118, 119,
120, 122, 123, 124, 125,
127, 128, 129, 130, 131,
132, 133, 134, 135, 136,
137, 138, 140, 141, 142,
145, 147, 148, 149, 150,
153, 154, 155, 156, 158,
159, 160, 161, 163, 165,
166, 167, 168, 173, 174,
177, 178, 180, 181, 186,
197, 200, 203, 207, 210,
215, 216, 217, 219, 220,
221, 223, 225, 226, 227,
231, 234, 244, 246, 247,
253, 254, 255, 257, 258,
259, 260, 261, 262, 263,
269

W

Wewenang, 49, 60

TENTANG PENULIS



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

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

Lulusan S1 FH UMSU dan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Bengkulu (UNIB) ini selain sering menulis di surat kabar, juga telah menulis beberapa judul buku yaitu; "Kejahatan Terhadap Tanah" *bookchapter* (2016), "Buku Ajar: Hukum Agraria (Suatu Pengantar)" (2018), "Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah" (2018), "Dasar-Dasar Hukum Agraria (2019)", "Hukum dan Etika Profesi Hukum (2020)", "Hukum Acara Peradilan Anak (2021)". Email: dhanilla1980@gmail.com

TENTANG EDITOR



Dr (c). M. Syukran Yamin Lubis, S.H., M.Kn.

Lahir di Medan 03 Mei 1972, S1 FH UISU, Spesialis Notariat USU, S2 Magister Kenotariatan USU dan sedang menempuh studi S3 di UINSU. Selain menjadi Dosen Tetap Fakultas Hukum UMSU, saat ini menjabat sebagai Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan UMSU (2018-2021). Email: muhammadsyukran@umsu.ac.id



Umami Salamah Lubis, S.H., M.Kn

Lahir di Medan 24 Januari 1991, S1 FH UMSU, S2 Magister Kenotariatan UMSU. Selain menjadi dosen tetap di Fakultas Hukum UMSU, saat ini menjabat sebagai Kepala Divisi Klinik Hukum di Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Umsu (2021-2025), Sekertaris Bidang Hak Cipta di Pusat Pengelolaan Kekayaan Intelektual UMSU (2022-2024). Email: ummisalamah@umsu.ac.id

HUKUM PERTANAHAN INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA

Buku ini merupakan buku bacaan yang berupaya secara tegas memilah antara pokok kajian hukum agraria dengan hukum pertanahan. Substansi buku ini menuntun para pembaca untuk menyelami seluk beluk hukum pertanahan di Indonesia berdasarkan regulasi terbaru yang merupakan imbas diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja.

Buku ini terdiri dari IX (sembilan) Bab, isi materinya berupaya mengenalkan dan mendekatkan ke khalayak publik terkait isu-isu hukum pertanahan dan beberapa perkembangannya di Indonesia dengan pembahasan yang ringkas, simpel dan sederhana sehingga mudah difahami para pembaca.



Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3
Medan, Sumatera Utara
Website: <http://umsupress.umsu.ac.id/>
Email: umsupress@umsu.ac.id

