

Pemberian hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) kepada perorangan atau badan hukum oleh Negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Dengan kata lain dalam pemberian hak itu ada maksud agar tidak menelantarkan tanah.

Kenyataan yang demikian sesuai dengan niatan dalam pembangunan politik hukum pertanahan (termasuk di dalamnya menyangkut agraria) yang berupaya menciptakan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam bidang pertanahan dengan dengan konsep *stratification*.

Dengan latar belakang yang disebutkan di atas maka penyusunan buku dibuat terdiri dari:

- Bab 1 : Pendahuluan
- Bab 2 : Hak-Hak Dasar Atas Tanah
- Bab 3 : Macam-Macam Hak Atas Tanah
- Bab 4 : Pendaftaran Tanah
- Bab 5 : Tanah Terlantar
- Bab 6 : Penataan Ruang
- Bab 7 : Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

 Erzatama Karya Abadi

ISBN 978-602-6976-42-0



HAK-HAK ATAS TANAH

Dr. H. Ahmad Muliadi, SH., MH.

HAK-HAK ATAS TANAH

**KAJIAN PERUNTUKAN, PEMELIHARAAN
DAN PENATAGUNAAN TANAH DALAM
SISTEM PEMBANGUNAN HUKUM
PERTANAHAN NASIONAL**

Dr. H. Ahmad Muliadi, SH., MH.

HAK-HAK ATAS TANAH
(KAJIAN PERUNTUKAN, PEMELIHARAAN
DAN PENATAGUNAAN TANAH DALAM
SISTEM PEMBANGUNAN HUKUM
PERTANAHAN NASIONAL)



HAK-HAK ATAS TANAH

**(KAJIAN PERUNTUKAN, PEMELIHARAAN
DAN PENATAGUNAAN TANAH DALAM
SISTEM PEMBANGUNAN HUKUM
PERTANAHAN NASIONAL)**

Oleh:

Dr. H. Ahmad Muliadi, SH., MH.



Erzatama Karya Abadi

**JAKARTA
2015**

HAK-HAK ATAS TANAH

Kajian Peruntukan, Pemeliharaan dan Penatagunaan Tanah dalam
Sistem Pembangunan Hukum Pertanahan Nasional
Copyright © 2015

Penulis: Dr. H. Ahmad Muliadi, SH., MH.
Penyunting: Sartono, S.Sos.
Perwajahan Sampul: Giet
Tata Letak: Giet

Cetakan I, 2015

Diterbitkan oleh:
ERZATAMA KARYA ABADI
Anggota IKAPI
Grand Kahuripan Cluter Patuha V Blok EG No. 16
Klapanunggal Bogor16871 Jawa Barat
Email: erzatamapress@gmail.com, Website: erzatamapress.com

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Hak-Hak Atas Tanah/Ahmad Muliadi

Penyunting: Sartono

Jakarta: Erzatama Karya Abadi, 2015

xxx + 380 hlm; 15 x 21

ISBN: 978-602-6976-42-0

Hak-Hak Atas Tanah I. Ahmad Muliadi II. Sartono

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah Subhana Wata'ala Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, juga salawat dan salam atas junjungan alam Nabi Besar Muhammad SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas penulisan buku dengan judul **“HAK-HAK ATAS TANAH (KAJIAN PERUNTUKAN, PEMELIHARAAN DAN PENATAGUNAAN TANAH DALAM SISTEM PEMBANGUNAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL”**.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian buku ini tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak, yang saya anggap sebagai sebuah kerjasama yang sangat baik dari begitu banyak orang-orang hebat yang berkenan membantu penulis.

Untuk kedua orang tua penulis ayahanda alm. H. Abd. Rahim Dalimunthe yang selalu memberikan semangat kepada penulis untuk tidak pernah berhenti belajar, dan ibunda almh. Wannahari Lubis yang dengan ketulusan dan kesabaran yang tinggi, kehalusan budi pekerti serta tak henti-hentinya memberikan dorongan kepada penulis. Juga

kepada guru-guru penulis mulai dari sekolah dasar sampai pada jenjang tertinggi di dunia pendidikan, terima kasih atas asuhan dan arahan ilmu yang merubah alur pikir dan konsepsi berpikir analisis bagi penulis.

Dan akhirnya kepada istri tercinta Hj. Guswita Dewi, SH., MH. yang dengan penuh kesabaran dan ketulusan selalu mendorong penulis untuk selalu berkarya, dan kepada anak-anak yang tersayang Irma Sari Muliadi, Hafiz Iskandar Muliadi dan Syifa Aulia Muliadi telah banyak waktu yang sebenarnya untuk kalian, namun dalam mencapai cita-cita terpaksa tersita untuk kegiatan pengabdian keilmuan ayahanda. Untuk itu penulis minta maaf, dan terima kasih atas pengertian dan toleransi kalian, serta bakti kalian kepada orang tua. Semoga kelak kalian semua juga dapat meniti tingkat pendidikan yang tinggi.

Penyelesaian buku ini semoga dapat membuka gerbang baru untuk sebuah harapan bagi para praktisi di bidang Hukum Pertanahan karena sering terjadi masalah yang dihadapi dalam praktik, sehingga dapat dijadikan acuan dan pedoman, karena memang keseharian Penulis sebagai Akademisi dan juga praktisi yang sangat banyak pekerjaan berhubungan dengan masalah Keagrariaan (khususnya menyangkut keberadaan hak-hak atas tanah dan penggunaannya). Namun demikian sudah barang tentu tak ada gading yang tak retak, maka sumbang saran untuk penyempurnaan buku ini tetap penulis harapkan, dan semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca.

Jakarta, 22 Oktober 2015

Ahmad Muliadi

DAFTAR ISI

Kata Pengantar—v

Daftar Isi—vii

Daftar Singkatan—xiii

BAB 1 PENDAHULUAN—1

BAB 2 HAK-HAK DASAR ATAS TANAH—13

- A. Hak Bangsa atas Tanah—13
- B. Hak Menguasai Negara atas Tanah—16
 - 1. Dasar atas Asas Menguasai Oleh Negara—16
 - 2. Pengertian Menguasai Oleh Negara—18
 - 3. Wewenang Menguasai Oleh Negara—20
 - 4. Tujuan Menguasai Oleh Negara—25
 - 5. Pendelegasian Kewenangan Atas Menguasai Oleh Negara kepada Pemerintah Daerah—25
 - 6. Tanah Negara—26
- C. Hak Ulayat Masyarakat Adat Atas Tanah—30
 - 1. Pengertian Hak Ulayat—30
 - 2. Dasar Hukum Hak Ulayat—35
 - 3. Syarat Pengakuan Hak Ulayat—38

4. Kewenangan Pengelolaan Tanah Ulayat—42
 5. Pemanfaatan Hak Ulayat—46
 6. Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat—52
 7. Perkembangan Pengaturan Hak Ulayat—57
- D. Fungsi Sosial Hak atas Tanah—76

BAB 3 MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH—85

- A. Hak Milik Atas Tanah—86
1. Pengertian Hak Milik—86
 2. Subjek Hak Milik—88
 3. Terjadinya Hak Milik—98
 4. Pendaftaran Hak Milik—99
 5. Peralihan Hak Milik—99
 6. Penggunaan Hak Milik—100
 7. Hak Tanggungan atas Hak Milik—100
 8. Hapusnya Hak Milik—101
- B. Hak Guna Usaha atas Tanah—102
1. Pengertian Hak Guna Usaha—102
 2. Ciri-Ciri Hak Guna Usaha—104
 3. Subjek Hak Guna Usaha—104
 4. Objek Hak Guna Usaha—107
 5. Terjadinya Hak Guna Usaha—108
 6. Jangka Waktu Hak Guna Usaha—116
 7. Penggunaan Hak Guna Usaha—120
 8. Luas Tanah Hak Guna Usaha—121
 9. Pendaftaran Hak Guna Usaha—122
 10. Peralihan Hak Guna Usaha—126
 11. Hak Tanggungan atas Hak Guna Usaha—126
 12. Kewajiban Perpajakan atas Hak Guna Usaha—127

13. Hapusnya Hak Guna Usaha—127
- C. Hak Guna Bangunan Atas Tanah—130
 1. Pengertian Hak Guna Bangunan—130
 2. Ciri-Ciri Hak Guna Bangunan—131
 3. Subjek Hak Guna Bangunan—133
 4. Terjadinya Hak Guna Bangunan—135
 5. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan—140
 6. Penggunaan Hak Guna Bangunan—142
 7. Pendaftaran Hak Guna Bangunan—142
 8. Peralihan Hak Guna Bangunan—142
 9. Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan—143
 10. Hapusnya Hak Guna Bangunan—143
- D. Hak Pakai Atas Tanah—144
 1. Pengertian Hak Pakai—144
 2. Subjek Hak Pakai—147
 3. Objek Hak Pakai—149
 4. Pemberian Hak Pakai—150
 5. Jangka Waktu Hak Pakai—152
 6. Penggunaan Hak Pakai—154
 7. Peralihan Hak Pakai—154
 8. Hapusnya Hak Pakai—155
- E. Hak Pengelolaan—156
- F. Hak-Hak Lain Dan Yang Bersifat Sementara—165
 1. Hak Atas Air—165
 2. Hak Atas Ruang Angkasa—167
 3. Hak Sewa—168
 4. Hak Membuka Tanah—169
 5. Hak Memungut Hasil Hutan—169
 6. Hak Gadai—170

7. Hak Usaha Bagi Hasil—170
8. Hak Menumpang—170
9. Hak Sewa Tanah Pertanian—170

BAB 4 PENDAFTARAN TANAH—171

- A. Pengertian Pendaftaran Hak—171
- B. Landasan Hukum Pendaftaran Tanah—174
- C. Tujuan Pendaftaran Tanah—175
- D. Asas Pendaftaran Tanah—180
- E. Objek Pendaftaran Tanah—181
- F. Sistem Pendaftaran Tanah—181
 1. Sistem Publikasi Positif—181
 2. Sistem Publikasi Negatif—185
- G. Kegiatan Pendaftaran Tanah—190
- H. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah—194
- I. Pembuktian Hak dalam Pendaftaran Tanah—199
- J. Sertifikat Hak Atas Tanah—205

BAB 5 TANAH TERLANTAR—213

- A. Pengertian Tanah Terlantar—213
- B. Objek Penertiban Tanah Terlantar—219
- C. Kewenangan Penertiban Tanah Terlantar—222
 1. Wewenang Umum—223
 2. Wewenang Khusus—223
- D. Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar—227
- E. Peruntukan setelah Ditetapkan sebagai Tanah Terlantar—239
- F. Tugas dan Fungsi BPN Terhadap Tanah-Tanah Terlantar—247

BAB 6 PENATAAN RUANG—253

- A. Latar Belakang—253
- B. Hubungan Tata Ruang dengan Hukum Agraria—255
- C. Pengertian Ruang—259
- D. Asas-Asas Penataan Ruang—262
 - 1. Keterpaduan;—262
 - 2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;—263
 - 3. Keberlanjutan;—263
 - 4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;—264
 - 5. Keterbukaan;—264
 - 6. Kebersamaan dan kemitraan;—265
 - 7. Pelindungan kepentingan umum;—265
 - 8. Kepastian hukum dan keadilan; dan—265
 - 9. Akuntabilitas.—266
- E. Kewenangan Pemerintah Dalam Pelaksanaan Penataan Ruang—267
- F. Perencanaan Tata Ruang—276
 - 1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional—283
 - 2. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi—296
 - 3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota—302
- G. Pemanfaatan Ruang Dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang—308
- H. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang—316

BAB 7 PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM—325

- A. Pengertian Pengadaan Tanah—325
- B. Pengaturan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan—326
- C. Makna Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan—327

- D. Asas-Asas dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum—331
- E. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan—333
- F. Tata Cara Pengadaan Tanah—334
- G. Panitia Pengadaan Tanah—337
- H. Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah—339
- I. Penerapan Asas Musyawarah dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah—357
- J. Aspek Keadilan dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum—359

Daftar Pustaka—363

Profil Penulis:—379

DAFTAR SINGKATAN

AAUPB	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPN RI	Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
DPPD	Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah
HAM	Hak Asasi Manusia
Keppres No.32 Tahun 1979	Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat
Keppres No.33 Tahun 1990	Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri

Keppres No.34 Tahun 1992	Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing
Keppres No.34 Tahun 2003	Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan
Keppres No.41 Tahun 2004	Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan
KPP	Kantor Pelayanan Pajak
KP-PBB	Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan
KUH Perdata	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
MA	Mahkamah Agung
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
Pergub Kalteng No.13 Tahun 2009	Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat Dan Hak-Hak Adat Di Atas Tanah Di Provinsi Kalimantan Tengah
Perda Kab.Kampar No.12 Tahun 1999	Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Tanah Ulayat
Perda Kab.Lebak No.32 Tahun 2011	Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2011 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy

Perda Kab.Nunukan No.3 Tahun 2004	Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Hukum Adat
Perda Prov.DKI Jakarta No.7 Tahun 2010	Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 7 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung
Perda Prov.DKI Jakarta No.1 Tahun 2014	Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi
Perda Prov.Kalteng No.16 Tahun 2008	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah
Perda Sumbar No.16 Tahun 2008	Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya
Per.KBPN No.9 Tahun 2011	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar
Per.KBPN No.5 Tahun 2012	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Per.KBPN No.8 Tahun 2012	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Per.KBPN No.2 Tahun 2013	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah
Permen Agraria No.2 Tahun 1960	Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria
Permen Agraria No.5 Tahun 1960	Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang Penambahan Ketentuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960
Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan
Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi

Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015	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
Permendagri No.3 Tahun 1979	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat
Permendagri No.39 Tahun 2007	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, Dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Daerah
Permen Kehutanan No.P.39/Menhut-II/2009	Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.39/Menhut-II/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu
Permenkeu No.58/ PMK.02/2008	Peraturan Menteri Keuangan No.58/ PMK.02/2008 tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
Permen PU No.20/ PRT/M/2011	Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota

Permen PU No.02/ PRT/M/2014	Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi
Perpres No.54 Tahun 2008	Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur
Perpres No.12 Tahun 2010	Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan
Perpres No.55 Tahun 2011	Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar
Perpres No.62 Tahun 2011	Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Medan, Binjai, Deli Serdang dan Karo
Perpres No.88 Tahun 2011	Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sulawesi
Perpres No.3 Tahun 2012	Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan
Perpres No.13 Tahun 2012	Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sumatera
Perpres No.63 Tahun 2013	Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Perpres No.51 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, Dan Tabanan
Perpres No.56 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Nusa Tenggara
Perpres No.57 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Papua
Perpres No.77 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Maluku
Perpres No.99 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
Perpres No.179 Tahun 2014	Peraturan Presiden Nomor 179 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara Di Provinsi Nusa Tenggara Timur
PP No.8 Tahun 1953	Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
PP No.20 Tahun 1959	Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1959 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Persetujuan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat Tiongkok Mengenai Soal Dwikewarga Negaraan

PP No.37 Tahun 1963	Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1963 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Undang-undang Penghapusan Tanah Partikelir
PP No.38 Tahun 1963	Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah
PP No.39 Tahun 1973	Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya
PP No.28 Tahun 1977	Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik
PP No.9 Tahun 1987	Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman
PP No.11 Tahun 1994	Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1994 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Kedalam Modal Saham Perseroan Terbatas Bank Bukopin
PP No.40 Tahun 1996	Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah

PP No.41 Tahun 1996	Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia
PP No.67 Tahun 1996	Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan
PP No.24 Tahun 1997	Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
PP No.37 Tahun 1998	Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
PP No.62 Tahun 1998	Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah
PP No.75 Tahun 1998	Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Perbankan
PP No.16 Tahun 2004	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
PP No.44 Tahun 2004	Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan
PP No.36 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam Di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, Dan Taman Wisata Alam

PP No.38 Tahun 2007	Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
PP No.42 Tahun 2008	Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air
PP No.11 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
PP No.13 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional
PP No.15 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
PP No.22 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
PP No.26 Tahun 2008	Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
PP No.43 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus
PP No.68 Tahun 2010	Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang

PP No.37 Tahun 2012	Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
PP No.8 Tahun 2013	Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang
PP No.27 Tahun 2014	Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah
PP No.77 Tahun 2014	Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara
PPAT	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PTUN	Peradilan Tata Usaha Negara
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RUTRW	Rencana Umum Tata Ruang Wilayah
TAP MPR No.IX/ MPR/2001	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
TKD	Tanah Kas Desa
TPHT	Tim Penilai Harga Tanah
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Tahun 1945

UUPA	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
UU No.19 Tahun 1956	UU No.19 Tahun 1956 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi
UU No.28 Tahun 1956	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan
UU No.29 Tahun 1956	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan Pemerintah dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan
UU No.78 Tahun 1957	Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1957 tentang Perubahan Canon Dan Cijns Atas Hak Hak Erfpacht Dan Konsesi Guna Perusahaan Kebun Besar
UU No.1 Tahun 1958	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir
UU No.5 Tahun 1960	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
UU No.51 Prp Tahun 1960	Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya
UU No.56 Prp Tahun 1960	Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

UU No.20 Tahun 1961	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya
UU No.13 Tahun 1962	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah
UU No.16 Tahun 1964	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan
UU No.17 Tahun 1968	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946
UU No.20 Tahun 1968	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1968 tentang Bank Tabungan Negara
UU No.21 Tahun 1968	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia
UU No.11 Tahun 1974	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
UU No.25 Tahun 1992	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
UU No.4 Tahun 1996	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah
UU No.19 Tahun 2000	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa
UU No.22 Tahun 2001	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

UU No.16 Tahun 2002	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies, 1967 (Traktat Mengenai Prinsip-Prinsip Yang Mengatur Kegiatan Negara-Negara Dalam Eksplorasi Dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan Dan Benda-Benda Langit Lainnya, 1967)
UU No.28 Tahun 2002	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
UU No.19 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang
UU No.41 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf
UU No.11 Tahun 2005	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights</i> (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)

UU No.12 Tahun 2005	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant On Civil And Political Rights</i> (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)
UU No.11 Tahun 2006	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
UU No.12 Tahun 2006	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
UU No.25 Tahun 2007	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
UU No.26 Tahun 2007	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
UU No.35 Tahun 2008	Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang
UU No.36 Tahun 2008	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan
UU No.4 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

UU No.28 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
UU No.29 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian
UU No.31 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, Dan Geofisika
UU No.32 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
UU No.39 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus
UU No.41 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
UU No.45 Tahun 2009	Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
UU No.13 Tahun 2010	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Holtikultura
UU No.20 Tahun 2011	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
UU No.22 Tahun 2011	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012

UU No.2 Tahun 2012	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum
UU No.19 Tahun 2013	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani
UU No.21 Tahun 2013	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan
UU No.1 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil
UU No.3 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
UU No.21 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi
UU No.39 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
UU No.9 Tahun 2015	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah



BAB 1

PENDAHULUAN

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti sekaligus memiliki fungsi ganda, sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomis yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan Objek spekulasi¹, sarana sosial dan pengikat kesatuan faktor modal dalam pembangunan². Sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan Objek spekulasi.

1 Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia, 2007), hlm.1 lihat juga Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Rafi Maju Mandiri, Cet.ke-2, 2011), hlm.116

2 Hermayulis, *Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan*, (Tulisan pada Majalah *Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000), hlm.49

Ini berarti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil memiliki keragaman potensi Sumber Daya Alam yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa, oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional, terhadap perencanaan, pengelolaan serta pengawasan dan pengendalian³.

Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Demikian juga sebenarnya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan jaminan bahwa tanah merupakan hak dasar setiap orang. Jaminan tersebut dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)⁴ (selanjutnya disebut UU No.11 Tahun 2005), yang dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And*

3 lihat lebih lanjutnya pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU No.1 Tahun 2014)

4 Maria SW. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Buku KOMPAS, 2008), hlm.vii.

Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) (selanjutnya disebut UU No.12 Tahun 2005).

Tanah merupakan anugerah Tuhan dan menjadi sumber daya alam yang strategis bagi, bangsa, negara dan rakyat. Dengan demikian, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa. Gagasan tersebut telah menjadi amanat konstitusional sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Ada banyak peluang bagi Indonesia untuk memecahkan berbagai hambatan yang menyebabkan para pelaku ekonomi tidak dapat memperoleh hak yang pasti atas tanah mereka. Penyelesaian masalah ini akan membuat masyarakat dapat memanfaatkan secara penuh keuntungan dari tanah yang mereka miliki, dan memberikan insentif atas penggunaan tanah secara berkelanjutan. Memperkenalkan pengakuan hukum atas kepemilikan, serta memperbolehkan bukti non-dokumenter sebagai basisnya. Masyarakat yang telah mengelola suatu lahan dalam waktu yang lama, umumnya telah menginvestasikan waktu dan sumber daya mereka pada tanah tersebut. Tetapi, hanya pemilik tanah yang mempunyai bukti kepemilikan yang dapat menerima perlindungan hukum, walaupun sertifikasi pertanahan Indonesia hanya mencakup 20% dari lahan yang ada. Pengakuan atas kepemilikan berdasar penempatan lahan, serta berbagai bukti informal lainnya, seperti bukti pembayaran pajak ditambah dengan pengakuan dari para tetangga, misalnya, dapat meningkatkan jaminan terhadap kepemilikan oleh masyarakat miskin.

Hal ini juga dapat menjadi dasar untuk memformalisasikan jutaan pengalihan lahan secara informal, sehingga dapat mengurangi sumber konflik dan meningkatkan insentif dalam mendukung investasi pada sumber daya tanah yang tersedia. Jika dijalankan, program ini akan

memberikan hasil yang jauh lebih tinggi daripada program pendataan tanah secara formal yang berlangsung saat ini.

Memperbolehkan kepemilikan lahan oleh komunitas. Dalam banyak kejadian, aturan adat dalam penggunaan tanah adat tidak lagi mencukupi dalam memecahkan masalah pertanahan. Saat ini, satu-satunya cara untuk menjamin status kepemilikan atas tanah adat adalah dengan merubahnya menjadi kepemilikan pribadi, yang biaya surveynya sering tidak terjangkau oleh kebanyakan orang. Bahkan di Meksiko, yang pendapatan per kapitanya mencapai 8 kali Indonesia, 50% dari keseluruhan lahan masih dimiliki oleh komunitas, walaupun banyak yang juga mempunyai status hak penggunaan oleh individual sebelum kemudian diproses menjadi hak kepemilikan.

Mengakui kepemilikan tanah oleh komunitas dapat memberikan perlindungan dari pihak luar, meningkatkan insentif investasi dan dapat Indonesia *Policy Briefs* - Gagasan untuk Masa Depan menjadi mekanisme yang tepat untuk peralihan kepada hak milik individual jika diperlukan.

Memberikan kesempatan untuk memiliki lahan bekas hutan. Sekitar 70% area tanah di Indonesia merupakan lahan hutan yang tidak dapat dimiliki oleh perorangan. Diperkirakan banyak lahan hutan tersebut yang kualitasnya telah menurun. Untuk memperbaikinya dibutuhkan investasi dan pengelolaan. Walaupun pemberian kepemilikan atas lahan tersebut bukan merupakan solusi ajaib (terutama dalam kondisi dimana alokasi awal tidaklah merata), hal tersebut dapat menjadi basis bagi pengelolaan yang lebih bertanggung jawab. Pemberian kepemilikan juga dapat menanggulangi masalah kurang jelasnya deskripsi mengenai area kehutanan yang dalam banyak kasus semakin membuat rumit masalah, dan bersamaan dengan terpisahnya tanggung jawab BPN dan Departemen Kehutanan, akan membawa bahaya duplikasi.

Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian umat besar manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah, disatu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar besarnya untuk kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya⁵. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara dalam mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD1945 yang berbunyi:

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa penggunaan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, antara dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Artinya, dikuasainya bumi, tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara, semata-mata dimaksudkan agar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok atau golongan tertentu dari rakyat Indonesia, terlebih hanya pada elit tertentu dari instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut.

5 Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm.227

Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (selanjutnya disebut RPJMN) 2015-2019, dalam rangka mendukung pencapaian sasaran pembangunan di berbagai bidang, penguatan kerangka kelembagaan pemerintah akan difokuskan pada hal-hal diantaranya pada bidang Wilayah dan Tata Ruang, diantaranya:

1. Penguatan lembaga koordinasi lintas sektor perumus kebijakan dan pengguna ruang di tingkat nasional dan daerah yang mempunyai fungsi untuk menentukan arah kebijakan penyelenggaraan penataan ruang;
2. Pembentukan lembaga pencadangan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (bank tanah) untuk menjamin kepastian ketersediaan tanah untuk keperluan pembangunan di berbagai sektor;
3. Penguatan peran dan optimalisasi peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN untuk mengatasi konflik agraria⁶.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya⁷.

Kebijaksanaan pembangunan yang tertuju pada pembangunan manusia seutuhnya, memuat keharusan untuk menegakkan kehidupan

6 Anonim, *Agenda Pembangunan Nasional Buku 1, Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, (Jakarta: KPPN/BPPN 2014), hlm.272

7 Bernhard Limbong, *Pengadaan.....*, Op.cit., hlm.118

berimbang sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup dan keseimbangan ekosistem⁸.

Sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut TAP MPR No.IX/MPR/2001), permasalahan tanah terlantar yang berkaitan dengan upaya penertibannya oleh pemerintah merupakan hal yang penting untuk dikaji, karena hal itu merupakan perwujudan salah satu upaya pembaharuan di bidang agraria. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU No.5 Tahun 1960 dan/atau UUPA) merupakan dasar dari lahirnya perundang-undangan lainnya dan peraturan-peraturan pendukung dalam mengatur kebijakan di bidang pertanahan.

Pemberian hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) kepada perorangan atau badan hukum oleh Negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Dengan kata lain dalam pemberian hak itu ada maksud agar tidak menelantarkan tanah.

Kenyataan yang demikian sesuai dengan niatan dalam pembangunan politik hukum pertanahan (termasuk di dalamnya

8 Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Media Sarana Pers, 1987), hlm.1

menyangkut agraria) yang berupaya menciptakan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam bidang pertanahan dengan dengan konsep *stratification*.

Stratification dimaksudkan merupakan upaya yang dilakukan dalam pemahaman peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan cara: (1) pada setiap peraturan perundang-undangan dalam konsideran *menimbang*-nya perlu dicantumkan dengan jelas politik hukum yang mendasari dibuat/dilahirkan dan/atau dikeluarkannya peraturan perundang-undangan dimaksud, dengan tujuan agar tercapainya kesinambungan hukum dan juga tercapainya target yang harus dicapai oleh peraturan perundang-undangan yang dibuat; (2) dalam konsideran *mengingat*-nya setiap peraturan perundang-undangan harus mencantumkan ketentuan peraturan perundang-undangan positif (yang ada dan masih berlaku) yang mempunyai kesamaan dalam isi dan materi keseluruhan atau sebagian dari peraturan perundang-undangan yang dibuat/dilahirkan dan/atau dikeluarkan, dengan tujuan agar tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi hukum baik secara vertikal maupun horizontal sehingga dapat menghindari pertentangan peraturan (tumpang tindih) atau polemik penafsiran yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum⁹.

Dengan adanya latar belakang yang disebutkan di atas, maka dalam pembahasan buku ini akan dibagi menjadi, beberapa bab, antara lain:

BAB I: PENDAHULUAN, adalah uraian ringkas tentang penjabaran antara hubungan bab-bab yang akan dibahas, dimana dalam pendahuluan ini dijelaskan bahwa dalam kehidupan sehari-hari memang sangat dibutuhkan adanya hak seseorang dan/

9 Ahmad Muliadi, *Politik Hukum Pertanahan Dikaitkan Dengan Kepentingan Penanaman Modal Agribisnis Bidang Perkebunan Dalam Rangka Tujuan Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011), hlm.30-31

atau badan hukum terhadap tanah. Namun kepemilikan hak atas tanah tersebut tentu ada pembatasan-pembatasan yang dilakukan baik itu karena adanya kedudukan kepentingan negara maupun atas penggunaan dan pemanfaatannya yang harus selaras dengan kepentingan nasional dengan adanya fungsi sosial hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

BAB II: HAK-HAK DASAR ATAS TANAH, yang membahas tentang adanya hak bangsa, sebagai dasar berdirinya suatu negara yang ditunjukkan dengan adanya wilayah. Dilanjutkan dengan pembahasan tentang hak menguasai oleh negara, karena adanya kewenangan dari negara dalam menentukan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah. Selanjutnya membahas tentang hak ulayat, karena dalam sistem hukum tanah yang berlaku adanya pengakuan terhadap hak ulayat yang seolah-olah adalah perwujudan dari hak menguasai yang diberikan kepada masyarakat adat. Dari hak menguasai negara juga diturunkan kepada adanya hak pengelolaan yang hanya diberikan kepada badan-badan tertentu. Dimana kesemuanya ini juga memperhatikan adanya fungsi sosial, baik sebagai kedudukan dari hak bangsa dan negara maupun terhadap hak ulayat dan pengelolaan dan terlebih lagi terhadap adanya hak yang bersifat pribadi dan badan hukum tertentu.

BAB III: MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH, yang membahas tentang adanya pengaturan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan serta hak pakai demikian juga dilanjutkan kepada adanya hak-hak yang bersifat sementara. Penggunaan

dan peruntukan atas hak-hak atas tanah tersebut diharuskan adanya keselarasan dengan kepentingan pengaturan dari negara, baik dalam bentuk upaya pendaftaran tanah, penyesuaian dengan tata ruang.

BAB IV: PENDAFTARAN TANAH, yang pembahasan ini adalah merujuk kepada adanya pembuktian hak atas tanah, karena pendaftaran itu sendiri mengandung makna pengakuan hak dari negara kepada masyarakat yang pada akhirnya adanya kedudukan sertifikat sebagai bukti kuat atas kepemilikan hak atas tanah.

BAB V: TANAH TERLANTAR, membahas tentang pentingnya pemanfaatan dan penggunaan tanah sehingga tanah tidak dibenarkan untuk ditelantarkan yang mengakibatkan tanah tidak berfungsi sebagaimana mestinya dalam dalam pemberian dan peruntukan yang telah ditentukan. Yang mengakibatkan apabila tanahnya telah dinyatakan terlantar maka dengan sendirinya tanah tersebut akan jatuh dalam penguasaan negara.

BAB VI: PENATAAN RUANG, membahas tentang fungsi dan tugas negara dalam mengatur peruntukan dan penggunaan serta pemeliharaan tanah, maka harus ditentukan penataan ruang dalam wilayah tertentu, sehingga pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut bersesuaian dengan tata ruang yang telah ditetapkan baik di tingkat kabupaten/kota, tingkat provinsi maupun pada tingkat nasional.

BAB VII: PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM, hal ini penting untuk diuraikan adalah karena niat dan

tujuan pemerintah dalam peruntukan dan penggunaan tanah agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, yang hal ini dicapai dengan upaya pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan oleh pemerintah yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah dimaksud.



BAB 2

HAK-HAK DASAR ATAS TANAH

A. HAK BANGSA ATAS TANAH

Tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat sehingga sampai sekarang masih tercermin dalam sikap bangsa Indonesia sendiri yang memberikan penghormatan kepada kata Tanah. Oleh karena itu, dikenal istilah dalam bahasa Indonesia yang terbukti dengan adanya kata lain dari sebutan negara, seperti Tanah air, Tanah tumpah darah, Tanah pusaka dan sebagainya. Demikian berartinya tanah dalam alam pikiran bangsa Indonesia sehingga dewasa ini di dalam pengaturan hukum tanah dalam UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) juga dinyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah yang tertuang dalam Pasal 1 UUPA¹⁰, yang menyatakan:

¹⁰ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm.94

- (1) *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.*
- (2) *Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*
- (3) *Hubungan hukum antara bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.*

Hak bangsa merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak-hak penguasaan tanah yang lain, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya. Hak bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka hak bangsa ada hak milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.

UUPA itu mempunyai tujuan, yaitu:

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

Subjek Hak Bangsa Indonesia menurut pernyataan Pasal di atas adalah seluruh rakyat Indonesia yang tergabung dan bersatu sebagai Bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Objeknya adalah tanah di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai Hak Penguasaan Tanah yang tertinggi, Hak Bangsa ini memiliki hubungan yang bersifat abadi, dalam arti selama bangsa Indonesia masih ada maka selama itulah Hak Bangsa Indonesia berlangsung dan tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Oleh karena itu Hak Bangsa memiliki dua unsur¹¹:

1. Unsur perdata, yang berhubungan dengan kepunyaan; dan
2. Unsur Publik, yang berhubungan dengan melaksanakan tugas kewenangan.

Pasal 1 ayat 2 UUPA menyatakan:

Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional.

Pernyataan Pasal di atas menunjukkan bahwa terdapat hubungan kepunyaan dalam Hak Bangsa Indonesia, itu bukti bahwa di dalam Hak Bangsa terdapat unsur keperdataan. Sedangkan sebagai bukti adanya unsur publik, yakni bahwa Hak Bangsa berhubungan dengan melaksanakan tugas kewenangan merupakan tugas dan kewenangan Negara dalam mengelola, yang berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah. Akibatnya, Negara hanya berfungsi

11 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jakarta: Djambatan, Cet.ke-5, 1994), hlm.231

sebagai pengatur, dan bukan sebagai pemilik¹². Yang pengaturan dalam hal ini dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan atas penggunaan tanah yang disesuaikan dengan kebutuhan negara dan bangsa Indonesia.

B. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

1. Dasar atas Asas Menguasai Oleh Negara

Asas menguasai oleh Negara menghapus *asas domein*¹³ yang dipergunakan sebagai dasar perundang-undangan agraria Pemerintah Jajahan, karena bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas Negara yang merdeka dan modern.

Asas menguasai oleh Negara berasal dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, berbunyi:

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan khusus yang menyangkut sumber daya alam istilah sebesar-besar kemakmuran rakyat¹⁴ dapat ditafsir harus dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan manusia¹⁵, kesejahteraan umum dan keadilan sosial¹⁶, kesejahteraan

12 Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, (Yogyakarta: Citra Media, Cet. Ke-1, 2007), hlm.42-43

13 lihat asas domein ini terdapat dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit (Stb.1870 No.118), *Algemene Domienverklaring* (Stb.1875 No.119A), *Domienverklaring* untuk Sumatera (Stb.1874 No.94f), *Domienverklaring* untuk *residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo* (Stb.1888 No.58)

14 lihat konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU No.19 Tahun 2004)

15 lihat konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, Dan Geofisika (selanjutnya disebut UU No.31 Tahun 2009)

16 lihat konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU No.26 Tahun 2007)

dan kemakmuran rakyat Indonesia¹⁷. Ketentuan ini yang mengandung makna sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Umum A.II (angka 2) UUPA, menyatakan Negara bukan bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa, kondisi ini dianggap sebagai paradigma baru hak menguasai tanah oleh negara¹⁸.

Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut di atas, berarti hak menguasai Negara meliputi semua tanah, tanpa terkecuali, yang menetapkan tiga macam bentuk hubungan langsung antara Negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, yaitu sebagai berikut¹⁹:

- a. Negara sebagai subjek, yang dipersamakan dengan perorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara Negara dan tanah itu mempunyai sifat *privat rechtelijk*. Hak Negara terhadap tanah sama dengan hak perseorangan dengan tanah.
- b. Negara sebagai subjek, diberi kedudukan tidak sebagai perorangan, tetapi sebagai Negara. Dengan demikian, Negara sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiekrechtelijk*. Dalam hal ini Negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan.
- c. Hubungan antara Negara langsung dengan tanah ini tidak sebagai subjek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai Negara, yang memiliki akan tetapi sebagai Negara yang menjadi personifikasi tentang rakyat seluruhnya sehingga dalam konsepsi

17 lihat consideran menimbang Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (selanjutnya disebut UU No.45 Tahun 2009)

18 Muhammad Bakri, *Hak*, Op.cit., hlm.25-26.; Aslan Noor, *Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.Ke-1, 2006), hlm.85

19 Notonagoro, O., *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm.101

ini Negara tidak terlepas dari rakyat, Negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung kesatuan kesatuan rakyat.

Bentuk ini masih dapat diadakan dua macam bentuk, yaitu:

- a. Bentuk memegang kekuasaan terhadap tanahnya atau
- b. Hanya memegang kekuasaan terhadap pemakaiannya.

Mengacu pada pendapat di atas, maka bentuk hubungan antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa yang sesuai dengan makna hak menguasai negara adalah bentuk hubungan yang ketiga.

2. Pengertian Menguasai Oleh Negara

Penjelasan Umum A.II (2) jo. Pasal 2 ayat (1) menyatakan:

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 di dalamnya²⁰ itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia dalam menjalankan fungsinya tentang tanah. Penguasaan tersebut jelas akan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena dijadikan sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat.

²⁰ Pengaturan tentang kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU No.22 Tahun 2001), dan juga dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU No.4 Tahun 2009)

Dengan demikian Negara mempunyai dua hak yaitu sebagai berikut²¹:

- a. Hak *Communes*, apabila Negara sebagai personifikasi yang memegang kekuasaan atas tanah dan sebagainya.
- b. Hak *Imperium*, apabila Negara memegang kekuasaan tentang pemakaian tanah saja.

Dalam perkembangan selanjutnya pasca reformasi, Mahkamah Konstitusi menjelaskan makna Hak Menguasai Negara dalam berbagai putusannya menyatakan bahwa Hak Menguasai Negara berisi kewenangan untuk:

- a. merumuskan kebijakan (*beleid*);
- b. melakukan pengaturan (*regelendaad*) dalam hal ini kewenangan legislasi (DPR+ Pemerintah) dan regulasi (Pemerintah);
- c. melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), seperti: pemberian dan pencabutan izin, konsesi, dan lisensi: (dan hubungan hukum yang lain, seperti hak atas tanah);
- d. melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) melalui mekanisme pemilikan saham atau keterlibatan langsung BUMN/D; dan

21 Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gama University Press, Cet.ke-1, 1983), hlm.20.

- e. melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*) oleh Pemerintah dalam rangka pengendalian²².

3. Wewenang Menguasai Oleh Negara

Hak Menguasai dari Negara dalam Penjelasan Umum A.II (2) jo. Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan²³, persediaan dan pemeliharannya bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

Berhubungan dengan wewenang yang disebutkan di atas pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan²⁴, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan,

22 Kehadiran MK RI dalam ketatanegaraan Indonesia memberikan kesan perbaikan dalam hubungan negara dengan sumber-sumber agraria. Ketika kewenangan legislasi dipandang tidak sesuai dengan konstitusi, MK RI memberi koreksi untuk meluruskan kembali. Sebagai contoh, Pasal 22 UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM), yang memungkinkan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) secara sekaligus di awal pemberian haknya adalah ketentuan yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Menarik sekali mencermati pertimbangan hukum dari putusan MK RI tersebut yang menyatakan bahwa perpanjangan dan pembaharuan 'sekaligus di muka' atau 'di muka sekaligus' menghambat negara untuk melakukan pemerataan kesempatan perolehan tanah secara adil. Bahkan dikatakan pula, bahwa UU PM tersebut telah mengurangi atau melemahkan atau bahkan dalam keadaan tertentu menghilangkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi dan bertentangan dengan prinsip penguasaan oleh negara.

23 masalah hal yang demikian dapat dilihat dalam UU No.26 Tahun 2007 serta berbagai peraturan pelaksanaannya, misalnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang (selanjutnya disebut PP No.68 Tahun 2010).; Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (selanjutnya disebut PP No.16 Tahun 2004).; Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur (selanjutnya disebut Perpres No.54 Tahun 2008).; Penjelasan Umum UU No.27 Tahun 2007.; Pasal 166 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (selanjutnya disebut PP No.15 Tahun 2010)

24 penjelasan lebih lanjut lihat UU No.32 Tahun 2009

penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik²⁵, sehingga perlu adanya pembaharuan.

Pembaharuan yang dibutuhkan dalam pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik²⁶.

- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa (hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa).

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

Isi hak-hak serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan Pasal-Pasal berikutnya serta Pasal-Pasal dalam BAB II Penjelasan Umum A.II (2) jo. Pasal 4 dan Pasal 20 UUPA.

Atas dasar hak menguasai dari Negara:

- 1) Ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah.

Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan

25 lihat Konsideran Menimbang huruf c Tap.MPR No.IX/MPR/2001

26 lihat Konsideran Menimbang huruf e Tap.MPR No.IX/MPR/2001

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-masing²⁷.

- 2) Ditentukan hak-hak atas air
 - 3) Ditentukan hak ruang angkasa.
 - 4) Diberikan kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
 - 5) Kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Atas dasar kewenangan tersebut, maka ke dalam, negara dapat melakukan:

- a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis, dan sosial (Pasal 14 ayat (1) UUPA), sedangkan pemerintah daerah juga harus membuat perencanaannya sesuai dengan rencana pemerintah pusat (Pasal 14 ayat (2) UUPA).

27 lihat Penjelasan Umum A.II (2) jo. Pasal 2 ayat (4) UU No.5 Tahun 1960

- b. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perorangan (baik sendiri maupun bersama-sama) atau badan hukum (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan atau badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah.
- c. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai perorangan (Pasal 7 dan 17 UUPA), mengingat tiap-tiap Warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2) UUPA).
- d. Menentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri dengan beberapa perkecualian (Pasal 10 UUPA). Hal ini untuk menjaga jangan sampai ada tanah *absentee*.
- e. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 6 dan Pasal 15 UUPA).
- f. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan, sewa-menyewa, sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 UUPA.
- g. Mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan (Pasal 46 UUPA) dan penggunaan air, dan ruang angkasa (Pasal 47 dan 48 UUPA).
- h. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 8 UUPA).

- i. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA)²⁸.

Dalam hal wewenang ke luar, Negara dapat melakukan:

- a. Menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, dan karenanya bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hal ini berarti hubungan tersebut tidak dapat diputus oleh siapa pun.
- b. Menegaskan bahwa orang asing (bukan WNI) tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dan terkuat di seluruh wilayah Indonesia (Pasal 21 UUPA)²⁹.

Dalam kaitannya dengan kewenangan, negara bukanlah pemilik sumber daya agraria yang ada dalam wilayah Republik Indonesia, melainkan hanya sebagai penguasa. Kalaupun negara hendak dikatakan sebagai pemilik maka harus dipahami dalam konteks hukum publik (*publiekrechtstelijk*), bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam pengertian yang bersifat keperdataan (*privaatrechtstelijk*).

Artinya, negara memiliki kewenangan secara yuridis formal sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan pengendali kegiatan-kegiatan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Negara memperoleh kewenangan untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa karena tidak semua permasalahan atau urusan dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat.

28 Iman Soetikinjo, *Politik.....*, Op.cit., hlm.51

29 Ibid, hlm.52

4. Tujuan Menguasai Oleh Negara

Tujuan hak menguasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum A.II (2) jo. Pasal 2 ayat (3) UUPA.

Keterkaitan antara kaidah hak menguasai negara dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:

- a. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya³⁰.

5. Pendelegasian Kewenangan Atas Menguasai Oleh Negara kepada Pemerintah Daerah

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

30 Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria - Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajawali Garafindo, 2009), hlm.63

Pendelegasian tersebut bersangkutan dengan asas ekonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

6. Tanah Negara

UUPA dan Undang-undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebut dan mengatur tanah Negara secara tegas. Di dalam UUPA sendiri sebutan yang digunakan bagi tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Istilah tanah Negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya dilakukan oleh otoritas pertanahan³¹. Beberapa istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan tentang pertanahan adalah: tanahnya jatuh pada Negara, tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, hak atas tanahnya beralih pada Negara.

Istilah tanah negara pertama sekali dimunculkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan sebutan *staats lands domein* sebagaimana

31 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.241

terdapat dalam Pasal 519 dan 520 *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Agrarisch Wet* (Stb.1870 – 55) beserta seluruh peraturan pelaksanaannya, antara lain *Agrarisch Besluit* (Stb.1870 -118, Stb.1875 -199a), *Koninklijk Besluit* (Stb.1872 – 117), *Zelfsbestuurs Regelen*.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (selanjutnya disingkat PP No.8 Tahun 1953) menggunakan terminologi tanah Negara yang dikuasai penuh dan tanah Negara yang tidak dikuasai penuh. Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa tanah Negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara. Penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa tanah dikuasai penuh jika tanah-tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melekat atas tanah (hak-hak Barat, seperti *Eigendom*, *Erfpacht* dan *Opstal*; maupun Hak Adat seperti hak ulayat, dan hak pribadi).

Dalam perkembangannya, penguasaan tanah-tanah negara diatur dalam PP No.8 Tahun 1953. Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan tanah negara (dalam hal ini negara bebas/*vrij landsdomein* adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara yang meliputi semua tanah yang sama sekali bebas dari hak-hak seseorang, baik yang berdasarkan hukum adat maupun hukum barat³².

Pengertian tanah negara mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit dari pada pengertian *land domein*, karena hanya meliputi tanah tanah yang tidak dikuasai oleh sesuatu pihak³³, UUPA menganut sistem negara menguasai dan bukan memiliki dalam hubungan tanah dengan negara. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan penyelenggaraan bumi,

32 Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm.60

33 Boedi Harsono, *Undang.....*, Op.cit., hlm.162

air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa³⁴.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, Hak Menguasai dari Negara berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, Hak Menguasai dari Negara melahirkan istilah tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Memperhatikan tentang pengertian dari tanah negara perlu kiranya mengemukakan jenis-jenis dari tanah negara tersebut. Mengenai jenis-jenis tanah negara dapat ditentukan dengan melihat asal mula tanah negara itu.

- Tanah negara itu pada dasarnya dapat kita bagi atas 3 macam, yaitu:
- a. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara (tanpa adanya hak ulayat di atasnya).
 - b. Tanah yang dikuasai negara dengan hak ulayat yang ada di atasnya.
 - c. Tanah yang berasal dari tanah yang haknya telah dibebaskan atau dilepaskan oleh pemegangnya secara sukarela.

Lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah negara itu, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara, diluar apa yang disebut tanah-tanah hak. Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangannya penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu, menjadi³⁵:

34 Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan*, Op.cit., hlm.61

35 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.272

- a. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
- b. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;
- c. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
- d. Tanah-tanah kaum, yaitu tanah bersama masyarakat hukum adat genealogis
- e. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan, Hak Penguasaan ini pada hakikatnya juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara;
- f. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah Hak, bukan tanah Wakaf, bukan tanah pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah-tanah ini benar-benar langsung dikuasai oleh negara. Kiranya untuk singkatnya dapat disebut Tanah Negara. Penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Menurut proses terjadinya tanah Negara dapat diklasifikasikan karena hal-hal sebagai berikut:

- a. Tanah Negara yang sejak semula merupakan tanah negara. Tanah ini merupakan tanah yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati sesuatu hak atas tanah apapun
- b. Tanah Negara yang berkenaan dengan UU/karena ketentuan UU menjadi tanah Negara. Tanah Negara ini sebelumnya merupakan

tanah hak, akan tetapi dengan adanya perubahan politik pertanahan maka dilikuidasi menjadi tanah negara.

- c. Tanah Negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- d. Tanah Negara yang berasal dari tanah hak dan telah berakhir jangka waktunya serta dengan kebijakan politik pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi.
- e. Tanah Negara yang karena penetapan pemerintah menjadi tanah Negara. Penetapan sesuatu areal menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, suaka margasatwa dan sebagainya merupakan contoh konkret dari tanah Negara ini.
- f. Tanah yang menjadi tanah Negara akibat dari suatu perbuatan hukum, karena suatu pelepasan atau penyerahan hak.
- g. Tanah Negara yang karena sesuatu peristiwa menjadi tanah Negara, seperti tanah timbul (*aanslibbing*).
- h. Tanah Negara yang karena suatu perbuatan menjadi tanah Negara, misalnya diterlantarkan.

C. HAK ULAYAT MASYARAKAT ADAT ATAS TANAH

1. Pengertian Hak Ulayat

Secara epistemologi ulayat berasal dari bahasa Arab diartikan kedalam bahasa Indonesia sebagai suatu daerah atau kawasan, Ulayat artinya wilayah. Banyak daerah mempunyai nama untuk lingkungan wilayahnya, misalnya: tanah wilayah sebagai kepunyaan (*pertuanan* – Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (*panyampeto* – Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (*pewatasan* – Kalimantan, *wewengkon* – Jawa, *prabumian* – Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (*totabuan* – Bolaang Mangondouw), sementara itu dalam penjelasan lain hak ulayat merupakan hak komunal atau hak bersama

atas sebidang tanah sebagai akibat dari terjadinya hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayah dan secara prinsip dipusakai secara turun temurun dan tidak dapat dipindahtanggankan.

Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air, dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam pasal 1 dan 2 maka didalam pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya didalam alam bernegara dewasa ini.

Hak Ulayat adalah hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gans/stam*), sebuah sarikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah dan isinya dalam lingkungan wilayahnya³⁶. Hal yang hampir sama disebutkan bahwa Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah dan kewajiban dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat sepanjang masa.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa³⁷.

Pengertian Hak Ulayat yang merupakan hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya,

36 Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Atas*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm.2, lihat juga Muhammad Bakri, *Hak*, Op.cit., hlm.35

37 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.185

atau guna kepentingan orang-orang luaran (pendatang, orang asing) akan tetapi dengan izinnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan *reognisi*, dalam pada itu persekutuan hukum itu tetap campur tangan secara keras atau tidak, juga atas tanah-tanah yang telah diusahakan orang yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya³⁸. Di Aceh hak-hak semacam hak ulayat dikenal dengan istilah tanah mukim, tanah milik kulah dan tanah adat³⁹.

Istilah yang digunakan dalam 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 (selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015) adalah hak komunal, yang di dalam Pasal 1 angka 1, dinyatakan:

Hak Komunal atas Tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

Tanah ulayat merupakan salah satu bentuk kepemilikan tanah yang dilakukan secara bersama, hak ulayat sebagai istilah teknis hukum adalah hak yang melekat sebagai kompetensi hak pada masyarakat hukum adat berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar⁴⁰.

Berdasarkan definisi tersebut, maka terdapat 6 (enam) unsur hak ulayat, yaitu:

a. Hak persekutuan

38 Ardiwilaga R. Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Masa Baru,1962), hlm.23, bandingkan Muhammad Bakri, *Hak.....*, Op.cit., hlm.35

39 Ka'ban, M.S., *Seminar Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau Tentang Hutan Tanah Ulayat*, 2005, hlm. 7

40 Maria SW. Soemardjono, *Tanah*, Op.cit., hlm.55

Persekutuan artinya ikatan (orang-orang yang sama kepentingannya). Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa orang-orang yang terikat dalam satu daerah atau wilayah adat, jadi hak persekutuan dapat diartikan kekuasaan atau wewenang orang-orang yang terikat pada kepentingan yang sama untuk berbuat sesuatu sebagai masyarakat.

b. Masyarakat

Masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti yang seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Kebudayaan itu sendiri artinya hasil kegiatan dan penciptaan batin (akal budi) manusia seperti kepercayaan, kesenian dan adat istiadat. Kebudayaan dalam masyarakat tidak terlepas dari adat istiadat dan Hukum Adat.

c. Hukum adat

Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi. Hukum adat yang dinyatakan berlaku ini bukan hukum adat yang murni, karena hukum adat ini tidak boleh bertentangan dengan⁴¹:

- 1) Kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan persatuan bangsa;
- 2) Sosialisme Indonesia;
- 3) Ketentuan-ketentuan dalam UUPA;
- 4) Peraturan lain dibidang Agraria;
- 5) Unsur-unsur hukum agama.

41 Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm.101

- d. Wilayah tertentu
Wilayah dalam hal ini lingkungan daerah, lingkungan tempat masyarakat adat hidup, dapat juga disebut lingkungan hidup atau tempat hidup masyarakat adat tersebut.
- e. Lingkungan hidup
Lingkungan hidup dimaknai dalam hal ini adalah tatanan masyarakat yang menggunakan Hak ulayat masyarakat hukum adat dan dianggap masih ada apabila:
- 1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
 - 2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
 - 3) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.
- f. Hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya.
Hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, didefinisikan sebagai kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun

temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Untuk mengatur hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tersebut dengan tanah ulayatnya maka penguasa adat merupakan pemegang tampuk tertinggi dalam mengatur hal tersebut. Untuk memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, serta menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah, serta wajib menyelesaikan perselisihan jika terjadi sengketa merupakan kewajiban penguasa adat. Berhubung dengan tugas dan tanggung jawab tersebut maka pada dasarnya penguasa adat tidak boleh mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun.

Para anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan masyarakat hukumnya, tetapi untuk menjaga jangan sampai terjadi bentrokan dengan anggota-anggota lainnya, misalnya tanah yang akan dibuka itu juga akan dibuka oleh orang lain, maka sebelum membuka tanah tersebut anggota tersebut harus memberitahukan kepada penguasa adat. Pemberitahuan tersebut merupakan permintaan izin untuk membuka tanah tersebut, dan tidak diharuskan untuk membayar sesuatu. Tanah tersebut dapat diperuntukkan sebagai kebun, ladang sawah, tebat, maupun untuk tempat mendirikan rumah.

2. Dasar Hukum Hak Ulayat

Pengaturan hak ulayat dalam UUPA diatur di dalam Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

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.

Penjelasan Pasal 3; Yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang didalam perpustakaan hukum adat disebut “beschikkingsrecht”.

Penjelasan Umum II angka (3) UUPA, menyatakan:
Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum-agraria yang baru.

Masyarakat hukum adat merupakan bagian tidak terpisahkan dari bangsa Indonesia, keberadaannya tidak dapat dipungkiri, sejak dulu sampai saat ini. Para pendiri Negara ini juga, dalam Tahun 1945 telah menerima keberadaan masyarakat hukum adat seperti apa adanya. Dalam perkembangannya pengakuan terhadap hukum adat disikapi oleh Negara Republik Indonesia dengan mengadakan Amandemen UUD 1945, dimana pada Amandemen ke II pada Tahun 2000 telah menambahkan 2 (dua) Pasal tentang masyarakat hukum adat yakni:

Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa:
Negara menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Pasal ini memberikan posisi konstitusional kepada masyarakat adat dalam hubungannya dengan negara, serta menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya komunitas diperlakukan, apalagi sebenarnya bahwa hak menguasai

tanah oleh negara berasal dari konsep hak ulayat⁴². Dengan demikian pasal tersebut adalah satu deklarasi tentang : (a) kewajiban konstitusional negara untuk mengakui dan menghormati masyarakat adat, serta (b) hak konstitusional masyarakat adat untuk memperoleh pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisionalnya. Apa yang termaktub dalam Pasal 18 B ayat (2) tersebut, sekaligus merupakan mandat konstitusi yang harus ditaati oleh penyelenggara negara, untuk mengatur pengakuan dan penghormatan atas keberadaan masyarakat adat dalam suatu bentuk undang-undang.

Selain pasal tersebut di atas ada pasal lain yang mengatur atau berkaitan dengan masyarakat hukum adat, ditentukan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 menyebutkan:

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Ketentuan lebih lanjut menyangkut pengakuan hak ulayat dapat dilihat pada Pasal 5 UUPA yang menyebutkan bahwa:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Penjelasan Pasal 5; *Penegasan, bahwa hukum adat dijadikan dasar dari hukum agraria yang baru.*

42 lihat Muhammad Bakri, *Hak*, Op.cit., hlm.16.; bandingkan dengan Ida Nurlinda, *Prinsip.....*, Op.cit., hlm. 67

Pasal 5 UUPA merupakan rumusan atas kesadaran dan kenyataan bahwa sebagian besar rakyat tunduk pada hukum adat, sehingga kesadaran hukum yang dimiliki bangsa Indonesia adalah kesadaran hukum berdasarkan adat⁴³. Hanya saja memang semangat undang-undang ini, dikemudian waktu banyak dibelakangi, karena pergeseran politik ekonomi dan hukum agraria. Kendati demikian undang-undang ini hingga sekarang masih menjadi hukum yang positif yang mengatur mengenai agraria, karenanya masih menjadi alat legal dalam memperkuat hak-hak komunitas adat.

Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dikuasai oleh seseorang maupun yang belum. Dalam lingkungan Hak Ulayat tanah umumnya batas wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat teritorial tidak dapat ditentukan secara pasti.

3. Syarat Pengakuan Hak Ulayat

Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

Pasal 3 itu menentukan, bahwa: *“Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga 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”*.

Selanjutnya ditambahkan dalam Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

43 Parlindungan, AP., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.ke-6, 1991), hlm.25

Berhubung dengan disebutnya hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.

Kedudukan dan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 3 UUPA tersebut, yakni:

- a. Sepanjang menurut kenyataannya masih ada;
- b. Harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa;
- c. Tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Disebutkan juga sebagai hukum adat yang pro kepada kepentingan nasional, pro kepada kepentingan negara, pro kepada persatuan bangsa, pro kepada sosialisme Indonesia, tunduk pada ketentuan umum yang diatur dalam UUPA dan peraturan sejenis yang lebih tinggi, tunduk pada hukum agama dalam lembaga hukum adat. Jelas bahwa dengan masuknya hukum Barat ke Indonesia ini, tanah adat telah digerogeti⁴⁴.

Menurut Van Vollenhoven ciri-ciri atau tanda-tanda hak ulayat adalah sebagai berikut⁴⁵:

- a. Persekutuan hukum dan anggota-anggotanya berhak dengan bebas menggunakan, mengenyam kenikmatan menggarap tanah dalam wilayah persekutuan hukum tersebut.

⁴⁴ Parlindungan, AP., *Komentar*, Op.cit., hlm.56.; bandingkan dengan pandangan hak ulayat dalam hukum adat Muhammad Bakri, *Hak*, Op.cit., hlm.82

⁴⁵ Budi Riyanto, *Hukum Kehutanan dan Sumber Daya Alam*, (Bogor: Penerbit Lembaga Kajian Hukum dan Lingkungan IPB, 2006), hlm.47, lihat juga dalam Maria SW. Soemardjono, *Tanah*, Op.cit., hlm.87.; Ridwan Fauzie, A., *Hukum Tanah Adat*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1982), hlm.28

- b. Orang yang bukan persekutuan hukum harus mendapat izin terlebih dahulu dari kepala persekutuan dengan membayar ganti kerugian.
- c. Dalam menggunakan tanah, anggota persekutuan hukum tidak membayar, tetapi bagi orang luar (asing) harus membayar uang pemasukan (*recognitie/contributie*).
- d. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas kejahatan (pembunuhan) dalam wilayah persekutuan hukumnya apabila si pelaku tidak bisa digugat atau tidak dikenal.
- e. Persekutuan tidak boleh memindahtangankan (menjual, memberi) untuk selama-lamanya kepada siapapun juga kecuali dalam hal-hal tertentu dan sangat khusus.
- f. Persekutuan hukum tetap mempunyai hak campur tangan atas hak individu.

Keberadaan tanah ulayat di Aceh diketahui dengan adanya ciri-ciri⁴⁶:

- a. Setiap warga masyarakat hukum gampong atau mukim dapat membuka tanah baru dan menunggu hasilnya di wilayah mukimnya.
- b. Batas-batas mukim ini jelas, yaitu bila berbatasan langsung dengan mukim yang lain.
- c. Adanya tanah, hutan maupun perairan yang tetap mempertahankan sebagai milik umum masyarakat hukum adat.

Jelasnya perlu dikemukakan beberapa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat yaitu⁴⁷:

46 Ka'ban, M.S., *Seminar.....*, Op.cit., hlm.7

47 Budi Riyanto, *Hukum*, Op.cit., hlm.51

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan Objek hak ulayat;
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat atau hubungan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, yaitu:
 - 1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam dan lain-lain), persediaan (pembuatan pemukiman/ persawahan baru dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah;
 - 2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada subjek tertentu);
 - 3) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan dan lain-lain).

Dalam Pasal 3 Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015, ditentukan bahwa:

- (1) *Persyarikatan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) meliputi:*
 - a. *masyarakat masih dalam bentuk paguyuban;*
 - b. *adanya kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya;*
 - c. *ada wilayah hukum adat yang jelas;*
 - d. *ada pranata dan perangkat hukum, yang masih ditaati.*
- (2) *Persyaratan kelompok masyarakat yang berada dalam Kawasan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) meliputi:*
 - a. *menguasai secara fisik paling kurang 10 (sepuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut;*

- b. *masih mengadakan pemungutan hasil bumi di wilayah tertentu dan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari;*
- c. *menjadi sumber utama kehidupan dan mata pencaharian masyarakat;*
- d. *terdapat kegiatan sosial dan ekonomi yang terintegrasi dengan kehidupan masyarakat.*

4. Kewenangan Pengelolaan Tanah Ulayat

Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik memberi wewenang (tugas, kewajiban) kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat, jika kedua hak tersebut dihubungkan satu dengan yang lain, maka hak menguasai tanah oleh Negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi yaitu meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia. Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik berlaku terbatas hanya pada suatu wilayah masyarakat hukum adat tertentu (bersifat lokal), sedang hak menguasai tanah oleh Negara berlaku untuk semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia (bersifat nasional)⁴⁸.

Hak-hak masyarakat hukum adat yang bersumber pada hak ulayat tampak dalam kekuatan berlaku hak ulayat, baik ke dalam maupun ke luar, yaitu:

Mempunyai kekuatan berlaku ke dalam terdiri atas:

- a. Masyarakat hukum itu dalam arti anggota-anggotanya secara bersama-sama dapat memungut hasil dari tanah dan binatang-binatang dan tanaman-tanaman yang terdapat di situ dengan tidak terpelihara.
- b. Masyarakat hukum itu dapat membatasi kebebasan bergerak anggota-anggotanya atas tanah untuk kepentingannya sendiri.

⁴⁸ Muhammad Bakri, *Hak.....*, Op.cit., hlm.47

Hubungan hak pertuanan dengan hak perseorangan bersifat menguncup-mengembang, bertimbal balik dengan tiada hentinya. Artinya apabila hak perorangan menguat maka hak pertuanan menjadi lemah. Begitu pula sebaliknya, apabila hak perorangan melemah maka hak pertuanan menguat.

- c. Anggota masyarakatnya dapat berburu dan mengambil hasil hutan untuk dipakai sendiri dan memperoleh hak milik dari apa yang diperolehnya.
- d. Anggota masyarakat dapat mengambil pohon-pohon yang tumbuh sendiri di hutan dengan menempelkan suatu tanda dan melakukan pemujaan.
- e. Anggota masyarakatnya berhak membuka tanah yaitu menyelenggarakan hubungan sendiri terhadap sebidang tanah dengan memberi tanda dan melakukan pemujaan (upacara adat).
- f. Masyarakat hukum dapat menentukan tanah untuk kepentingan bersama misalnya untuk makam, pengembalaan umum dan lain-lain⁴⁹.

Mempunyai kekuatan berlaku ke luar terdiri atas:

- a. Orang-orang luar hanya dapat mengambil hasil dari tanah setelah mendapat izin untuk itu dari masyarakat setempat dengan membayar uang pengganti di belakang. Uang pengakuan (*wang pemasukan* di Aceh, *mesil* di Jawa) dibayarkan pada permulaan pemakaian tanah. Disamping itu, setelah panen membayar uang pengganti yang besarnya umumnya sekitar 10%.
- b. Orang luar tidak boleh mewaris, membeli, atau membeli gadai tanah pertanian.

⁴⁹ Muhammad Bakri, *Hak.....*, Op.cit., hlm.200

- c. Masyarakat hukum setempat bertanggungjawab terhadap kejahatan yang terjadi di wilayahnya yang tidak diketahui pelakunya.

Masyarakat hukum itu diwakili oleh penghulu-penghulu rakyat yang mempunyai tugas ke luar sebagai wakil masyarakat menghadapi orang-orang di luar lingkungan masyarakatnya, ke dalam mengatur hubungan orang-orang dengan tanah dan wilayahnya serta bertugas sebagai pemelihara tanah.

Dalam kepemilikannya tanah ulayat dimiliki oleh nagari namun kemudian oleh nagari pengelolaannya diserahkan kepada suku-suku dalam nagari. Persukuan dipandang sebagai perserikatan antara beberapa keluarga yang secara adat tunduk dan patuh kepada pimpinan (penghulu), persukuan tersebut dengan silsilah garis keturunan ibu (*matrilinial*). Dalam pandangan masyarakat Minang tanah merupakan kewibawaan dan pengikat tetap (*permanent*) dan tidak boleh diperjual belikan walaupun boleh digadaikan tetapi mesti harus kembali lagi kepada kepemilikan suku dan ini menjadi cadangan (*reserve*) suku untuk kelangsungan hidup masyarakat nagari kedepan.

Ketentuan hukum adat yang memberikan wewenang kepada penguasa-penguasa adat untuk mempertahankan isi dari pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan masyarakat yang bersangkutan bukan merupakan bagian dari negara dan tidak berhubungan dengan masyarakat hukum adat atau daerah-daerah lainnya seakan-akan tanah di lingkungan masyarakat hukumnya hanya diperuntukkan bagi anggota-anggota masyarakat hukum sendiri dalam hukum agraria yang baru tidak dipertahankan.

Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan pelaksanaan hak ulayatnya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas

itu, namun tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Adapun pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek perdata dan publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik, atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya⁵⁰.

Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki, "sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah⁵¹.

Hal ini didukung oleh adanya beberapa persamaan antara konsep hak ulayat dengan konsep hak menguasai tanah oleh Negara, yaitu:

50 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.23

51 Ibid.

- a. Baik hak ulayat maupun hak menguasai tanah oleh Negara merupakan induk dari hak-hak atas tanah lainnya. Di atas hak atas tanah ulayat dapat muncul hak perorangan atas tanah, demikian pula dengan hak menguasai tanah oleh Negara dapat muncul hak-hak perorangan atas tanah.
- b. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam yang sama dengan kewenangan Negara yang bersumber pada hak menguasai oleh Negara atas tanah.

Objek hak ulayat yang berupa tanah, dan yang terkandung di dalam tanah, air, dan yang terkandung di dalam air termasuk hewan yang hidup di dalam air, hutan, dan yang berada di dalam hutan seperti: pohon dan tumbuhan lain, serta hewan liar. Objek hak ulayat ini merupakan sumber daya alam yang dimiliki Indonesia, lingkungan hidup masyarakat hukum adat.

5. Pemanfaatan Hak Ulayat

Hak ulayat bagi masyarakat adat merupakan tanah kepunyaan bersama (*communal*) sebagai karunia Tuhan yang bersifat religius dari peninggalan nenek moyang kepada kelompok masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok sepanjang masa sebagai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya, di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat⁵².

Hak pengelolaan tanah ulayat dikenal dengan asas terpisah (*horizontal splitsen/horizontal splitting*) artinya adalah hak yang digunakan di sana adalah hak menikmati hasilnya, boleh ditanami, diolah,

52 Ferry Aries Sunanta, *Penggunaan Lahan Hak Ulayat Dalam Investasi Sumber Daya Alam Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2012), hlm.203

digarap, diusahakan, dikelola, dan sebagainya sehingga hasilnya boleh dimanfaatkan namun jangan berlebihan dan tanahnya tidak boleh dipindahtangankan.

Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognitie", yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan dari pasal 3 tersebut diatas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam

pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran Rakyat seluruhnya.

Pemahaman rekognisi sebagaimana disebutkan di atas dapat diartikan sebagai hal atau keadaan yang diakui, atau pengakuan, pengenalan, atau juga penghargaan. Namun demikian, dalam konteks ini, rekognisi diartikan sebagai Pengisi Adat. Pengisi Adat ini berlaku apabila ada orang atau pihak-pihak tertentu yang bukan merupakan anggota dari suatu masyarakat adat tertentu ingin memasuki wilayah atau daerah masyarakat adat tersebut, maka orang atau pihak yang bersangkutan itu harus meminta izin kepada Penguasa Hukum Adat setempat, dengan cara memberikan sesuatu secara terang dan tunai. Dalam kaitannya dengan hak atas tanah, rekognisi atau *pengisi adat* biasanya merupakan sesuatu yang harus diserahkan oleh masyarakat hukum adat melalui Kepala Adat setempat kepada Negara. Sesuatu itu dapat berupa barang seperti hasil panen, ataupun uang.

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai Negara, sedangkan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya akan melahirkan hak ulayat, dan hubungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Idealnya hubungan ketiga hal tersebut (hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat, dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang, artinya ketiga hak tersebut sama kedudukan dan kekuatannya dan tidak saling merugikan.

Khusus tentang hak ulayat, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan pengakuan tersebut. Hak ulayat dalam pelaksanaannya, tidak teridentifikasi dengan baik sehingga tanah ulayat tersebut dianggap saja sama dengan (termasuk ke dalam) tanah negara. Misalnya dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU) untuk

perkebunan dan sebagainya, oknum pemerintah yang cenderung bekerjasama dengan pengusaha melakukan penguasaan terhadap tanah rakyat.

Tindakan hukum antara pengusaha dan/atau pemerintah terhadap masyarakat hukum adat yang tidak sesuai sering terjadi dalam kenyataan sehari-hari. Misalnya dalam pengadaan tanah untuk HGU. Pada saat pengadaan tanahnya, pengusaha mengadakan perjanjian sewa atau kontrak dengan masyarakat untuk jangka waktu tertentu, biasanya sangat lama. Dalam perjanjian itu disepakati bahwa setelah waktu sewanya habis tanah kembali menjadi tanah ulayat masyarakat hukum adat, tetapi pengusaha dan/atau pemerintah membuat perjanjian tersebut sebagai alasan untuk pelepasan hak, sehingga akhirnya dikeluarkan HGU oleh pemerintah. Masyarakat tidak mengetahui hal ini atau mungkin sengaja tidak diberitahu, jika jangka waktu HGU sudah habis maka terjadi sengketa antara masyarakat dengan negara (pemerintah). Masyarakat berpegang pada perjanjian awal yaitu sewa sehingga tanahnya harus dikembalikan kepada mereka. Sementara itu, pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara karena HGU adalah hak yang berada di atas tanah negara⁵³.

Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian diatas, ini tidak berarti, bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Pada tataran normatif, pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi hak ulayat tersirat dalam beberapa peraturan perundang-undangan dengan pembatasan-pembatasan tertentu. Sedangkan dalam

53 Kartaspoetra G Setiadi, et.al., *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hlm.9

tataran praktik, banyak terjadi konflik antara masyarakat dengan pemerintah atau investor yang bersumber pada sengketa hak ulayat⁵⁴.

Dalam kajian hukum adat peruntukan perolehan atas hak ulayat merupakan izin dari kepala adat (penghulu) pada lahan kosong, bekas bentuk usaha yang ditinggalkan, dan tanah kosong di daerah terpencil, pemanfaatan, hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak untuk menggarap/mengelola (*ontginingsredht*) merupakan hak pribadi kodrati di atas tanah. Kepemilikan atas hak tersebut akan melekat jika kemudian peserta mengadakan bentuk usaha tertentu atas tanah tersebut. Seperti dalam bentuk, sawah, tebat, pekarangan, kebun tanaman muda dan kebun tanaman tua.

Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara penyerahan tanah oleh penguasa dan pemilik ulayat berdasarkan kesepakatan anggota masyarakat adat yang bersangkutan, Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan badan hukum dan atau perorangan dapat dilakukan berdasarkan surat perjanjian pengusahaan dan pengelolaan antara penguasa dan pemilik berdasarakan kesepakatan masyarakat adat dengan badan hukum dan atau perorangan dalam jangka waktu tertentu dalam bentuk lain yang disepakati berdasarkan masyawarah dan mufakat pemuka adat dan Pemerintah Daerah.

Hak masyarakat hukum adat untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah hukumnya (tanah ulayat), dapat berupa:

- a. Hak untuk membuka tanah (hutan)
- b. Hak untuk memungut hasil hutan
- c. Hak untuk mengambil kekayaan alam yang terkandung dalam perut bumi (bahan tambang)

54 Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Pustaka Margareta, 2012), hlm.345

- d. Hak untuk mengambil ikan di sungai, danau atau pantai yang ada di wilayah hukumnya
- e. Hak untuk mengambil binatang liar yang ada di hutan yang belum dipunyai oleh orang⁵⁵.
- f. Pengakuan terhadap hak-hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut harus disertai dengan pengakuan terhadap tanah ulayatnya, karena hak-hak dari masyarakat hukum adat sebagaimana yang disebutkan di atas, semuanya berkaitan dengan tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut, karena semua hak tersebut terdapat di atas tanah ulayat. Tanpa tanah ulayat, maka hak-hak masyarakat hukum adat tersebut tidak akan pernah ada.

Untuk melaksanakan hak memakai dan memanfaatkan tanah ulayat, hak-hak perorangan yang membebani tanah ulayat tetap tunduk pada asas hukum tanah adat yang pertama dan utama, yaitu bahwa di dalam pemakaian dan pemanfaatan tanah ulayat atas dasar hak perorangan, kekuasaan masyarakat yang bersumber pada hak ulayatnya tidak hilang atau tersisihkan oleh hak-hak perorangan yang membebani. Segala macam hak perorangan atas tanah ulayat tetap hanya menumpang saja di atas hak ulayat.

Dengan asas itu berarti bahwa setiap macam hak perorangan yang ada di atas tanah ulayat, tetap berada dalam pengaruh dan pengawasan masyarakat sebagai pelaksanaan hak ulayatnya. Dengan begitu setiap waktu masyarakat dapat mencampuri dalam urusan pemakaian dan pemanfaatan hak perorangan yang bersangkutan bila dalam pemakaian atau pemanfaatan hak perorangan oleh yang bersangkutan ada hal-hal yang tidak sesuai atau berlawanan dengan prinsip-prinsip pemberian hak perorangan tersebut.

55 Muhammad Bakri, *Hak.....*, Op.cit., hlm.128

Di dalam sistem Hukum Adat, hak-hak pemakaian dan pemanfaatan atas tanah ulayat ada bermacam-macam. Berdasar pada pemakaian dan pemanfaatannya, ada hak-hak sebagai berikut:

- a. hak kampung dan halaman,
- b. hak sawah, ladang atau empang,
- c. hak hutan,
- d. hak mengambil hasil,
- e. hak tanah lapangan,
- f. hak tanah kuburan,
- g. hak tanah keramat dan tanah ibadah,
- h. hak pasar.

Macam-macam hak-hak ini dapat bertambah sesuai dengan perkembangan kebutuhan yang dibawa oleh kemajuan masyarakat⁵⁶.

6. Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat

Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015, menentukan bahwa yang menjadi latar belakang dikeluarkannya peraturan ini adalah:

- a. *bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia dan mewujudkan komitmen politik yang sungguh-sungguh dalam pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, perlu dilakukan pengajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam;*

56 Moh. Koesnoe., *Prinsip-Prinsip Hukum Adat tentang Hak Atas Tanah*, Makalah dalam Pelatihan Calon Peneliti Hak Tanah oleh Pusat Penelitian Universitas Katholik Atmajaya Jakarta, 1997, Tulisan Pernah Juga Dimuat Dalam Varia Peradilan Majalah Hukum IKAHI, Tahun XIII No.150 Maret 1998, hlm.123

- b. *bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya Hak Komunal dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;*
- c. *bahwa hak-hak masyarakat yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama dan merupakan tempat hidup dan mencari kehidupan perlu diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;*

Untuk mengatur hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tersebut dengan tanah ulayatnya maka penguasa adat merupakan pemegang tampuk tertinggi dalam mengatur hal tersebut. Untuk memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, serta menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah, serta wajib menyelesaikan perselisihan jika terjadi sengketa merupakan kewajiban penguasa adat. Berhubung dengan tugas dan tanggung jawab tersebut maka pada dasarnya penguasa adat tidak boleh mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun.

Para anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan masyarakat hukumnya, tetapi untuk menjaga jangan sampai terjadi bentrokan dengan anggota-anggota lainnya, misalnya tanah yang akan dibuka itu juga akan dibuka oleh orang lain, maka sebelum membuka tanah tersebut anggota tersebut harus memberitahukan kepada penguasa adat. Pemberitahuan tersebut merupakan permintaan izin untuk membuka tanah tersebut, dan tidak diharuskan untuk membayar sesuatu. Tanah tersebut dapat diperuntukkan sebagai kebun, ladang sawah, tebat, maupun untuk tempat mendirikan rumah.

Hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa izin penguasa adatnya. Apabila orang-orang asing tersebut ingin mempergunakan atau memanfaatkan tanah wajib memberikan barang sesuatu, yang disebut pengisi adat, dengan izin penguasa itu kemudian dapat membuka tanah untuk berladang atau untuk dijadikan kebun tanaman muda, yaitu kebun yang ditanami dengan tanaman yang tidak memerlukan waktu lama untuk dipungut hasilnya. Orang-orang asing hanya boleh menguasai atau mengerjakan tanah yang dibukanya itu selama satu panen saja⁵⁷.

Hal ini terjadi banyaknya sengketa tentang hak ulayat, karena dalam ketentuan pendaftaran tanah hak ulayat mengalami suatu kendala sebab tidak dijadikan sebagai salah satu objek dalam pendaftaran tanah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No.24 Tahun 1997), menyatakan:

Objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. *Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;*
- b. *tanah hak pengelolaan;*
- c. *tanah wakaf;*
- d. *hak milik atas satuan rumah susun;*
- e. *hak tanggungan;*
- f. *tanah Negara.*

57 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.190

Perkembangan terhadap hal ini sekarang banyak masyarakat adat yang mengharapkan agar ada pengakuan terhadap hak masyarakat tersebut, yang menurut Pasal 5 Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015, ditentukan:

- (1) *Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur.*
- (2) *Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Kepala Adat atau perwakilan masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, dengan dilengkapi syarat antara lain:*
 - a. *riwayat masyarakat hukum adat dan riwayat tanahnya, apabila pemohon masyarakat hukum adat;*
 - b. *riwayat penguasaan tanah paling kurang 10 (sepuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, apabila pemohon masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu;*
 - c. *fotokopi kartu identitas atau akta pendirian koperasi, unit bagian dari desa, atau kelompok masyarakat lainnya;*
 - d. *surat keterangan dari kepala desa atau nama lain yang serupa dengan itu.*
- (3) *Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bupati/Walikota atau Gubernur membentuk Tim IP4T untuk menentukan keberadaan masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu serta tanahnya.*

Penyelesaian sengketa tanah melalui cara non litigasi atau alternatif secara umum dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu:

a. Tahap Musyawarah

Pada tahap ini di dalamnya terdapat tiga proses yang harus dilalui oleh para pihak yang terlibat antara lain:

Proses Pertama adalah persiapan yang mana pada proses ini akan ditentukan siapa yang akan menjadi juru penengah atau mediatornya, mediator atau juru penengah melakukan pemahaman terhadap sengketa yang terjadi, penentuan tempat penyelesaian, waktu dan pihak-pihak lain yang dilibatkan serta hal-hal lain yang diperlukan untuk mendukung musyawarah.

Proses kedua adalah pembukaan yang mana dalam proses ini akan diperoleh keterangan-keterangan dari pihak pemohon/penggugat dan pihak termohon atau Tergugat berkaitan dengan sengketa serta mendengar keterangan dari para saksi-saksi yang berasal dari penggugat atau tergugat.

Proses ketiga adalah penutup yang meliputi penyimpulan pembicaraan, pembuatan surat pernyataan perdamaian, penandatanganan kesepakatan oleh para pihak yang bersengketa, saksi dan penutupan musyawarah.

b. Tahap Pelaksanaan Hasil Musyawarah

Pada tahap ini para pihak akan melaksanakan kesepakatan yang telah dicapai dalam musyawarah secara sukarela, sehingga pelaksanaannya relatif murah.

c. Tahap Penutupan Musyawarah

Setelah kesepakatan dicapai, maka musyawarah akan ditutup oleh pihak yang berkompeten untuk melakukannya dan biasanya dilakukan oleh pemimpin musyawarah.

Adanya kebijakan nasional di bidang pertanahan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi, menyatakan

bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota maupun Provinsi tersebut meliputi:

- a. Pemberian izin lokasi.
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
- c. Penyelesaian tanah garapan.
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
- e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum serta tanah *absentee*.
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- h. Pemberian izin membuka tanah.
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Adanya kebijakan tersebut juga berarti memberikan peluang dan kesempatan kepada daerah Kabupaten/Kota untuk mempertahankan eksistensi tanah ulayat di daerahnya, karena kebijakan tersebut telah memberikan kesempatan untuk itu. Daerah dapat menggunakan peluang tersebut untuk mempertahankan eksistensinya melalui Peraturan Daerah (Perda).

7. Perkembangan Pengaturan Hak Ulayat

Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:

Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang-Undang,

dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan.

Selanjutnya Penjelasan Umum angka (3) UUPA, menyatakan:
Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 dibawah ini.

Pengaruh hak ulayat terhadap tanah yang telah diusahakan tidak sama tiap daerah, dapat dilihat di dalam 3 (tiga) tingkat perbedaan berikut ini:

- a. Hak ulayat menjadi kuat karena tidak ada pemiliknnya, masyarakat hukum dapat memberikannya kepada masyarakat hukum lainnya, dan tetap tunduk kepada aturan masyarakat hukum, dalam arti tidak boleh memindahkantangankan. Dan setiap kali ia lalai mengerjakan, maka tanah itu dapat diambil kembali;
- b. Hak ulayat kuat berlakunya terhadap tanah milik inti penduduk selama anak laki-laki dan pemilik terus menerus mengusahakannya masyarakat hukum tidak dapat mengizinkan perubahan-perubahan terhadap milik inti, tidak boleh masyarakat hukum;
- c. Hak ulayat yang menipis, dimana campur tangan masyarakat hukum hampir tidak ada, pemilik dapat bebas menjual tanahnya⁵⁸.

Pengaturan hukum adat termasuk di dalam pengaturan tentang hak ulayat, juga terdapat berbagai peraturan perundangan yang ada, antara lain dalam:

58 Djamanat Samosir, *Hukum Adat Indonesia, Eksistensi Dalam Dinamika Perkembangan Hukum Di Indonesia*, (Medan: Nuansa Aulia, 2013), hlm.113

- a. UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Pasal 11 ayat (3) huruf p, menyatakan:

*Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib memuat paling sedikit ketentuan-ketentuan pokok yaitu:
p. pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat;*

Pasal 33 ayat (3) huruf a, menyatakan:

*Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada:
a. tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat;*

Penjelasan Pasal 33 ayat (3) huruf a; *Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan tempat umum, sarana dan prasarana umum adalah fasilitas yang disediakan Pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas dan mempunyai fungsi sosial seperti antara lain: jalan, pasar, tempat pemakaman, taman dan tempat ibadah.*

Pasal 34 ayat (2), menyatakan:

Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara.

Penjelasan Pasal 34 ayat (2); *Yang dimaksudkan dengan pengakuan dalam ketentuan ini adalah pengakuan atas adanya hak ulayat masyarakat hukum*

adat di suatu daerah, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan hukum adat yang bersangkutan.

- b. UU No.19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU No.19 Tahun 2004), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Penjelasan Umum, menyatakan:

Hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya. Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

Pasal 1 angka 6, menyatakan:

Hutan adat adalah hutan negara⁵⁹ yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

⁵⁹ Kata *—negara* dalam Pasal 1 angka 6 **dgn** Put.MK No.35/PUU-X/2012, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 dimaksud menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”;

Pasal 4 ayat (3), menyatakan:

Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional⁶⁰.

Pasal 5 ayat (1), menyatakan:

Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari⁶¹: a. hutan negara, dan b. hutan hak.

Penjelasan Pasal 5 ayat (1): *Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (rechtsgemeenschap). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya,

60 Pasal 4 ayat (3) **dgn** Put.MK No.34/PUU-IX/2011, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”; Pasal 4 ayat (3) **dgn** Put.MK No.35/PUU-X/2012, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

61 Pasal 5 ayat (1) **dgn** Put.MK No.35/PUU-X/2012, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huraifa, tidak termasuk hutan adat”;

untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatannya utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan. Hutan hak berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.

Pasal 37, menyatakan:

- (1) *Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya.*

Penjelasan Pasal 37 ayat (1): *Terhadap hutan adat diperlakukan kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap hutan negara, sepanjang hasil hutan tersebut diperdagangkan.*

- (2) *Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.*

Pasal 67, menyatakan:

- (1) *Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:*

- a. *melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;*
- b. *melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan*
- c. *mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.*

Penjelasan Pasal 67 ayat (1): *Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:*

- masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeen schap*);
 - ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
 - ada wilayah hukum adat yang jelas;
 - ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
 - masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.
- (2) *Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.*

Penjelasan Pasal 67 ayat (2): Peraturan Daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.

- (3) *Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 67 ayat (3): Peraturan Pemerintah memuat aturan antara lain:

- a. *tata cara penelitian,*
- b. *pihak-pihak yang diikutsertakan,*
- c. *materi penelitian, dan*
- d. *kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat.*

- c. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-

Undang (selanjutnya disebut UU No.35 Tahun 2008), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Penjelasan Umum, menyatakan:

Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Pasal 1 angka 7, menyatakan:

Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

Pasal 1 angka 19, menyatakan:

Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk

memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 42, menyatakan:

- (1) *Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat.*
- (2) *Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.*
- (3) *Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/ Kota, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat.*
- (4) *Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.*

Penjelasan Pasal 42 ayat (4); Pemberian kesempatan berusaha sebagai upaya pemberdayaan masyarakat adat dapat berupa penyertaan modal dalam bentuk penilaian terhadap berbagai hak yang melekat pada masyarakat adat tertentu, antara lain berupa hak ulayat.

Perlindungan hak-hak masyarakat adat, diatur dalam Pasal 43, menyatakan:

- (1) *Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.*

Penjelasan Pasal 43 ayat (1); Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat ini juga merupakan kewajiban Pemerintah yang

dilaksanakan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah. Pemberdayaan hak-hak tersebut meliputi pembinaan dan pengembangan yang bertujuan meningkatkan taraf hidup baik lahiriah maupun batiniah warga masyarakat hukum adat.

- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.*

Penjelasan Pasal 43 ayat (2); Yang dimaksud dengan hak-hak masyarakat adat meliputi hak bersama warga masyarakat seperti yang dikenal dengan sebutan hak ulayat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat.

- (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.*

Penjelasan Pasal 43 ayat (3); Hak ulayat adalah hak bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat tertentu, bukan perseorangan, dan juga bukan penguasa adat, meskipun banyak di antara mereka yang menjabat secara turun temurun. Penguasa adat adalah pelaksana hak ulayat yang bertindak sebagai petugas masyarakat hukum adatnya dalam mengelola hak ulayat di wilayahnya. Hak ulayat diatur oleh hukum adat tertentu dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kenyataannya dewasa ini keberadaan hak ulayat berbagai masyarakat hukum adat tersebut beragam, sehubungan dengan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat hukum adatnya sendiri baik karena pengaruh intern maupun

lingkungannya. Hak ulayat diakui oleh hukum tanah nasional, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tetapi hak ulayat yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Sehubungan dengan itu, demi adanya kepastian mengenai masih adanya hak ulayat di lingkungan masyarakat adat tertentu, yang dibuktikan oleh: (1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang merasa terikat oleh tatanan hukum adat tertentu sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum yang merupakan suatu masyarakat hukum adat; (2) masih adanya suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hukum dan penghidupan sehari-hari para warga masyarakat hukum adat tersebut; dan (3) masih adanya penguasa adat yang melaksanakan ketentuan hukum hak ulayatnya. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan dalam ayat ini mencakup pula pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap pihak-pihak yang telah memperoleh hak atas tanah bekas hak ulayat secara sah menurut tata cara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan karenanya tidak dapat digugat kembali oleh ahli warisnya demi kepastian hukum.

- (4) *Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.*

Penjelasan Pasal 43 ayat (4); Musyawarah antara para pihak yang memerlukan tanah ulayat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan mendahului penerbitan surat izin perolehan dan pemberian hak oleh instansi yang berwenang. Kesepakatan hasil musyawarah tersebut merupakan syarat bagi penerbitan surat izin dan keputusan pemberian hak yang bersangkutan. Hal yang sama

berlaku juga terhadap perolehan tanah hak perorangan para warga masyarakat hukum adat, tidak cukup dengan persetujuan penguasa adatnya. Pemanfaatan hak-hak adat untuk kepentingan pemerintah dan/atau swasta dilakukan melalui musyawarah antara masyarakat adat dengan pihak yang memerlukan, harus disertai dengan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang tunai, tanah pengganti, pemukiman kembali, sebagai pemegang saham, atau bentuk lain yang disepakati bersama.

- (5) *Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.*

Penjelasan Pasal 43 ayat (5); Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai instansi yang paling mengetahui hal ihwal sengketa yang terjadi di wilayahnya berkewajiban melakukan mediasi aktif dalam penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul di antara masyarakat hukum adat atau warganya dengan pihak luar. Sengketa antara para warga masyarakat hukum adat sendiri diselesaikan melalui peradilan adat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini.

- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU No.32 Tahun 2009), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Pasal 63 ayat (1) huruf t, menyatakan:

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah bertugas dan berwenang: t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan

hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;

Pasal 63 ayat (2) huruf n, menyatakan:

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang: n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;

Pasal 63 ayat (3) huruf k, menyatakan:

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang: k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;

- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (selanjutnya disebut UU No.39 Tahun 2014), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Pasal 1 angka 5 menyebutkan:

Hak Ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.

Pasal 1 angka 6 menyebutkan:

Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan Tanah, wilayah, sumber daya alam yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.

Pasal 12 menyebutkan:

- (1) *Dalam hal Tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.*

Penjelasan Pasal 12 ayat (1); Imbalan yang bisa diberikan antara lain berupa uang dan/atau kepemilikan saham.

- (2) *Musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 13 menyebutkan:

Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 17 menyebutkan:

- (1) *Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.*

- (2) *Ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal telah dicapai persetujuan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).*

Pasal 55 huruf b menyebutkan:

Setiap Orang secara tidak sah dilarang⁶²: b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;

- f. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.9 Tahun 2015), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Pasal 1 angka 43 menyebutkan:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

62 Pasal 55 **dgn** Put.MK No.138/PUU-XIII/2015 ttg Pengujian atas UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa setiap orang secara tidak sah dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk anggota kesatuan masyarakat hukum adat yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah No.31/PUU-V/2007.

Hak tradisional sebagaimana yang dimaksud dalam pasal di atas adalah hak ulayat dari masyarakat hukum adat, yang diakui oleh negara yang pelaksanaannya pada era otonomi daerah dapat dilakukan oleh jajaran pemerintah daerah yang telah diberi kewenangan yang amat luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang hanya akan terwujud apabila Pemerintah Daerah sebagai pembuat keputusan mampu memahami serta mendengar aspirasi masyarakat hukum adat dari pada hanya sekedar mencari keuntungan dan memperkaya investor.

Pasal 29 ayat (5) menyebutkan:

Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

Pasal 31 ayat (2) huruf f menyebutkan:

Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk: f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Pasal 36 ayat (1) huruf d menyebutkan:

Persyaratan dasar kapasitas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) didasarkan pada parameter: d. sosial politik, adat, dan tradisi;

Pasal 36 ayat (5) huruf a menyebutkan:

Parameter sosial politik, adat, dan tradisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi: a. partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum;

Penjelasan Pasal 36 Ayat (5) huruf a; *Kohesivitas sosial diukur dari keragaman suku, agama, dan lembaga adat.*

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, Dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No.39 Tahun 2007), antara lain pengaturannya terdapat dalam Pasal:

Pasal 1 angka 6, menyatakan:

Organisasi kemasyarakatan bidang kebudayaan yang selanjutnya disebut ormas kebudayaan adalah organisasi nonpemerintah bervisi kebangsaan yang dibentuk oleh warganegara Indonesia secara sukarela dan telah terdaftar di pemerintah daerah setempat, serta bukan organisasi sayap partai, yang kegiatannya memajukan dan mengembangkan kegiatan.

Pasal 1 angka 8, menyatakan:

Lembaga adat adalah organisasi kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau asal usulnya untuk melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya.

Pasal 1 angka 9, menyatakan:

Budaya Daerah adalah sistem nilai yang dianut oleh komunitas/ kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

Pasal 1 angka 10, menyatakan:

Pelestarian Budaya Daerah adalah upaya untuk memelihara system nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tata cara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

Pasal 1 angka 11, menyatakan:

Pengembangan Budaya Daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh komunitas/ kelompok masyarakat tertentu di daerah, yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakatnya dan di dalamnya terdapat nilai-nilai, sikap serta tatacara masyarakat yang diyakini dapat memenuhi kehidupan warga masyarakat.

Mengingat pengaturan tentang masyarakat hukum adat dalam tataran undang-undang dan peraturan pemerintah maka hal

tersebut diartikan sebagai perintah untuk pejabat Bupati/Walikota untuk menindak lanjuti dalam bentuk Perda bagi wilayahnya yang memiliki masyarakat hukum adat dan adanya hak-hak ulayat yang melekat di dalamnya. Dalam alam desentralisasi sekarang ini, pemerintah daerah hendaknya mampu menciptakan iklim demokrasi yang merupakan payung desentralisasi. Demokrasi memerlukan kepastian hukum, dengan demikian Pemerintah Daerah harus mampu menciptakan produk hukum yang dapat mendukung fungsi hutan adat yang dapat mendukung agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara lestari dalam rangka peningkatan kesejahteraannya⁶³.

Sesuai dengan perkembangan maka perlu diatur keberadaan tanah ulayat, penentuan dan penetapan keberadaan tanah ulayat, jenis dan penguasaan tanah ulayat, kedudukan dan fungsi tanah ulayat termasuk juga pemanfaatan dan penggunaan tanah ulayat.

Ada beberapa daerah yang telah mengeluarkan Peraturan Daerah sebagai pengakuan dan pengukuhan keberadaan masyarakat adat di wilayahnya, antara lain:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Tanah Ulayat (selanjutnya disebut Perda Kab.Kampar No.12 Tahun 1999)
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Hukum Adat (selanjutnya disebut Perda Kab.Nunukan No.3 Tahun 2004)
- c. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (selanjutnya disebut Perda Sumbar No.16 Tahun 2008)

63 Budi Riyanto, *Hukum*, Op.cit., hlm.56

- d. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah (selanjutnya disebut Perda Prov.Kalteng No.16 Tahun 2008)
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2011 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy (selanjutnya disebut Perda Kab.Lebak No.32 Tahun 2011)
- f. Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat Dan Hak-Hak Adat Di Atas Tanah Di Provinsi Kalimantan Tengah (selanjutnya disebut Pergub Kalteng No.13 Tahun 2009)

D. FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH

Pengertian fungsi sosial menurut Leon Deguit adalah tidak ada hak subjektif (*subjektif recht*) yang ada hanya fungsi sosial⁶⁴, maksudnya bahwa fungsi sosial yang demikian mengandung arti segala benda yang menjadi objek hak milik tersebut jangan hanya berfaedah bagi pemiliknya saja, tetapi juga sekaligus menjamin kepentingan umum pula⁶⁵. Hal ini sesuai juga bahwa hak milik berfungsi sosial ialah ditinjau dari dirinya sendiri sebagai perseorangan dan ditinjau dari hidup bersama⁶⁶.

Konsep pemilikan tanah dari segi hak mengalami perubahan, dimana hak atas tanah pada awalnya bersifat mutlak dan memberikan berbagai hak pada pemiliknya, misalnya hak untuk mengolah dan memanfaatkan tanah (*productivity right*), hak untuk menikmati penggunaan tanah termasuk udara di atasnya (*surface right*), hak

64 Parlindungan.AP, *Komentarop.cit.*, hlm.49

65 Purnadi Purbacaraka & A. Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Ditinjau Falsafah Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet.ke-1, 1982), hlm.23

66 Notonagoro, O., *PolitikOp.cit.*, hlm.175

untuk memperoleh keuntungan finansial dari tanah, dengan cara mengadaikan dan menyewakan (*pecuniary right*), hak untuk menjual, menghibahkan dan mewariskan kepada orang lain (*disposal right*), hak untuk membangun di atas tanah yang dimiliki (*development right*), demikian juga mempunyai kewenangan untuk menggunakan (*use*) atau tidak menggunakan (*nonuse*) bahkan merusak (*abuse*).

Hak yang mutlak tersebut mulai dibatasi. Hak milik atas tanah, yang memberikan hak untuk menikmati dan berbuat bebas terhadap tanah, misalnya bisa diwujudkan asal tidak bertentangan dengan UU dan tidak mengganggu hak orang lain. Demi kepentingan umum hak itu bahkan mungkin dicabut dengan pembayaran ganti rugi. Kepentingan umum mulai menuntut perhatian, hingga konsep pemilikan tanah berubah dari *land as property* menjadi *land as social property*.

Berlakunya fungsi sosial tidak hanya pada hak milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 6 UUPA. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, apabila 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 daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara sesuai dengan Penjelasan Umum A.II (4). Ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat), karena UUPA memperhatikan kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok

kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (dapat dilihat Penjelasan Umum A.II (4) jo. Pasal 2 ayat (3)).

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

Jelasnya Pasal 15 UU No.5 Tahun 1960, yang menyebutkan:

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

Lebih terperinci mungkin dapat ditafsirkan bahwa penguasaan tanah harus ditekankan kepada kepentingan umum lebih diutamakan. Kepentingan umum tidak ditafsirkan mematkan hak perseorangan, tetapi lebih menekankan kepada keseimbangan antara kepentingan negara/kepentingan orang banyak. Di sini harus ada keseimbangan, keselarasan, keserasian guna mencapai kemakmuran, keadilan, kebahagiaan bersama dalam memanfaatkan tanah. Pemanfaatan tanah dengan jumlah luas dapat menuju kepada hak monopoli yang pada akhirnya dapat menjurus kepada merugikan perekonomian bangsa. Jelas hal ini tidak dapat ditolerir. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan untuk menindas orang lain.

Berbeda dengan Indonesia, di negara-negara Barat fungsi sosial itu sebagai reaksi kemutlakan dari hak-hak individualistis dengan

segala sifat-sifat negatifnya sehingga timbul reaksi yang mendorong kepada pembatasan hak-hak tersebut. Menurut UUPA, maka dalam hak itu sendiri mengandung kewajiban, sehingga berarti bahwa hak itu harus dan wajib digunakan dan dalam mempergunakannya harus mengingat kepentingan umum, sesuai dengan pemberian hak tersebut.

Selanjutnya juga disebutkan adalah sesuatu yang wajar bahwa itu harus dipelihara baik agar bertambah kesuburannya ataupun dicegah kerusakannya. Disini jelaslah peranan dari sikap yang ditetapkan oleh Pasal 2 UUPA, yaitu pemerintah berkewajiban untuk memelihara dan meningkatkan produktifitas hak-hak yang terdapat dalam bumi, air, dan ruang angkasa⁶⁷.

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih dari pada nilai ekonomis semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah untuk dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah itu merupakan Karunia Tuhan YME (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian tanah selain memiliki nilai fisik tanah juga memiliki nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.

Pada Pasal 6 UUPA, fungsi sosial hak atas tanah dapat dilihat juga bahwa perolehan dan pemanfaatan tanah harus sedemikian rupa sehingga tidak boleh merugikan orang lain dalam arti luas. Penggunaan tanah untuk kepentingan diri sendiri haruslah diletakkan dalam kerangka kesesuaian kebersamaan dengan orang lain. Hak yang dipunyai seseorang selalu dikaitkan dengan kewajibannya.

67 Parlindungan. AP., *Beberapa Masalah dalam UUPA*, (Bandung: Alumni, Cet.ke-1, 1987), hlm.65

Relasi antara orang perseorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah adalah hubungan yang bersifat kedwitunggalan yang tidak dapat dipisahkan. Persepsi dan konsepsi pembuatan kebijaksanaan terhadap fungsi tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijaksanaan yang ditempuh apakah berorientasi kepada penghargaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

Konsekuensi dengan adanya fungsi sosial hak atas tanah, maka⁶⁸:

1. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat.
2. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.
3. Pengguna dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan Rencana Tata Ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang.
4. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik, dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut.
5. Merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

68 bandingkan dengan Yahya Harahap, M., *Beberapa Tinjauan tentang Permasalahan Hukum – (Buku Kesatu)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.ke-1, 1997), hlm.111, menyebutkan “fungsi sosial tanah yang bersifat pandangan populis, tidak menghambat penggunaan tanah secara ekonomis. Namun tidak boleh dititikberatkan pada pencapaian pertumbuhan ekonomis semata (*economic growth*). Tetapi penggunaan tanah sebagai fungsi ekonomi, diseimbangkan dengan transformasi pemerataan kesejahteraan dan penguasaan tanah yang proporsional antara ekonomi kuat berhadapan dengan kepentingan rakyat banyak.

Setiap warga negara Indonesia dituntut untuk mematuhi pemahaman pembangunan yang sesuai dengan Pasal 6 UUPA menyatakan semua hak atas tanah mempunyai fungsi dasar, melalui hak menguasai dari negara inilah maka negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan kebijakan yang ada yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.

UUPA menjamin Hak Milik pribadi atas tanah tersebut tetapi penggunaannya yang bersifat untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat sehingga timbul keseimbangan, kemakmuran, keadilan kesejahteraan bagi masyarakat maupun pribadi yang memiliki tanah, jadi pemilik akan kehilangan haknya dalam memiliki tanah akan tetapi dalam untuk kepentingan umum maka haknya akan berpindah untuk kepentingan umum.

Tidak jelas apa yang dimaksud dengan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi dari sebahagian UU, mungkin penetapan UUPA, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau mungkin juga Penetapan Presiden, yang pada susunannya dianggap dan diterima sebagai bentuk UUPA aturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dari UU⁶⁹.

Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan dan kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional⁷⁰. Pasal 6 tersebut berbunyi sebagai berikut: semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial tidak hanya Hak Milik

⁶⁹ Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.207

⁷⁰ Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm.5

saja tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hal tersebut mengandung pengertian bahwa semua hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi tetapi penggunaan tanah tersebut harus juga memberi manfaat bagi kepentingan masyarakat dan negara, hal tersebut ditegaskan dalam penjelasan umum fungsi sosial hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanah tersebut akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, hingga bermanfaat baik bagi masyarakat dan negara, tetapi dalam hal ini ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum, UUPA memperhatikan pula kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat sehingga akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat.

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip ketentuan antara lain:

1. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional.
2. Tanah seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang punya hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia, sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman tetapi juga kepentingan masyarakat.

3. Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya artinya keadaan tanahnya sifat dan tujuan pemberian haknya, hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga dapat dinikmati tidak hanya pemilik tanah saja tetapi juga masyarakat lainya, oleh karena itu kewajiban memelihara tanah tidak hanya dibebankan kepada pemilik/pemegang hak atas tanah yang bersangkutan melainkan juga beban setiap orang, badan hukum/instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah.

Hukum tanah barat Eropa juga mengenal rumusan bahwa hak-hak perorangan mempunyai fungsi sosial, rumusan itupun mengandung arti bahwa hak-hak perorangan bukan hanya berisikan wewenang melainkan sekaligus juga kewajiban untuk melaksanakannya.

Meskipun dalam teori disebut kata-kata yang sama dan ada pula kemiripan pada isinya, sifat kebersamaan pada hak-hak perorangan dalam konsepsi hukum tanah nasional adalah sifat asli, sifat bawaan yang hakiki, sedangkan fungsi sosial dalam konsepsi hukum barat merupakan sesuatu yang timbul dikemudian hari, dalam rangka sebagai hasil pemikiran kembali mengenai hubungan individu dan masyarakat yaitu yang semula berpangkal kepada liberal-individualistik semata-mata, kemudian mengalami proses *vermaatschap pelijking* atau sosialisasi, dalam konsep hukum barat pengertian fungsi sosial pada hakikatnya berupa pengurangan atau pembatasan kebebasan individu bagi kepentingan bersama, sebaliknya konsep fungsi sosial dalam hukum adat dan hukum tanah nasional merupakan bagian dari alam pikiran asli orang Indonesia yaitu bahwa manusia adalah manusia pribadi sekaligus makhluk sosial

yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama⁷¹.

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat bersangkutan. Itu berarti bahwa kepentingan bersama dan kepentingan orang perorangan harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat. Untuk memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (ulayat). Dengan demikian, hak atas tanah menurut hukum adat bukan hanya berisi wewenang, tetapi juga kewajiban untuk memanfaatkannya. Konsep pemilikan tanah menurut hukum adat tersebut kemudian direduksi dalam UUPA sebagai hukum tanah nasional.

Dengan demikian, tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu, tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memerhatikan kepentingan masyarakat, dengan catatan menjalankan prinsip keseimbangan kepentingan. Untuk itu, perlu adanya perencanaan, peruntukan, dan penggunaan hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 14 UUPA. Dengan menggunakan tanah sesuai rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah berarti fungsi sosial atas sesuatu hak atas tanah telah terpenuhi.

71 Abdurrahman, *Tentang.....*, Op.cit., hlm.305

BAB 3

MACAM-MACAM HAK ATAS TANAH

Ketentuan Pasal 16 UUPA, menyebutkan:

- (1) *Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:*
- 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.*

- (2) *Hak-hak atasair, dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah:*
- a. *hak guna air,*
 - b. *hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,*
 - c. *hak guna ruang angkasa.*

Penjelasan Pasal 16; Pasal ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 4. Sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5, bahwa hukum pertanahan yang Nasional didasarkan atas hukum adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari hukum adat. Dalam pada itu Hak Guna Usaha dan hak guna bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa Hak Guna Usaha bukan hak erfpacht dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna bangunan bukan hak opstal. Lembaga erfpacht dan opstal ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dalam pada itu hak-hak adat yang sifatnya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 7 dan 10), tetapi berhubung dengan keadaan masyarakat sekarang ini belum dapat dihapuskan diberi sifat sementara dan akan diatur (ayat 1 huruf h jo Pasal 53).

A. HAK MILIK ATAS TANAH

1. Pengertian Hak Milik

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a jo. Penjelasan Umum A.III (3) dan Pasal 20 ayat (1) jo. Pasal 6 UUPA, dinyatakan Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat

dipunyai orang atas tanah didasarkan kepada hukum adat dan dengan mengingat ketentuan fungsi sosial hak atas tanah⁷².

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat sebagai hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (artinya: paling) kuat dan terpenuh⁷³, demikian juga bahwa hak milik tersebut termasuk dalam kategori konsep dasar perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) yang tidak boleh diambil sewenang-wenang⁷⁴, begitu pentingnya Hak Milik pemerintah memberikan perhatian yang sangat serius terhadap persoalan Hak Milik atas tanah tersebut⁷⁵.

Berdasarkan ketentuan Pasal 50 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 56 UUPA, dinyatakan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-undang, selama belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

72 Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah – Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, (Jakarta: Republika, Cet.Ke-1, 2008), hlm. 11

73 lihat Penjelasan Pasal 20 UU No.5 Tahun 1960

74 Pasal 28H ayat (4) UUD Tahun 1945

75 Parlindungan, AP., *Aneka Hukum Agraria*, (Bandung: Alumnii, 1983), hlm. 19

2. Subjek Hak Milik

Yang dapat mempunyai hak milik adalah:

- a. Warga Negara Indonesia, berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Sesuai dengan asas kebangsaan atau lebih dikenal dengan istilah asas nasionalitas berdasarkan Pasal 1, Pasal 9 dan Pasal 21 ayat (1) dan Penjelasan Umum A.II (5) UUPA, dinyatakan hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Ketentuan peralihan sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 UUPA, menyatakan jika seseorang disamping berkewarganegaraan Indonesia juga mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok, sedangkan dia telah menyatakan menolak kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok tapi belum mendapat pengesahan, maka dia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia.

Hal itu berlaku juga bagi orang-orang yang disebutkan di dalam Penjelasan Pasal 54 UUPA jo. Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1959⁷⁶ tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Persetujuan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat Tiongkok Mengenai Soal Dwikewarga Negara (selanjutnya disebut PP No.20 Tahun 1959), yaitu sebelumnya diperoleh pengesahan dari instansi yang berwenang, yang menyatakan:

- (1) *Warga-negara Republik Indonesia keturunan Tionghoa yang dianggap telah melepaskan Kewarga-negaraan Republik Rakyat Tionghoknya, sebagaimana dimaksud dalam angka 2 Penukaran Nota antara Perdana Menteri Republik Indonesia dan Perdana Menteri Republik*

⁷⁶ ketentuan kewarganegaraan sekarang ini yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No.12 Tahun 2006)

Rakyat Tiongkok tertanggal Peking, 3 Juni 1955 ialah mereka yang pada waktu Perjanjian mulai berlaku:

- a. sudah pernah bersumpah atau berjanji setia kepada Republik Indonesia sebagai anggota sesuatu badan resmi;*
- b. anggota Angkatan Perang Republik Indonesia atau telah dihentikan dengan hormat sebagai demikian;*
- c. anggota Polisi Republik Indonesia atau telah dihentikan dengan hormat sebagai demikian;*
- d. seorang veteran;*
- e. pegawai negeri atau telah dihentikan sebagai pegawai negeri Republik Indonesia dengan berhak menerima pensiun;*
- f. pegawai daerah otonom atau telah dihentikan sebagai pegawai daerah otonom Republik Indonesia dengan berhak menerima pensiun;*
- g. sudah lebih dari satu kali mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam lapangan politik dan setelah mewakili Pemerintah Republik Indonesia tidak pernah mewakili Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok;*
- h. sudah lebih dari satu kali mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam lapangan ekonomi, dan setelah mewakili Pemerintah Republik Indonesia tidak pernah mewakili Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok;*
- i. sudah lebih dari satu kali mewakili Republik Indonesia dalam lapangan kebudayaan atau keolah-ragaan yang bersifat perlombaan antar-negara, dan setelah mewakili Republik Indonesia, tidak pernah mewakili Republik Rakyat Tiongkok;*
- j. petani, yang menurut pendapat Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman dan Menteri Agraria cara hidupnya dan*

pergaulannya dengan masyarakat Indonesia asli menunjukkan bahwa ia sebetulnya anak pribumi.

(2) *Anggapan termaksud dalam ayat 1 tidak dilakukan terhadap orang yang telah menunjukkan tidak setia kepada Republik Indonesia.*

b. Badan-badan hukum dengan syarat ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UUPA.

Pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik. Pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, misalnya Hak Guna Usaha, hak guna bangunan, hak pakai. Tujuannya untuk mencegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik berdasarkan Penjelasan Umum A.II (5) jo. Pasal 17 UUPA.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu *escape-clause* yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan *escape-clause* bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan diakui dan dilindungi untuk dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk

usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan dijamin akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Pada Penjelasan Umum A.II (5) dan Pasal 21 ayat (2) angka 2 UUPA yang dilaksanakan pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No.38 Tahun 1963), yang menyatakan:

Badan-badan hukum yang disebut di bawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

a. *Bank-bank yang didirikan oleh Negara⁷⁷ (selanjutnya disebut Bank Negara);*

Pasal 2, menyebutkan:

(1) Bank Negara dapat mempunyai hak milik atas tanah:

a. *untuk tempat bangunan-bangunan yang diperlukan guna menunaikan tugasnya serta untuk perumahan bagi pegawai-pegawainya;*

⁷⁷ yang termasuk kategori Bank-Bank Negara adalah: Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah (selanjutnya disebut UU No.13 Tahun 1962).; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946 (selanjutnya disebut UU No.17 Tahun 1968).; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1968 tentang Bank Tabungan Negara (selanjutnya disebut UU No.20 Tahun 1968).; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia (selanjutnya disebut UU No.21 Tahun 1968).; Bank Bukopin Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1994 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Kedalam Modal Saham Perseroan Terbatas Bank Bukopin (selanjutnya disebut PP No.11 Tahun 1994).; Bank Mandiri Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Perbankan (selanjutnya disebut PP No.75 Tahun 1998)

- b. yang berasal dari pembelian dalam pelelangan umum sebagai eksekusi dari Bank yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa jika Bank sendiri tidak memerlukannya untuk keperluan tersebut pada huruf a, di dalam waktu satu tahun sejak diperolehnya, tanah itu harus dialihkan kepada pihak lain yang dapat mempunyai hak milik.

Untuk dapat tetap mempunyai guna keperluan tersebut pada huruf a, diperlukan izin Menteri Pertanian Agraria. Jangka waktu satu tahun tersebut di atas, jika perlu atas permintaan Bank yang bersangkutan dapat diperpanjang Menteri Pertanian/Agraria atau pejabat lain yang menunjuknya.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1);

- a. Pembatasan yang diadakan ini sesuai dengan tujuan penunjukan Bank-bank itu sebagai badan yang mempunyai hak milik atas tanah. Pada umumnya Bank-bank tersebut dalam rangka menunaikan tugasnya, tidaklah membutuhkan tanah untuk keperluan lain.
- b. Ketentuan pada ayat 1 huruf b termaksud untuk memungkinkan Bank mengadakan eksekusi hak hipotik, atau *crediet-verband*, yang dipunyai atas tanah milik yang bersangkutan, dengan hasil yang baik.
- (2) Pembatasan tersebut pada ayat (1) pasal ini berlaku pula bagi Bank-Bank Negara tersebut dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (Tambahan Lembaran-Negara No.2086) (selanjutnya disebut *Permen Agraria No.2 Tahun 1960*) Jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang Penambahan Ketentuan Peraturan Menteri Agraria

*Nomor 2 Tahun 1960 (Tambahan Lembaran-Negara No. 2149)
(selanjutnya disebut Permen Agraria No.5 Tahun 1960)*

Penjelasan Pasal 2 ayat (2); Bank-bank yang dimaksudkan pada ayat 2 ialah Bank-bank Negara, yang atas dasar ketentuan di dalam Undang-undang pembentukannya, sementara menunggu penegasan, dengan Peraturan Pemerintah ini dianggap sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang No.79 Tahun 1958⁷⁸ (Lembaran-Negara tahun 1958 No. 139);*

Penjelasan Pasal 1; a. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian, yang wilayah kerjanya di dalam suasana pedesaan, perlu dimungkinkan mempunyai tanah dengan hak milik. Tetapi pemilikan itu sesuai dengan maksud penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik terbatas pada tanah-tanah pertanian saja dan sampai pada luas maksimum termaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 174) (selanjutnya disebut UU No.56 Prp Tahun 1960). Jika diperlukan tanah yang lebih luas, maka tanah yang bersangkutan dapat dipunyainya dengan Hak Guna Usaha. Tanah-tanah untuk keperluan kantor dan bangunan-bangunan lainnya dapat dimintakan dengan hak guna bangunan. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa dalam rangka ketentuan Undang-undang Pokok Agraria, maka Undang-undang No.79 tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi (Lembaran-Negara tahun 1958 No. 139) belum memberi kemungkinan kepada perkumpulan-perkumpulan

⁷⁸ ketentuan yang berlaku sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU No.25 Tahun 1992)

koperasi untuk tanpa penunjukan atas dasar ketentuan pasal 21 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Pasal 3 menyatakan:

Perkumpulan Koperasi Pertanian dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari batas maksimum sebagai ditetapkan dalam Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 174);

- c. *Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;*

Penjelasan Pasal 1; b. Badan-badan keagamaan dan sosial perlu ditunjuk satu demi satu karena di dalam praktik ternyata bahwa seringkali timbul keragu-raguan, apakah sesuatu badan itu suatu badan keagamaan-badan sosial atau bukan. Bahwa badan-badan keagamaan dan sosial dapat ditunjuk sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 49 ayat 1 Undang-undang Pokok Agraria, sungguhpun hak tanah yang tepat bagi badan-badan itu adalah hak pakai sebagai yang ditentukan pula pada pasal 49 ayat 2. Pemilikan tanah oleh badan-badan inipun terbatas pada tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial. Mengenai tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan lain. badan-badan itu dianggap sebagai badan hukum biasa, artinya tanah-tanah itu tidak dapat dipunyai dengan hak milik, tetapi dengan hak-hak guna bangunan, guna usaha atau pakai.

- d. *Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.*

Pasal 4 menyatakan:

Badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.

Sebagai contohnya berdasarkan Pasal 49 ayat (3) UUPA jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (selanjutnya disebut PP No.28 Tahun 1977) adalah mengatur perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini untuk menghilangkan keraguraguan dan kesangsian maka diberikan ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya dalam hukum agraria akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya.

Secara jelas Pasal 49 UUPA, menyebutkan:

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

Penjelasan Pasal 49; Untuk menghilangkan keraguraguan dan kesangsian maka pasal ini memberi ketegasan, bahwa soal-

soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Hubungan pula dengan ketentuan dalam pasal 5 dan pasal 14 ayat 1 huruf b.

Untuk pemakaman sebagaimana dimaksud ayat (2) dilaksanakan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman (selanjutnya disebut PP No.9 Tahun 1987), yang menyatakan:

- (1) *Areal tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum diberikan status Hak Pakai selama dipergunakan untuk keperluan Pemakaman.*
- (2) *Areal tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Bukan Umum diberikan status Hak Pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku kecuali tanah wakaf yang dipergunakan untuk tempat pemakaman, dengan status Hak Milik.*

Penjelasan Pasal 3 ayat (2); Terhadap tanah Tempat Pemakaman Bukan Umum dapat diberikan status Hak Pakai yang dapat diperpanjang, sedangkan bagi tanah wakaf yang digunakan untuk tempat pemakaman diberikan status Hak Milik karena fungsi wakaf pada dasarnya bersifat kekal.

c. Orang asing bersifat sementara sesuai dengan Pasal 21 ayat (3) UUPA, karena:

- 1) pewarisan tanpa wasiat, atau

Adapun cara ini adalah cara memperoleh hak tanpa melakukan suatu tindakan positif yang sengaja ditujukan pada terjadinya peralihan hak itu.

- 2) percampuran harta karena perkawinan,
Adapun cara ini adalah cara memperoleh hak tanpa melakukan suatu tindakan positif yang sengaja ditujukan pada terjadinya peralihan hak itu.
- 3) kehilangan kewarganegaraannya
Ketentuan ini mewajibkan pemegang hak untuk melepaskan hak milik tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak atau hilangnya kewarganegaraan itu.

Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau namun belum dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

d. Seseorang yang berkewarganegaraan ganda

Ketentuan yang demikian Pasal 21 ayat (4) dengan melaksanakan ayat (3) Penjelasan Pasal 21, Pasal 26 ayat (2) Penjelasan Umum A.II (5) UUPA yang menyatakan selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik, dengan tujuan membedakannya dari warganegara Indonesia lainnya. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang⁷⁹.

Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk

⁷⁹ lihat Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (selanjutnya disebut UU No.51 Prp Tahun 1960).; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan (selanjutnya disebut UU No.28 Tahun 1956).; Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan Pemerintah dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan (selanjutnya disebut UU No.29 Tahun 1956).; UU No.19 Tahun 1956 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi (selanjutnya disebut UU No.19 Tahun 1956).

langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah, 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.

3. Terjadinya Hak Milik

Terjadinya hak milik, karena:

- a. Menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan 22, misalnya pembukaan tanah, yang caranya akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan Negara.

- b. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- c. Ketentuan Undang-undang.

Salah satu contoh adalah dengan ditentukan oleh undang-undang karena ketentuan konversi, sehingga dijadikan menjadi hak milik, misalnya:

- 1) Hak *eigendom* perorangan;
- 2) Hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, pesini, *grand Sultan*, *landerinbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir⁸⁰ dan hak-hak lainnya yang dikuasai oleh warga negara Indonesia.

⁸⁰ pengaturan yang demikian dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir (selanjutnya disebut UU No.1 Tahun 1958).; Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1963 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Undang-undang Penghapusan Tanah Partikelir (selanjutnya disebut PP No.37 Tahun 1963)

3) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap.

4. Pendaftaran Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) UUPA Hak milik harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah yang dilakukan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan⁸¹.

5. Peralihan Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) jo. Pasal 26 ayat (1) UUPA, Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, baik dengan cara jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah, hal ini terjadi karena Hak Milik ini merupakan hak yang bersifat primer atas tanah⁸².

Hak Milik memiliki peran yang sangat penting, karena Hak Milik dapat diwariskan kepada keluarga yang ditinggalkan, sebab Hak Milik tanpa batas waktu.

Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah dari perbuatan-perbuatan kepada pihak-pihak yang dilarang untuk mempunyai hak milik (dengan asas nasionalitas), karena dalam UU ini perbedaannya tidak lagi diadakan antara warganegara asli dan

81 pendaftaran tanah ini dilaksanakan dengan PP No.24 Tahun 1997, yang selanjutnya dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Per.KBPN No.8 Tahun 2012), dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Per.KBPN No.2 Tahun 2013).; lihat Muchtar Wahid, *Memaknai.....*, Op.cit.; hlm.115

82 Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.116

tidak asli, tetapi antara yang ekonomis kuat dan lemah. Pihak yang kuat itu bisa warganegara yang asli maupun tidak asli sesuai dengan Penjelasan Pasal 26 UUPA.

Setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain atas hak milik harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 19 UUPA, karena pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUPA.

6. Penggunaan Hak Milik

Pasal 24 UUPA menentukan penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan, karena pada dasarnya hak milik harus digunakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya berdasarkan Pasal 10 UUPA. Yang hal ini berimplikasi pada ketentuan bahwa pemetaan kawasan hutan tidak boleh termasuk dalam ruang lingkup hak yang telah dikuasai masyarakat dengan bentuk milik.

Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 24 UUPA, disebutkan bentuk-bentuk hubungan antara pemilik dan penggarap/pemakai itu ialah misalnya: sewa, bagi hasil, pakai atau hak guna bangunan.

7. Hak Tanggungan atas Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 25 UUPA, disebutkan hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Tanah milik yang dibebani hak tanggungan tetap ditangan pemiliknya.

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik diatur dengan Undang-undang⁸³. Hal ini sebagai konsekuensi, bahwa dalam undang-undang ini hanya memuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria yang baru.

8. Hapusnya Hak Milik

Dalam ketentuan Pasal 27 UUPA, disebutkan Hak milik hapus bila:

- a. Tanahnya jatuh kepada negara, karena:
 - 1) pencabutan hak disertai pemberian ganti kerugian yang layak; Mengacu kepada ketentuan Pasal 27 diatas maka hak atas sebidang tanah hapus disebabkan oleh pencabutan tanah⁸⁴.
 - 2) penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - 3) diterlantarkan⁸⁵;
Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.
 - 4) ketentuan kepemilikan oleh orang asing.
- b. Tanahnya musnah.

83 lihat Pasal 51 jo. Pasal 57 UUPA.; yang secara lengkap Pasal 57 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 Staatsblad 1908 No.542 sebagai yang telah diubah dengan Staatsblad 1937 No.190.; yang oleh karena sekarang berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut UU No.4 Tahun 1996)

84 lihat Pasal 27 huruf a angka 1 jo. Pasal 18 UUPA.; juga Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (selanjutnya disebut UU No.20 Tahun 1961).; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No.2 Tahun 2012)., bandingkan Parlindungan, AP., *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistim UU Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm.17

85 lihat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (selanjutnya disebut PP No.11 Tahun 2010).; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar (selanjutnya disebut Per.KBPN No.9 Tahun 2011)

B. HAK GUNA USAHA ATAS TANAH

1. Pengertian Hak Guna Usaha

Dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b dan Pasal 28 ayat (1) UUPA, disebutkan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana yang ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku. Hak Guna Usaha diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini, yang bukan hak *erfpacht* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata). Lembaga *erfpacht* ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II KUH Perdata Stb.1847 No.23⁸⁶.

Menurut Penjelasan umum III (3) dan Pasal 16 UUPA, bahwa Hak Guna Usaha merupakan suatu hak baru yang terdapat dalam sistem hukum agraria nasional. Disebutkan hak baru karena hak tersebut bukan bersumberkan pada hak-hak atas tanah yang dikenal dalam hukum adat dan bukan juga merupakan warisan hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat, namun diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern dalam menunjang pelaksanaan usaha-usaha yang membutuhkan tanah. Dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan tersebut ditetapkan batasan-batasan baik mengenai bidang-bidang usaha yang dapat diberikan Hak Guna Usaha maupun yang berkenaan dengan jangka waktunya.

Berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA, menyebutkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan

86 lihat Penjelasan Pasal 16 UUPA.; lihat Pasal 720 s/d Pasal 736 KUH Perdata Stb.1847 No.23 Pasal 720 KUH Perdata, yang menyebut: Hak Guna Usaha adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Alas hak lahirnya Hak Guna Usaha harus diumumkan dengan cara seperti yang ditentukan dalam Pasal 620.

peraturan perundangan, yang oleh karena itu telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No.40 Tahun 1996).

Pasal 4 ayat (1) PP No.40 Tahun 1996, menyebutkan Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah Negara, yang ada kemungkinan di atasnya telah ada hak ulayat masyarakat adat (hak ulayat)⁸⁷. Penguasaan hak ulayat oleh suatu masyarakat hukum adat tidaklah dapat dibenarkan menghalangi pemberian Hak Guna Usaha. Namun demikian sebagai konsekuensi pengakuan hak ulayat maka dalam pemberian Hak Guna Usaha, masyarakat hukum adat harus didengar pendapatnya dan diberikan recognisi.

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha sebagaimana dalam Pasal 4 PP No.40 Tahun 1996 adalah:

- a. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah negara.
- b. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah lahan yang bersangkutan dikeluarkan statusnya dari kawasan hutan.
- c. Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan atau bangunan milik pihak lain

87 lihat lebih lanjut Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015

yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah, pemilik tanaman dan bangunan tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan kepada pemegang Hak Guna Usaha baru.

- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Ayat 4 ditetapkan dengan keputusan presiden.

2. Ciri-Ciri Hak Guna Usaha

Berdasarkan ketentuan perundangan yang mengatur Hak Guna Usaha maka dapat disebutkan ciri-cirinya sebagai berikut⁸⁸:

- a. Meskipun tidak sekuat hak milik, Hak Guna Usaha tergolong hak atas tanah yang kuat juga, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain, oleh karena itu Hak Guna Usaha wajib didaftarkan;
- b. Hak atas tanah yang berjangka waktu, artinya haknya akan hapus apabila jangka waktunya berakhir⁸⁹;
- c. Hak Guna Usaha dapat beralih kepada ahli waris pemegang hak⁹⁰;
- d. Hak Guna Usaha dapat dialihkan kepada pihak lain, artinya dapat dijual, ditukar, disertakan dalam modal dan dihibahkan;
- e. Dapat dilepaskan oleh yang punya hak menjadi tanah Negara⁹¹;
- f. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan⁹².

3. Subjek Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, menyatakan subjek yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah:

88 Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung: Alumni, Cet.Ke-2, 2004), hlm. 55-56, bandingkan dengan apa yang diatur dalam Pasal 32 UUPA, Pasal 7 PP No.40 Tahun 1996 dan Pasal 9 PP No.24 Tahun 1997

89 lihat lebih lanjut Pasal 29 UUPA jo. Pasal 8 dan Pasal 9 PP No.40 Tahun 1996

90 lihat lebih lanjut Pasal 28 ayat (3) UUPA jo. Pasal 16 PP No.40 Tahun 1996

91 lihat lebih lanjut Pasal 17 dan Pasal 34 UUPA

92 lihat lebih lanjut Pasal 33 ayat (3) UUPA Jo. Pasal 4 ayat (1) huruf b UU No.4 Tahun 1996 dan Pasal 15 PP No.40 Tahun 1996

a. warga negara Indonesia;

Dengan menganut asas nasionalitas berdasarkan Penjelasan Pasal 28 jo Penjelasan Pasal 30 UUPA, Hak Guna Usaha tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing.

Sebagai subjek hukum, warga negara Indonesia memiliki otoritas untuk melakukan kewajiban dan mendapatkan haknya. Dengan kata lain, warga negara Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu, misalnya mengadakan suatu perjanjian, mengadakan perkawinan, membuat surat wasiat, dan lain sebagainya termasuk mengadakan suatu perbuatan hukum yang menyangkut dengan tanah dan hak-hak atas tanah⁹³.

Pada prinsipnya setiap orang adalah subjek hukum (*natuurlijk persoon*). Dikaitkan dengan kemampuan menjunjung hak dan kewajiban, orang akan menjadi subjek hukum apabila perorangan tersebut mampu mendukung hak dan kewajibannya. Dalam pengertian ini, maka orang-orang yang belum dewasa, orang yang dibawah perwalian dan orang yang dicabut hak-hak keperdataannya tidak dapat digolongkan sebagai subjek hukum dalam konteks kemampuan menjunjung hak dan kewajiban. Intinya, ada ketentuan-ketentuan tertentu yang harus dipenuhi agar seseorang warga negara dapat digolongkan sebagai subjek hukum, yaitu⁹⁴:

- 1) telah dewasa (jika telah mencapai usia 21 tahun ke atas);
- 2) tidak berada dibawah pengampuan (*curatele*), dalam hal ini seseorang yang dalam keadaan gila, mabuk, mempunyai sifat boros, dan mereka yang belum dewasa.

93 Satjipto Rahardjo, *Hukum Pertanahan: Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah, Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm.109

94 Ibid.

- b. 1) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia⁹⁵,

Untuk dapat menjadi subjek Hak Guna Usaha, badan hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

- a) Didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia;
- b) Berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UUPA, Badan hukum yang dapat mempunyai hak itu, hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional yang progresif, baik asli maupun tidak asli (termasuk kategori yang demikian adalah usaha patungan).

Badan-badan Hukum dimaksud ialah:

- a) Bank-Bank yang didirikan oleh Negara/Bank Pemerintah;
 - b) Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi Pertanian;
 - c) Badan-Badan Keagamaan dan Badan-Badan Sosial sepanjang tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.
- 2) Badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan berdasarkan ketentuan konversi hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun (Vide Pasal 55 ayat (1) UUPA.

⁹⁵ lihat Penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf b UUPA.; termasuk di dalamnya bentuk usaha patungan dalam rangka penanaman modal sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing (selanjutnya disebut Keppres No.34 Tahun 1992)

- 3) Badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh Undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana⁹⁶.

Tujuan pengaturan ini adalah untuk mendorong supaya pemakaian dan pengusahaan tanahnya dilakukan secara baik, karena kalau menyimpang maka Hak Guna Usahanya dapat dicabut berdasarkan Penjelasan Pasal 28 jo. Pasal 34 UUPA. Hal ini membawa konsekwensi bahwa setiap badan hukum, selama didirikan menurut ketentuan hukum dan berkedudukan di Indonesia dapat menjadi subjek Hak Guna Usaha. Apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana di atas, maka berdasarkan Pasal 3 PP No.40 Tahun 1996, maka dalam jangka waktu satu tahun Hak Guna Usaha tersebut wajib dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila tidak dialihkan, Hak Guna Usaha tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

4. Objek Hak Guna Usaha

Objek tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah negara. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan belum atau tidak terdapat hak-hak lain di atas tanah tersebut.

Jika tanah yang diberikan Hak Guna Usaha tersebut merupakan tanah negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha baru dapat dilakukan setelah adanya pencabutan statusnya sebagai kawasan hutan. Demikian juga bila di atas tanah tersebut

96 lihat Pasal 55 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 30 UUPA.; dan dimungkinkan juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU No.25 Tahun 2007), serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut UU No.39 Tahun 2009)

terdapat hak-hak lain, maka pemberian Hak Guna Usaha baru dapat dilakukan apabila pelepasan hak yang sebelumnya telah selesai, dengan pengertian lain bahwa tidak ada lagi hak di atas tanah dimaksud. Hal ini sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP No.40 Tahun 1996.

Selanjutnya, dalam rumusan Pasal 4 ayat (4) disebutkan bahwa apabila di atas tanah yang akan diberikan Hak Guna Usaha tersebut terdapat bangunan dan/atau tanaman milik pihak lain yang keberadaannya sah secara hukum, maka pemegang Hak Guna Usaha dibebankan untuk memberikan ganti kerugian kepada pemilik bangunan/tanaman yang ada di areal itu sebagai penghargaan terhadap hak atas tanah yang dihaki oleh pemegang hak sebelumnya.

Dalam rangka pemberian Hak Guna Usaha, tidak semua tanah dapat menjadi objek Hak Guna Usaha. Adapun tanah-tanah yang dikecualikan sebagai objek Hak Guna Usaha tersebut adalah⁹⁷:

- a. tanah yang sudah merupakan perkampungan rakyat
- b. tanah yang sudah diusahakan oleh rakyat secara menetap
- c. tanah yang diperlukan oleh pemerintah.

5. Terjadinya Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 31 dan Penjelasannya UUPA, menyatakan Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah yaitu diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, misalnya adanya kewenangan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota untuk memberikan Hak Guna Usaha sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku⁹⁸.

97 Siti Rahma Mary Herwaty dan Dody Setiadi, *Memahami Hak atas Tanah dalam Praktik Advokasi*, (Surakarta: Cakrabooks, 2005), hlm.132

98 lihat Pasal 213 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UU No.11 Tahun 2006)

Disamping itu Hak Guna Usaha dapat juga terjadi karena UU yaitu terhadap tanah-tanah yang sebelum berlakunya UUPA tunduk pada hukum barat, yaitu dengan konversi. Hak *erfpacht* untuk perusahaan perkebunan besar yang ada pada mulai berlakunya UU ini, sejak saat tersebut menjadi Hak Guna Usaha yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht*, paling lama 20 tahun atau hanya berlangsung sampai dengan 24 September 1980. Selanjutnya harus mengajukan permohonan untuk dapat diberikan hak baru, kecuali pemberian Hak Guna Usaha baru atas tanah bekas perkebunan yang sudah merupakan perkampungan rakyat dan atau telah diusahakan oleh rakyat secara menetap⁹⁹. Apabila diantara tanah-tanah tersebut ada yang perlu dimasukkan ke dalam areal perusahaan kebun yang dimohonkan Hak Guna Usaha maka tanah-tanah penguasaan rakyat tersebut harus mendapat penyelesaian terlebih dahulu. Hal lain yang juga harus diperhatikan secara Objektif dalam pemberian Hak Guna Usaha adalah tentang keadaan tanah yang bersangkutan, rencana pembangunan daerah, aspek tata guna tanah dan kelestarian alam serta ada tidaknya tindakan pendudukan rakyat. Bahkan terhadap Hak Guna Usaha asal konversi hak barat yang telah digarap rakyat harus diprioritaskan pemberian haknya kepada penggarap.

Upaya menghindari kesulitan dan kerugian sebelum dikeluarkan surat keputusan pemberian hak atau ketika dalam proses pemberian haknya, pemohon harus memperhatikan data mengenai tanah yang dimohonkan haknya baik yang menyangkut data fisik yaitu tentang letak, batas dan luas maupun mengenai data yuridisnya yaitu tentang

⁹⁹ lihat Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (selanjutnya disebut Keppres No.32 Tahun 1979), dan dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (selanjutnya disebut Permendagri No.3 Tahun 1979)

status tanahnya serta ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan-kepentingan pihak lain yang tersangkut¹⁰⁰.

Ketidaktentuan tentang data tanah yang dimohonkan hak dapat menyebabkan terjadinya persengketaan atas tanah yang diberikan Hak Guna Usaha, terutama karena adanya keberatan-keberatan warga setempat yang merasa atas tanah yang diberikan Hak Guna Usaha tersebut terdapat tanah-tanah yang dikuasainya secara menetap.

Warga merasa penguasaan tanah yang dilakukannya telah mengikuti kaidah-kaidah hukum adat setempat, bahkan ada yang telah menjadi perkampungan penduduk, sehingga warga setempat merasa telah memiliki dan menguasainya. Salah satu contoh adalah dengan ditentukan oleh ketentuan konversi, sehingga dijadikan menjadi Hak Guna Usaha, misalnya:

- a. Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar;
- b. Pemegang *concessie* dan sewa untuk perusahaan kebun besar¹⁰¹;

Hak Guna Usaha dapat berasal dari hutan hak yaitu hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah¹⁰². Pemberian Hak Guna Usaha untuk usaha perkebunan dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas lahan negara berdasarkan permohonan perusahaan perkebunan.

Berdasarkan Per.KBPN No.2 Tahun 2013 menyebutkan bahwa yang berwenang memberikan hak atas tanah adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan pejabat pemerintah pusat yang meliputi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala

100 Boedi Harsono, *Masalah Tanah dalam Rangka Penanaman Modal*, (Jakarta: PPPH-LIPI, 1974), hlm.48

101 lihat Ketentuan Konversi Pasal 4 ayat (1) UUPA.; juga lihat Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1957 tentang Perubahan Canon Dan Cijns Atas Hak Hak *Erfpacht* Dan Konsesi Guna Perusahaan Kebun Besar (selanjutnya disebut UU No.78 Tahun 1957)

102 lihat Penjelasan umum UU No.19 Tahun 2004.; dan UU No.39 Tahun 2014

Kanwil BPN Provinsi, dan Kepala BPN Pusat sesuai dengan pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada masing-masing pejabat.

Menurut Per.KBPN No.2 Tahun 2013 tersebut, kewenangan pemberian Hak Guna Usaha tidak dilimpahkan pada Kantor Kabupaten/Kota, tetapi pada Kantor Wilayah BPN Provinsi dan BPN Pusat. Kewenangan pemberian Hak Guna Usaha atas tanah oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi hanya terhadap pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 hektare (dua ratus hektar), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Per.KBPN No.2 Tahun 2013 bahwa:

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar).

Dengan demikian pemberian Hak Guna Usaha di atas tanah yang luasnya lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar) merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional Pusat.

Tata cara pemberian Hak Guna Usaha secara jelas telah diatur dalam Pasal 20 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999), yang menyatakan:

- (1) *Permohonan Hak Guna Usaha diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah, dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah tanah yang bersangkutan.*
- (2) *Apabila tanah yang dimohon terletak dalam lebih dari satu daerah Kabupaten/Kotamadya, maka tembusan permohonan disampaikan kepada masing-masing Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.*

Pasal 20 ayat (1) menjelaskan bahwa pemohon harus mengajukan permohonan kepada Menteri, bukan kepada Kepala Kantor Wilayah. Artinya, Kepala Wilayah bukanlah pejabat yang berhak memberikan jawaban langsung atas permohonan yang diajukan oleh calon pemegang Hak Guna Usaha. Dalam Pasal 20 ayat (2) sebagaimana disebutkan di atas bahwa calon pemegang dimungkinkan mengajukan permohonan atas beberapa areal tanah yang tersebar di tempat berbeda, namun permohonan yang ditujukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah harus disampaikan tembusannya kepada Kepala Kantor Pertanahan di daerah masing-masing tempat areal tanah itu berada. Keputusan diterima atau ditolaknya permohonan calon pemegang hak tetap berada pada Menteri dan akan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada pihak yang berhak sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.

Syarat-syarat permohonan Hak Guna Usaha atas tanah diatur dalam Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999. Adapun syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengajukan permohonan Hak Guna Usaha atas tanah harus diajukan secara tertulis dan pemohon harus warga negara Indonesia. Jika badan hukum yang mengajukan permohonan Hak Guna Usaha, maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum yang didirikan di Indonesia dan berdasarkan hukum Indonesia.
- b. Permohonan yang diajukan harus memuat keterangan mengenai hal-hal berikut sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999, yaitu:
 - 1) Keterangan mengenai pemohon:

- a) Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaannya;
 - b) Apabila badan hukum: nama badan hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik, yaitu:
- a) Dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah milik adat, dan surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - b) Letak, batas-batas, dan luasnya (jika sudah ada surat ukur disebutkan tanggal dan nomornya);
 - c) Jenis usaha (pertanian, perikanan, atau peternakan).
- 3) Keterangan lainnya, yaitu:
- a) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas, dan status tanah-tanah yang dimiliki, termasuk bidang tanah yang dimohon;
 - b) Keterangan lain yang dianggap perlu.
- c. Permohonan harus melampirkan hal-hal sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 19 Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999, yaitu:
- 1) Fotokopi identitas permohonan atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum;
 - 2) Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang;

- 3) Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 4) Bukti pemilikan dan/atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- 5) Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi Non-Penanaman Modal Dalam Negeri atau Penanaman Modal Asing;
- 6) Surat ukur apabila ada.

Mengenai syarat izin lokasi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 19 huruf c prosedur untuk mendapatkan izin lokasi tersebut diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi (selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015, disebutkan bahwa Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Izin lokasi didefinisikan sebagai izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang telah diberikan pencadangan tanah.

Dalam pemberiannya, izin lokasi berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, termasuk juga penguasaan fisik wilayah, penggunaan tanah serta kemampuan tanah¹⁰³.

Adapun tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan berdasarkan persetujuan penanaman modalnya dan izin lokasi hanya dapat diberikan kepada perusahaan yang sudah mendapatkan persetujuan penanaman modal sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Bila ditinjau jangka waktu pemberian izin lokasi, berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015, izin lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut:

- a. Izin Lokasi seluas sampai dengan 25 Ha: 1 (satu) tahun;
- b. Izin Lokasi seluas lebih dari 25 ha s/d 50 ha: 2 (dua) tahun;
- c. Izin Lokasi seluas lebih dari 50 ha: 3 (tiga) tahun.

Dengan demikian, syarat permohonan mendapatkan Hak Guna Usaha atas tanah baru dapat diberikan setelah menyelesaikan prosedur mendapatkan izin lokasi. Dengan kata lain, Hak Guna Usaha atas tanah tidak dapat diberikan sebelum penyelesaian terhadap pelepasan atau pembebasan hak-hak di atas tanah

103 Sihombing, BF., *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2005), hlm. 123

yang dimohon, baik berupa hak perorangan atas tanah atau pun perubahan status hak tertentu yang terdapat di atas tanah tersebut.

6. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha dapat diatur dalam Pasal 29 UUPA, yang menyebutkan bahwa:

- (1) *Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.*
- (2) *Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha untuk waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun¹⁰⁴.*
- (3) *Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.*

Berdasarkan rumusan Pasal 29 UUPA sebagaimana tersebut di atas, dapat diketahui bahwa Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu antara 25 (dua puluh lima) tahun hingga 35 (tiga puluh lima) tahun, dengan ketentuan bahwa setelah berakhirnya jangka waktu tersebut, Hak Guna Usaha tersebut dapat diperpanjang untuk masa 25 (dua puluh lima) tahun berikutnya.

Ketentuan mengenai jangka waktu dan perpanjangan Hak Guna Usaha dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 8 PP No.40 Tahun 1996, yang dalam Pasal 8 menyatakan bahwa:

¹⁰⁴ lihat Pasal 28 ayat (1) jo. Pasal 29 ayat (2) UUPA.; sesuai dengan penjelasannya alasan pemberian 35 tahun adalah mengingat pengusahaan tanaman-tanaman yang berumur panjang. Penetapan jangka-waktu 35 tahun misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit.; bandingkan dengan Pasal 8 ayat (1) PP No.40 Tahun 1996, yang menyatakan: Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun. Juga dalam Pasal 1 ayat (4) Keppres No.34 Tahun 1992

- (1) *Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.*
- (2) *Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha diatas tanah yang sama.*

Berdasarkan rumusan Pasal 8 PP No.40 Tahun 1996 tersebut, diketahui bahwa Hak Guna Usaha dapat diberikan untuk jangka waktu maksimum (selama-lamanya) enam puluh tahun, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Tanah tersebut masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 9 PP No.40 tahun 1996.
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut masih dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak¹⁰⁵.

Dengan demikian, setelah berakhirnya jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun dengan perpanjangan selama 25 (dua puluh lima) tahun seluruhnya berjumlah 60 (enam puluh tahun), Hak Guna Usaha hapus demi hukum. Hapusnya Hak Guna Usaha ini bukan berarti tidak dapat diperbaharui. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 PP No.40 Tahun 1996 yang menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha yang telah berakhir jangka waktunya atau hapus dapat diperpanjang kembali dan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha.

105 Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, Cet.Ke-1, 2003), hlm.67

Permohonan perpanjangan pemegang Hak Guna Usaha, dapat diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu jika memenuhi syarat¹⁰⁶:

- a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Menurut sifat dan tujuannya Hak Guna Usaha adalah hak yang waktu berlakunya terbatas. Jangka waktu 25 atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang dengan 25 tahun dipandang sudah cukup lama untuk keperluan perusahaan tanaman-tanaman yang berumur panjang. Penetapan jangka waktu 35 tahun misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 29 UUPA. Jangka waktu permohonan pemegang hak diberikan perpanjangan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan, jika pelaku usaha perkebunan yang bersangkutan menurut penilaian Menteri memenuhi seluruh kewajibannya dan melaksanakan pengelolaan kebun sesuai dengan ketentuan teknis yang ditetapkan.

Setelah jangka waktu perpanjangan berakhir, atas permohonan bekas pemegang hak diberikan Hak Guna Usaha baru, dengan jangka waktu dan persyaratan yang ditentukan. Hak Guna Usaha dapat diperbaharui atas permohonan pemegang hak yang diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu, jika memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) PP No.40 Tahun 1996:

106 lihat lebih lanjut Pasal 9 ayat (1) PP No.40 Tahun 1996 jo. Pasal 24 s/d Pasal 31 *Permen Agr./Ka BPN. No.9 Tahun 1999*

- a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut.
- b. syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Perpanjangan dan pembaharuan hak sebagaimana dimaksudkan di atas lebih dititik beratkan kepada keadaan lapangan. Artinya kebutuhan lapangan yang dapat menentukan dapat atau tidaknya hak tersebut diperpanjang.

Isi surat keputusan pemberian Hak Guna Usaha ditentukan hak dan kewajiban penerima hak, yang antara lain hak untuk mengusahakan tanah sesuai dengan kepentingan pemberian haknya dalam jangka waktu yang telah ditentukan dan kewajiban untuk menyelesaikan dengan sebaik-baiknya apabila terdapat penggarapan rakyat yang menetap. Kelalaian dalam melaksanakan kewajiban dapat menyebabkan hapusnya hak.

Kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha disamping sebagaimana ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan juga dicantumkan dalam surat keputusan haknya. Adapun kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha, yaitu¹⁰⁷:

- a. membayar uang pemasukan kepada Negara;
- b. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- c. mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;

107 lihat lebih lanjut Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 PP No.40 Tahun 1996

- d. membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;
- e. memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun tentang penggunaan Hak Guna Usaha;
- g. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada Negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus;
- h. menyerahkan sertifikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- i. tidak menyerahkan pengusahaan tanah Hak Guna Usaha kepada pihak lain, kecuali dalam hal-hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan.
- j. memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung apabila keadaan geografis atau lingkungan atau sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air.

7. Penggunaan Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 28 UUPA, Hak Guna Usaha adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri yang dipergunakan untuk perusahaan pertanian¹⁰⁸, perikanan dan peternakan¹⁰⁹. Demikian juga halnya bahwa penyelenggaraan usaha perkebunan dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha¹¹⁰. Persyaratan

¹⁰⁸ lihat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU No.41 Tahun 2009), dihubungkan dengan Keppres No.34 Tahun 1992

¹⁰⁹ lihat Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 28 ayat (1) UUPA

¹¹⁰ lihat UU No.39 Tahun 2014

Hak Guna Usaha juga diberikan kepada unit usaha budidaya hortikultura menengah dan besar yang menggunakan lahan yang dikuasai oleh negara¹¹¹.

Hak Guna Usaha juga dapat diberikan untuk usaha patungan dalam rangka penanaman modal¹¹², yang di daerah Aceh merupakan kewenangan Pemerintah Aceh berwenang dalam memberikan Hak Guna Usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku¹¹³.

Di dalam UUPA Pasal 28 ayat (1) menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29 UUPA, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan, yang dipertegas dengan PP No.40 Tahun 1996 dengan menambahkan guna perusahaan perkebunan sebagaimana yang termuat dalam Pasal 14 ayat (1):

Pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan.

8. Luas Tanah Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 5 PP No.40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman, yang menyatakan Luas maksimum tanah

111 lihat Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Holtikultura (selanjutnya disebut UU No.13 Tahun 2010)

112 lihat Pasal 22 UU No.25 Tahun 2007 jo. Keppres No.34 Tahun 1992

113 lihat Pasal 214 ayat (1) UU No.11 Tahun 2006

yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar¹¹⁴.

Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan¹¹⁵. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar)¹¹⁶.

Penjelasan Pasal 8 UUPA menyatakan, bedanya dengan hak pakai ialah bahwa Hak Guna Usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan pertanian, peternakan dan perikanan dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar.

9. Pendaftaran Hak Guna Usaha

Penjelasan Pasal 32 jo. Pasal 19 UUPA, menyatakan Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah dan merupakan alat pembuktian yang kuat. Konstruksi hukum atas bukti terhadap kepemilikan suatu hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan.

Di dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) dan (2) disebutkan:

- (1) *Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;*
- (2) *Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:*

114 lihat Pasal 28 ayat (2) UUPA dan Pasal 5 ayat (2) PP No.40 Tahun 1996

115 lihat lebih lanjut Pasal 5 ayat (3) PP No.40 Tahun 1996

116 lihat lebih lanjut Pasal 8 Per.KBPN No.2 Tahun 2013

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

Berdasarkan Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar siapapun itu (terlepas dari apakah dia menelantarkan tanahnya atau tidak). Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan “surat tanda bukti hak” yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”.

Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 20 PP No.24 Tahun 1997, tentang pendaftaran tanah, bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, dan Hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 5 PP No.24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah disebutkan: hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA. Selanjutnya pada Pasal 16 UUPA, yaitu macam-macam hak atas tanah yakni: hak milik, Hak Guna Usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dengan demikian dapat disimpulkan kita mengenal adanya 2 (dua) macam hak yakni:

- a. Hak atas tanah yang ditandai dengan sertifikat yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional.

- b. Bukti lain yang ada hubungan dengan hak atas tanah, misalnya sertifikat HPL, tanah wakaf, hak tanggungan dan hak milik atas satuan rumah susun.

Persoalan yang menjadi kepastian hukum selanjutnya yang hendak diketengahkan adalah bagaimana kekuatan hukum suatu hak atas tanah. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka kajiannya khusus berhubungan dengan sertifikat hak atas tanah yang dihubungkan dengan kekuatan pembuktiannya. Bahwa dalam konsepsi hukumnya sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang diterbitkan oleh lembaga hukum yang berwenang (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara), yang berisi data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah dengan tujuan guna memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum. Adanya bukti hak, maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan hak oleh negara bagi pemegang hak atas tanahnya.

Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang bukti dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem database administrasi pertanahan negara. Dalam administrasi pertanahan dapat diketahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik bidang tanah), subjek pemegang hak atas tanahnya, Objek haknya, letak, batas dan luasnya serta perbuatan-perbuatan hukum yang dikaitkan dengan tanahnya dan beban-beban yang ada di atas Objeknya, memberikan nilai tambah ekonomi. Adanya sertifikat bukti hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah.

Dengan kata lain bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum oleh negara

dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertifikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya. Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, sudah dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Makna kuat dalam konteks ini harus disandingkan dengan makna mutlak (*indefesiable*) atau tidak dapat diganggu gugat, atau ada yang mengatakan “absolut”, jadi makna kuat artinya tidaklah mutlak atau masih dapat diganggu gugat. Makna kuat inilah yang dikemudian hari atau saat ini selalu menjadikan persoalan hukum bagi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan. Maksudnya adalah pemahaman atas kekuatan yuridis dari bukti hak atas tanah yang akan dipertanyakan. Ketika dalam suatu sengketa dan peradilan dalam putusannya mencabut atau membatalkannya dan memenangkan pihak yang notabene hanya berpegang pada alat bukti yang lain, misalnya girik atau petok, atau sebab lain yang membuat batalnya hak atas tanah.

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang kuat bukti hak atas tanah ini dikatakan diartikan harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain¹¹⁷. Lebih lanjut dikatakan bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat

117 Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan.....*, Op.cit., hlm.50

pembuktian yang lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar¹¹⁸.

Dengan kata lain, dengan masih adanya peluang para pihak mengadakan tuntutan hukum terhadap pemegang bukti hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum bukti hak atas tanah tidaklah mutlak. Kekuatan yuridis bukti hak atas tanah yang introdusir oleh negara bergantung dari konstruksi hukum dari sistem pendaftaran tanah yang diintrodusir oleh hukum yang dianut negara itu sendiri.

10. Peralihan Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 28 UUPA Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Yang didalam Pasal 32 UUPA, disebutkan bahwa setiap peralihan dan penghapusan Hak Guna Usaha harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah¹¹⁹, karena pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir¹²⁰.

11. Hak Tanggungan atas Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan¹²¹. Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Guna Usaha diatur dengan Undang-undang. Hal ini sebagai konsekuensi, bahwa dalam undang-undang ini hanya memuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria yang baru¹²².

118 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.488

119 lihat Pasal 23 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 19 UUPA

120 lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (2) UUPA

121 lihat Penjelasan Pasal 33 UUPA jo. Pasal 4 ayat (1) huruf b UU No.4 Tahun 1996

122 lihat Penjelasan Pasal 51 UUPA

12. Kewajiban Perpajakan atas Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha termasuk sebagai objek pajak karena terjadinya perolehan hak atas tanah. Dikenakan sebagai objek pajak penghasilan ialah biaya perolehan tanah berstatus Hak Guna Usaha dari pihak ketiga dan pengurusan hak-hak tersebut dari instansi yang berwenang untuk pertama kalinya, sedangkan biaya perpanjangan hak guna bangunan, Hak Guna Usaha, dan hak pakai diamortisasikan selama jangka waktu hak-hak tersebut¹²³. Atas kelalaian subjek pajak dalam melakukan kewajiban perpajakan maka penyitaan atas Hak Guna Usaha dapat dilaksanakan terhadap milik Penanggung Pajak tersebut¹²⁴.

Hak Guna Usaha perkebunan dikecualikan sebagai Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan¹²⁵. Dikenakan retribusi atas izin pemanfaatan kayu pada areal yang diberikan Hak Guna Usaha.

13. Hapusnya Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 34 UUPA, Hak Guna Usaha hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;

Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan haknya¹²⁶;

Hapus Hak Guna Usaha karena jangka waktunya berakhir tidak perlu didaftarkan¹²⁷.

123 lihat Penjelasan Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 11A ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut UU No.36 Tahun 2008)

124 lihat Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (selanjutnya disebut UU No.19 Tahun 2000)

125 Penjelasan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU No.28 Tahun 2009)

126 lihat Pasal 17 PP No.40 Tahun 1996

127 lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (2) UUPA

- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;

Dalam bidang perkebunan dapat dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena¹²⁸:

- 1) tidak terpenuhi kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/ atau dilanggarnya ketentuan/syarat dalam surat keputusan pemberian/perpanjangan haknya, misalnya:
 - a) tidak membayar uang pemasukan kepada negara;
 - b) tidak melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai dengan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
 - c) tidak mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
 - d) tidak membangun dan/atau menjaga prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;
 - e) tidak memelihara kesuburan tanah dan tidak mencegah terjadinya kerusakan sumber daya alam serta kelestarian lingkungan;
 - f) tidak menyampaikan laporan secara tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan dan pengelolaan Hak Guna Usaha;
 - g) tidak menyerahkan kembali tanah dengan Hak Guna Usaha kepada negara setelah hak tersebut hapus;

128 lihat Pasal 17 PP No.40 Tahun 1996

- h) tidak menyerahkan sertifikat Hak Guna Usaha yang telah berakhir jangka waktunya kepada kantor pertanahan.
- 2) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir¹²⁹;
- d. dicabut untuk kepentingan umum¹³⁰;
- e. diterlantarkan¹³¹;

Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Guna Usaha yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya¹³².

Di bidang perkebunan Menteri dapat mengusulkan kepada instansi yang berwenang di bidang pertanahan untuk menghapus Hak Guna Usaha, apabila menurut penilaian Menteri Hak Guna Usaha yang bersangkutan tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana dan yang dipersyaratkan dan ditelantarkan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikan Hak Guna Usaha yang bersangkutan.

- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan tentang orang dan/atau badan hukum asing¹³³ atau subjek haknya tidak memenuhi syarat lagi.

Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak

129 lihat Penjelasan Pasal 34 huruf c UUPA

130 lihat Penjelasan Pasal 34 huruf d UUPA jo. UU No.20 Tahun 1961

131 lihat Penjelasan Pasal 34 huruf e UUPA jo. PP No.11 Tahun 2010 dan Per.KBPN No.9 Tahun 2011

132 lihat Pasal 1 angka 22 UU No.41 Tahun 2009

133 lihat Penjelasan Pasal 34 huruf g jo. Pasal 30 ayat (2) UUPA

lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut¹³⁴.

Jika Hak Guna Usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu satu tahun maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

C. HAK GUNA BANGUNAN ATAS TANAH

1. Pengertian Hak Guna Bangunan

Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA, dinyatakan bahwa salah satu hak atas tanah adalah hak guna bangunan. Selanjutnya dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA, dinyatakan:

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri¹³⁵, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Hak guna bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini, yang bukan hak *opstal* dari KUH Perdata. Lembaga *opstal* ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II KUH Perdata Stb.1847 No.23¹³⁶.

134 lihat Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UUPA

135 juga lihat PP No.40 Tahun 1996 jo. Keppres No.34 Tahun 1992

136 lihat Penjelasan Pasal 16 UUPA.; lihat Hak *opstal* Pasal 603 s/d Pasal 609 KUH Perdata Stb.1847 No.23; hak *opstal* yang diatur dalam Pasal 71 KUH Perdata bahwa hak numpang karang adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna bangunan diatur dengan peraturan perundangan¹³⁷, yang melahirkan PP No.40 Tahun 1996, menyebutkan:

Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang khusus diperuntukan guna mendirikan bangunan di atasnya, tidak bisa difungsikan untuk kepentingan yang lain.

Pengertian lain mengenai Hak Guna Bangunan ditulis juga dalam buku Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia: Sebuah Hak Guna Bangunan (*superficies, opstal*) memberikan hak untuk memperoleh kepemilikan atas bangunan atau konstruksi yang terpisah dari kepemilikan atas sebuah tanah¹³⁸. Selanjutnya disebutkan Hak Guna Bangunan dalam UUPA adalah hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah tersebut. Jadi bukan hak untuk menggunakan bangunan milik orang lain¹³⁹. Yang harus dibedakan antara Hak Guna Bangunan dengan Hak Menggunakan Bangunan, yaitu apabila seseorang diberi izin untuk menggunakan bangunan orang lain yang sudah berdiri di atas suatu bidang tanah maka dia memperoleh Hak menggunakan bangunan, sedangkan apabila seseorang memperoleh suatu hak atas tanah yang penggunaannya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan, maka dia memperoleh suatu Hak Atas Tanah.

2. Ciri-Ciri Hak Guna Bangunan

Ciri-ciri yang dimiliki oleh hak guna bangunan sebagai berikut:

137 lihat Pasal 50 ayat (2) UUPA

138 Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), hlm.100

139 Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, (Yogyakarta: Liberti, 2013), hlm.73

- a. Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No.24 Tahun 1997;
- b. Dapat beralih; terjadi karena peristiwa hukum, misalnya pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan campuran.
- c. Dapat dialihkan; terjadi karena subjek hukum melakukan suatu perbuatan hukum, misalnya melakukan perjanjian jual beli, hibah, penukaran, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang bermaksud untuk memindahkan hak penguasaan atas tanah.
- d. Jangka waktunya terbatas.
- e. Dapat dilepaskan oleh pemegang Hak Guna Bangunan sehingga menjadi tanah Negara; Hak-hak penguasaan atas tanah menurut hukum tanah nasional
- f. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan Hak Tanggungan¹⁴⁰.
- g. Peruntukannya hanya untuk bangunan (mendirikan dan mempunyai bangunan), karena Hak Guna Bangunan tidak akan diberikan kepada perusahaan yang bergerak dibidang pertanian, termasuk perkebunan maupun peternakan.
- h. Di atas tanah yang bukan miliknya, karena Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanah yang dapat diperoleh di atas tanah yang bukan miliknya. Di atas tanah yang bukan miliknya ini maksudnya bahwa Hak Guna Bangunan dapat diberikan di atas tanah Negara, bisa juga di atas tanah Hak Pengelolaan, bisa juga di atas tanah Hak Milik orang lain¹⁴¹.

140 Arie S. Hutagalung, dkk., *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, (Denpasar: Pustaka Larasan, Ed.1. 2012), hlm.171-172

141 Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, *Hak.....*, Loc.cit.

3. Subjek Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Penjelasan Pasal 36 ayat (1) UUPA jo. Pasal 19 PP No.40 Tahun 1996, menyebutkan yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:

- a. Warga negara Indonesia¹⁴²;
- b.
 - 1) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia¹⁴³.
 - 2) Hak-hak asing atas hak guna bangunan yang menurut ketentuan konversi hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun¹⁴⁴.
 - 3) Hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh Undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana¹⁴⁵.

Dalam Pasal 103 Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999, kewajiban penerima hak atas tanah adalah:

- a. Membayar Bea Perolehan hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan uang pemasukan kepada negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut PP No.13 Tahun 2010)

142 lihat Penjelasan Pasal 36 ayat (1) huruf a UUPA

143 lihat Penjelasan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.; lihat juga Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UU No.20 Tahun 2011)

144 lihat Pasal 55 ayat (1) UUPA

145 lihat Pasal 55 ayat (2) UUPA.; lihat juga UU No.25 Tahun 2007.; UU No.39 Tahun 2009

- b. Memelihara tanda-tanda batas Adalah mencegah adanya perselisihan tentang tanda batas tanah pemohon.
- c. Menggunakan tanah secara optimal Pemohon harus menggunakan tanah sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.
- d. Mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah, yaitu dengan ikut serta dalam mensukseskan program kebersihan, keindahan dan ketertiban di lingkungan sekitarnya.
- e. Menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup, dilakukan agar pemohon ikut berpartisipasi dalam pembangunan baik yang ada di lingkungan Desa, Kecamatan, maupun yang ada di tingkat Kabupaten.
- f. Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Mengenai pelimpahan Kewenangan pemberian hak atas tanah negara telah diatur dalam Per.KBPN No.2 Tahun 2013.

Dalam hal badan hukum asing ingin memiliki hak guna bangunan maka dua unsur, yakni didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia harus ada, sini terlihat bahwa prinsip nasionalitas tetap dipertahankan. Apabila orang atau badan hukum pemegang hak guna bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna bangunan, maka orang atau badan hukum tersebut dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna bangunan yang dikuasainya kepada orang atau badan hukum yang memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak guna bangunan. Jika hak guna bangunan yang dikuasainya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak guna bangunan tersebut akan hapus secara hukum.

Hal tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA, yang menentukan bahwa: 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 satu 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 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.

Pengaturan lebih lanjut mengenai hal di atas diatur dalam Pasal 20 PP No.40 Tahun 1996 yang menentukan bahwa:

- (1) *Pemegang hak guna bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 19 dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat.*
- (2) *Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum.*

4. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 21 PP No.40 Tahun 1996, tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah: Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik.

Hak Guna Bangunan terjadi¹⁴⁶:

- a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara karena penetapan Pemerintah¹⁴⁷;

Terjadinya adalah melalui permohonan hak dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 22 PP No.40 Tahun 1996, Per.KBPN No.2 Tahun

¹⁴⁶ lihat Pasal 37 UUPA

¹⁴⁷ lihat Pasal 37 huruf a UUPA

2013. Proses terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.

Permohonan Hak atas Tanah Negara diajukan secara tertulis kepada Menteri Melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Setelah berkas permohonan diterima, maka Kepala Kantor Pertanahan:

- 1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- 2) Mencatat dalam formulir isian.
- 3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian.
- 4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut. Dalam hal tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya, maka Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran.

Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada:

- 1) Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar dan tanah yang data yuridis dan data fisiknya telah

cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (*Konstatering Rapport*).

- 2) Tim Penelitian Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum terdaftar yang dituangkan dalam berita acara, atau
- 3) Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah. Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya.

Dalam hal keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Pejabat yang ditunjuk atau Tim Penelitian Tanah atau Panitia Pemeriksa Tanah A, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pemberian hak atas tanah negara yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

Setelah keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan maka berkas permohonan tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah, disertai pendapat dan pertimbangannya. Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan diterima maka Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah untuk:

- 1) Mencatat dalam formulir isian.
- 2) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya.

- 3) Kemudian Kepala Kantor Wilayah meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut.

Dalam hal keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Kantor Pertanahan, maka Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan pemberian Hak atas tanah negara yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

Dalam hal keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara tidak dilimpahkan sepenuhnya kepada Kepala Kantor Wilayah, tetapi Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya. Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan Menteri memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk:

- 1) Mencatat dalam formulir isian.
- 2) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan untuk melengkapinya.
- 3) Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan mempertimbangkan pendapat dan Pertimbangan Kepala Kantor Wilayah dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan.

Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak atas tanah negara yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya. Keputusan pemberian Hak atas tanah atau keputusan penolakan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

- b. mengenai tanah milik; karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut¹⁴⁸.

Terjadinya melalui perjanjian antara pemilik tanah tersebut dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan, serta mengikat pihak ketiga sejak didaftarkannya akta tersebut. Pada Pasal 24 ayat (4) PP No.40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden sedangkan keputusan presiden yang dimaksud sampai dengan saat ini belum ada. Bentuk akta PPAT ini dimuat dalam lampiran Per.KBPN No.8 Tahun 2012.

- c. Ditentukan oleh UU karena ketentuan konversi, sehingga dijadikan menjadi hak guna bangunan, misalnya:

148 lihat Pasal 37 huruf b jo. Penjelasan Pasal 35 UUPA

- 1) Hak *eigendom* kepunyaan orang asing yang mempunyai dua kewarganegaraan¹⁴⁹.
- 2) Hak *eigendom* kepunyaan badan-badan hukum¹⁵⁰.
- 3) Hak *opstal* dan hak *erfpacht* di atas tanah hak *eigendom*¹⁵¹
- 4) Hak *opstal* dan hak *erfpacht* untuk perumahan¹⁵²,
- 5) Hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, pesini, *grand Sultan*, *landerinbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir¹⁵³ dan hak-hak lainnya yang dikuasai oleh warga negara asing¹⁵⁴.

5. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan

Jangka waktu hak guna bangunan paling lama 30 tahun¹⁵⁵. Sedangkan atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun¹⁵⁶.

Dari penjelasan III/3 UUPA, hak yang dipunyai oleh pemegang hak sangat terbatas oleh karena didirikan di atas tanah yang bukan haknya, jadi hanya terjadi sepanjang waktu tertentu. Tidak seperti halnya dengan hak milik yang haknya adalah terpenuh di antara hak-hak atas tanah.

Menurut Pasal 26 PP 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat diperpanjang dan diperbaharui dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik, sesuai dengan keadaan sifat dan tujuan pemberian hak tersebut

149 lihat Ketentuan Konversi Pasal 1 ayat (3) UUPA

150 lihat Ketentuan Konversi Pasal 1 ayat (3) UUPA

151 lihat Ketentuan Konversi Pasal 1 ayat (4) UUPA

152 lihat Ketentuan Konversi Pasal 5 ayat (2) UUPA

153 UU No.1 Tahun 1958 jo. PP No.18 Tahun 1958

154 lihat Ketentuan Konversi Pasal 2 ayat (2) UUPA

155 lihat Pasal 35 ayat (1) UUPA.; juga lihat PP No.40 Tahun 1996.; Keppres No.34 Tahun 1992

156 lihat Pasal 35 ayat (2) UUPA

- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan.
- e. Permohonan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut. Untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, selain dengan syarat tersebut di atas, harus dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 47 Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999:

- (1) *Keputusan mengenai perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak berakhirnya hak yang bersangkutan.*
- (2) *Pembaharuan Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak didaftarkannya keputusan Pemberian Hak Guna Usaha di Kantor Pertanahan.*

Bahwa adanya hak prioritas dalam permohonan hak baru atas tanah yang telah habis masa berlakunya oleh pemohon yang menguasai atau telah menempati di atas tanah negara tanpa gangguan dari siapapun haruslah mendapat hak prioritas untuk dikabulkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Keppres No.32 Tahun 1979, yang menyebutkan:

Tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal Konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.

6. Penggunaan Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan dipergunakan untuk mendirikan/mempunyai bangunan di atas tanah orang lain¹⁵⁷. Berlainan dengan hak guna usaha maka hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu selain atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang¹⁵⁸.

7. Pendaftaran Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah¹⁵⁹ dan merupakan alat pembuktian yang kuat¹⁶⁰.

8. Peralihan Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain¹⁶¹. Setiap peralihan dan penghapusan hak guna usaha harus didaftarkan sebagai usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah¹⁶², karena pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna bangunan, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir¹⁶³.

Peralihan tersebut dapat terjadi karena:

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Penyertaan dalam modal;
- d. Hibah; dan
- e. Pewarisan.

157 lihat Penjelasan Umum A.III (3) UUPA

158 lihat Penjelasan Pasal 35 UUPA

159 lihat Penjelasan Pasal 38 ayat (1) jo. Pasal 19 UUPA

160 lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (2) UUPA

161 lihat Pasal 35 ayat (3) UUPA

162 lihat Pasal 38 ayat (1) jo. Penjelasan Pasal 19 UUPA

163 lihat Penjelasan Pasal 38 ayat (2) UUPA

9. Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan¹⁶⁴. Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak guna bangunan diatur dengan Undang-undang¹⁶⁵. Hal ini sebagai konsekuensi, bahwa dalam undang-undang ini hanya memuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria yang baru¹⁶⁶.

10. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan hapus karena¹⁶⁷:

- a. jangka waktunya berakhir¹⁶⁸ sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya.
- b. dihentikan atau dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi¹⁶⁹:
 - 1) kewajiban-kewajiban pemegang hak; atau
 - 2) syarat-syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah pengelolaan; atau
 - 3) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

164 lihat Pasal 39 UUPA

165 lihat Pasal 51 jo. Pasal 57 UUPA.; yang secara lengkap Pasal 57 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 Staatsblad 1908 No. 542 sebagai yang telah diubah dengan Staatsblad 1937 No. 190.; yang oleh karena sekarang berlaku UU No.4 Tahun 1996

166 lihat Penjelasan Pasal 51 UUPA

167 lihat Pasal 40 UUPA

168 lihat Pasal 40 huruf a UUPA

169 lihat Pasal 40 huruf b UUPA

- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir¹⁷⁰;
- d. dicabut untuk kepentingan umum¹⁷¹;
- e. diterlantarkan¹⁷²;
- f. tanahnya musnah¹⁷³;
- g. ketentuan tentang orang dan/atau badan hukum asing¹⁷⁴.

Jika hak guna usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu satu tahun maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah¹⁷⁵.

Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat maka 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 bangunan¹⁷⁶.

D. HAK PAKAI ATAS TANAH

1. Pengertian Hak Pakai

Pasal 41 UUPA, menyebutkan¹⁷⁷:

- (1) *Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang*

170 lihat Pasal 40 huruf c UUPA

171 lihat Pasal 40 huruf d UUPA.; UU No.20 Tahun 1961

172 lihat Pasal 40 huruf e UUPA.; lihat juga PP No.11 Tahun 2010.; Per.Ka.BPN No.4 Tahun 2010

173 lihat Pasal 40 huruf f UUPA

174 lihat Pasal 40 huruf g jo. Pasal 30 ayat (2) UUPA

175 lihat Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UUPA

176 lihat Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UUPA

177 lihat juga PP No.40 Tahun 1996

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.

- (2) *Hak pakai dapat diberikan:*
 - a. *selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;*
 - b. *dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.*
- (3) *Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.*

Penjelasan Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA, disebutkan:

Hak pakai adalah suatu "kumpulan pengertian" dari pada hak-hak yang dikenal dalam hukum pertanahan dengan berbagai nama, yang semuanya dengan sedikit perbedaan berhubung dengan keadaan daerah seditaerah, pada pokoknya memberi wewenang kepada yang mempunyai sebagai yang disebutkan dalam pasal ini. Dalam rangka usaha penyederhanaan sebagai yang dikemukakan dalam Penjelasan Umum, maka hak-hak tersebut dalam hukum agraria yang baru disebut dengan satu nama saja.

Bedanya hak pakai dengan hak guna usaha ialah bahwa hak guna usaha hanya dapat diberikan untuk keperluan pertanian, peternakan dan perikanan dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar¹⁷⁸. Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak pakai diatur dengan peraturan perundangan¹⁷⁹.

¹⁷⁸ lihat Penjelasan Pasal 28 UUPA

¹⁷⁹ lihat Pasal 50 ayat (2) UUPA

Dari ketentuan Pasal 41 UUPA dapat dijelaskan bahwa ciri-ciri hak Pakai, adalah:

- a. Wewenang pemegang Hak pakai terhadap tanahnya adalah mempergunakan tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, yaitu dapat dilihat dari kata menggunakan tanah, juga dipergunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan, yaitu dapat dilihat dari perkataan memungut hasil dari tanah.
- b. Asal tanah Hak Pakai disamping terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara, juga dapat terjadi pada tanah Hak Milik;
- c. Cara terjadinya Hak Pakai adalah untuk Hak Pakai yang terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara melalui keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, sedangkan Hak Pakai yang terjadi pada tanah Hak Milik terjadi melalui perjanjian penggunaan tanah antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai.
- d. Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 41 UUPA, maka hak pakai memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Hak pakai atas tanah bangunan maupun tanah pertanian;
- b. Dapat diberikan oleh pemerintah maupun oleh si pemilik tanah;
- c. Hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan tertentu;
- d. Hak pakai dapat diberikan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau dengan pemberian jasa berupa apa pun;
- e. Hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang apabila mengenai

- tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan apabila mengenai tanah milik;
- f. Hak pakai tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan; dan
 - g. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung pemerasan.

2. Subjek Hak Pakai

Subjek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia, perwakilan asing, serta badan-badan pemerintah¹⁸⁰. Hak pakai dapat diberikan atas tanah negara, tanah hak pengelolaan oleh pemerintah, dan atas tanah hak milik oleh pemegang hak milik. Jangka waktu hak pakai atas tanah dan tanah pengelolaan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimum selama 20 tahun.

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah¹⁸¹:

- a. Warga negara Indonesia¹⁸²;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia¹⁸³;
Orang-orang asing dapat diberi hak-pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas¹⁸⁴ dan luasnya terbatas¹⁸⁵.
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia¹⁸⁶;

180 *Ibid.*, hal. 43-44.

181 lihat Pasal 42 UUPA

182 lihat Pasal 42 huruf a UUPA

183 lihat Pasal 42 huruf b UUPA.; juga lihat Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (selanjutnya disebut PP No.41 Tahun 1996)

184 lihat Penjelasan Pasal 42 UUPA

185 lihat Penjelasan Umum A.II (5) UUPA

186 lihat Pasal 42 huruf c UUPA

- Badan hukum untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara¹⁸⁷.
- d. Departemen, Lembaga Pemerintahan Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
 - e. Badan-badan keagamaan dan sosial;
 - f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia¹⁸⁸. Badan-badan hukum asing dapat diberi hak-pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas¹⁸⁹.
 - g. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Penjelasan Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA, disebutkan:

Untuk gedung-gedung kedutaan Negara-negara Asing dapat diberikan hak pakai, oleh karena hak ini dapat berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk itu.

Sedangkan berikut merupakan hak dan kewajiban bagi pemegang hak pakai.

- a. Pemegang Hak Pakai berkewajiban:
 - 1) membayar uang masukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
 - 2) menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya, atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik;

¹⁸⁷ lihat Pasal 49 ayat (2) UUPA.; jo PP No.9 Tahun 1987

¹⁸⁸ lihat Pasal 42 huruf d UUPA

¹⁸⁹ lihat Penjelasan Pasal 42 UUPA

- 3) memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
 - 4) menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak pakai tersebut hapus;
 - 5) menyerahkan sertifikat hak pakai yang telah hapus kepada kantor pertanahan;
 - 6) membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai.
- b. Hak Pemegang Hak Pakai
- Pemegang hak pakai berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan hak pakai selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya serta memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya, selama digunakan untuk keperluan tertentu.

3. Objek Hak Pakai

Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah:

- a. Tanah Negara;
Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPNRI) atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan memberikan hak atas tanah. Hak Pakai ini terjadi sejak Surat Keputusan Pemberian Hak Pakai didaftarkan oleh pemohon Hak Pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi

letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Prosedur perolehan Hak Pakai melalui pemberian hak diatur dalam Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.

- b. Tanah Hak Pengelolaan;
Hak Pakai ini diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan setelah dibuatkan Perjanjian Penggunaan Tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang Hak Pakai. Hak Pakai ini terjadi sejak Surat Keputusan Pemberian Hak Pakai didaftar oleh Pemohon Hak Pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan Sertifikat sebagai tanda bukti haknya.
- c. Tanah hak Milik.
Hak Pakai ini terjadi dengan pemberian tanah oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT). Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah ini wajib didaftarkan kepada kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam Buku Tanah. Hak Pakai ini tidak diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

4. Pemberian Hak Pakai

Hak pakai dapat diberikan¹⁹⁰:

190 lihat Pasal 41 ayat (2) UUPA

- a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu¹⁹¹;
- b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun¹⁹².

Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan¹⁹³.

- c. Ditentukan oleh Undang-Undang karena ketentuan konversi, sehingga dijadikan menjadi hak pakai, misalnya:
 - 1) Hak *eigendom* kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan¹⁹⁴;
 - 2) Hak *vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen*, ganggam bauntuik, anggadah, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga¹⁹⁵,
 - 3) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap¹⁹⁶;

Hak pakai terjadi pada tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik. Sebagai tanda bukti hak pakai atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan diterbitkan Sertifikat. Hak pakai ada yang diberikan untuk jangka waktu tertentu dan ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Hak Pakai atas tanah negara terjadi melalui keputusan pemberian hak oleh Kepala Badan Pertanaha Nasional Republik Indonesia, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan terjadi melalui keputusan pemberian

191 lihat Pasal 41 ayat (2) huruf a UUPA

192 lihat Pasal 41 ayat (2) huruf b UUPA

193 lihat Pasal 41 ayat (3) UUPA

194 lihat Ketentuan Konversi Pasal 1 ayat (2) UUPA

195 lihat Ketentuan Konversi Pasal 6 UUPA

196 lihat Ketentuan Konversi Pasal 7 ayat (2) UUPA

hak oleh Keala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota atas usul pemegang Hak Pengelolaan, dan Hak Pakai atas Hak Milik terjadi melalui pemberian Hak Pakai oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh PPAT¹⁹⁷.

5. Jangka Waktu Hak Pakai

Hak pakai atas tanah negara dan Hak pakai atas tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu tertentu yang dapat diperpanjang jangka waktunya dan diperbaharui haknya. Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu tertentu yang tidak dapat diperpanjang jangka waktunya, akan tetapi dapat diperbaharui haknya atas dasar kesepakatan kedua belah pihak. Hak Pakai atas tanah yang bersifat publik diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Jelasnya:

- a. Hak Pakai atas tanah negara ini berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.

Khusus Hak Pakai yang dipunyai oleh Departemen, Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan badan sosial, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

197 Parlindungan, AP., *Beberapa Konsep Tentang Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm.135

Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Pakai tersebut. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

b. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan

Hak Pakai ini berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.

Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Pakai ini dapat dilakukan atas usul pemegang Hak Pengelolaan.

c. Hak Pakai atas tanah Hak Milik

Hak Pakai ini diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan tidak dapat diperpanjang. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai dapat diperbaharui haknya dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam Buku Tanah.

Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan jangka waktu, dan pembaharuan Hak Pakai dapat dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang pemasukan yang ditentukan pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Pakai. Persetujuan untuk pemberian perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Pakai, serta perincian uang pemasukan dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Pakai.

6. Penggunaan Hak Pakai

Penggunaan hak pakai memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini¹⁹⁸.

Hak pakai yang bersifat privat dapat dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak Pakai atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

7. Peralihan Hak Pakai

Hak pakai dapat dialihkan kepada pihak lain apabila:

- a. tanah yang dikuasai langsung oleh Negara harus dengan izin pejabat yang berwenang¹⁹⁹.
- b. tanah milik, jika ditentukan dalam perjanjiannya²⁰⁰.

Hak Pakai atas tanah yang bersifat privat dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain maupun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Sebaliknya, Hak Pakai atas tanah yang bersifat publik tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain maupun tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

198 lihat Pasal 41 ayat (1) UUPA.; lihat juga PP No.40 Tahun 1996

199 lihat Pasal 43 ayat (1) UUPA

200 lihat Pasal 43 ayat (2) UUPA

8. Hapusnya Hak Pakai

Yang memberi wewenang kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang maka hak pakai dapat diberikan:

- a. Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- b. Dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - 1) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 50 Pasal 51 dan Pasal 52 UUPA.
 - 2) Tidak terpenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak atau perjanjian penggunaan hak pengelolaan.
 - 3) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.
- d. Dicabut berdasarkan UU No.20 Tahun 1961
- e. Ditelantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. Ketentuan Pasal 40 Ayat (2) UUPA.

E. HAK PENGELOLAAN

Hak Pengelolaan²⁰¹ adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya²⁰². Status tanah hak pengelolaan adalah memberikan hak kepada pemegang hak atas tanah tersebut untuk berbagai tujuan, yaitu: Pertama, untuk merencanakan peruntukkan dan juga penggunaan tanah tersebut.

Kedua, menggunakan tanah itu untuk keperluan usahanya,
Ketiga, menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga.

Disamping itu harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Pemegang Hak Pengelolaan. Ini meliputi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan juga keuangannya. Yang jelas dengan ketentuan-ketentuan pemberian hak atas tanah kepada pihak yang ketiga ini dilakukan oleh Pejabat pertanahan yang berwenang.

Hak Pengelolaan Atas Tanah adalah hak atas tanah yang diatur diluar UUPA. Sekalipun para ahli banyak yang menyangsikan bahwa HPL bukanlah hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA tentang hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, hak guna usaha dan lainnya atau hak-hak keperdataan atas tanah, namun Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah telah mengkonstruksikan Hak Pengelolaan adalah hak administrasi tanah. Hak Pengelolaan merupakan salah satu wujud nyata bahwa hukum pertanahan adalah bagian hukum administrasi²⁰³.

201 Permen Agraria 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai Dan Hak Pengelolaan

202 Lihat Pasal 1 angka 7 UU No.2 Tahun 2012

203 Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2003), hlm.43

Hak pengelolaan tanah dapat diberikan oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pihak yang memperoleh hak untuk menggunakan bagian dari tanah hak pengelolalaan, dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang agar kepadanya diberikan suatu hak diatas tanah tersebut.

Munculnya hak pengelolaan adalah sebagai hak menguasai dari negara yang dapat dialihkan atau didelegasikan dan hak menguasai oleh negara kepada instansi vertikal di bawahnya ataupun kepada lembaga-lembaga pemerintah ataupun masyarakat hukum adat untuk melakukan tugas-tugas yang tercantum dalam hak menguasai dari negara.

Hak pengelolaan itu tidak tercantum dalam ketentuan UUPA, hanya saja pada Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan: 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.

Istilah hak pengelolaan dari kalangan para ahli, sering dilihat dari segi makna dan substansi yang diberikan perundang-undangan atas keberadaan Hak Pengelolaan. Memaknai hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (dalam hal ini pemegang Hak Pengelolaan). Selanjutnya bahwa hak pengelolaan sebagai gempitan hak menguasai dari negara²⁰⁴ merupakan hak atas tanah diluar UUPA²⁰⁵.

Pendapat ahli di atas sama-sama memberi arti bahwa Hak Pengelolaan adalah bagian dari hak menguasai negara yang diatur diluar UUPA. Padahal yang menarik dari Hak Pengelolaan tidak hanya

204 Boedi Harsono, *Hukum.....*, Op.cit., hlm. 254

205 Parlindungan, AP., *Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.ke-1, 1989), hlm.54

arti pergeseran kewenangan tetapi juga meluas dan menghilangnya subjek Hak Pengelolaan dalam UUPA itu sendiri.

Hanya ada diterbitkan suatu PMA No.9 Tahun 1965 yaitu peraturan tentang konversi hak penguasaan atas tanah negara dan ketentuan tentang kebijaksanaannya yang dalam Pasal 2 menyatakan: jika tanah negara sebagai dimaksud dalam pasal 1, selalu dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan.

Dari uraian di atas maka jelaslah hak pengelolaan itu pertama berasal dari hak penguasaan atas tanah negara dan dari hak pengelolaan itu dapat juga diberikan hak milik, HGB dan hak pakai dan hak ini harus didaftarkan di Kantor Pertanahan (pendaftaran tanah setempat).

Jelaslah dalam pemberian hak pengelolaan oleh pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri) sama sekali tidak tercantum ketentuan juga berhak untuk mendaftarkan sendiri hak itu ataupun untuk memungut hasilnya dan dipergunakan untuk keperluan sendiri. Setiap pemasukan untuk sesuatu instansi pemerintah harus disetorkan ke kas negara sesuai dengan ketentuan Keppres No.29 Tahun 1985.

Hak pengelolaan tersebut diciptakan pada PP No.8 Tahun 1953 yang diberikan kepada Departemen atau lembaga pemerintah lainnya dan daerah-daerah swatantra.

Pasal 6 PP No.8 Tahun 1953 menjelaskan ruang lingkupnya, yaitu:

1. merencanakan peruntukan, dan penggunaan tanah tersebut.
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya,
3. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan.

Ketentuan di atas diulangi lagi pada Pasal 28 PMDN No.5 Tahun 1973. Jelaslah dari PP No.8 Tahun 1953 tersebut, instansi pemerintah tersebut baik tingkatan pusat maupun daerah-daerah berhak untuk mempergunakan tanah itu untuk keperluan sendiri, mengatur pelaksanaan peruntukan penggunaan tanah tersebut dan kemudian memberikan sesuatu hak dan disini jelas hanya satu hak yaitu hak pakai dengan jangka waktu 6 tahun. Dan uang tersebut dipergunakan untuk keperluan sendiri.

Ketentuan tersebut telah dihapuskan dengan ketentuan PMA No.9 Tahun 1965 dan kemudian lagi tersebut PMA No.1 Tahun 1977 tanggal 17 Pebruari 1977, tentang tata cara permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan serta pendaftarannya dan memperjelas tentang ruang lingkup hak itu yang tersebut dalam Pasal 4, sebagai berikut:

1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan,
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya,
3. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Hak penguasaan tanah negara ini, diterbitkan untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak dari lembaga pemerintahan dan daerah otonom akan tanah baik untuk keperluan sendiri, ataupun untuk

diberikan kepada pihak ketiga dan daripadanya mendapatkan pemasukan. Sebelumnya kepada badan hukum kenegaraan, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah otonom diberikan hak eigendom. Dan oleh karena pemerintah pada waktu itu sudah berketetapan tidak akan menerbitkan hak eigendom yang baru namun kebutuhan yang mendesak pemerintah ataupun lembaga pemerintah ataupun daerah otonom akan lahan maka diterbitkan PP No.8 Tahun 1953.

Pemberian kewenangan tersebut juga berlaku dalam HPL, yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 jo Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974. Wewenang yang diberikan kepada pemegang HPL:
 - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
 - c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya.
2. Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya, selain kewenangan yang disebutkan pada butir a, ditambahkan bahwa dalam hal menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-

pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Namun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, sehingga dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria tersebut.

3. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, menegaskan bahwa kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dan dengan diterbitkannya pula PMDN No.1 Tahun 1977 makin jelaslah posisi dari hak pengelolaan itu dalam sistematik hak-hak tanah sesuai dengan UUPA yang tersebut dalam Pasal 2 ayat (4). Pada pihak lain PP No.10 Tahun 1961 telah menetapkan tata cara pendaftaran tanah dan tertib administrasi agraria ini dilaksanakan dengan diterbitkannya ketentuan PMDN No.1 Tahun 1977 tersebut sehingga baik hak pengelolaan maupun hak-hak yang diterbitkan berdasarkan hak pengelolaan itu harus didaftarkan di kantor pendaftaran tanah.

Jelaslah dengan hak pengelolaan maka sebagian dari wewenang dari hak mengiasai dari negara dan antara lain tidak termasuk kewenangan untuk menerima sendiri uang pemasukannya dan ataupun

mendaftarkan sendiri hak tersebut dan prosedur pemberian hak kepada pihak kesatu, berdasarkan suatu perjanjian antara pemegang hak menguasai dari negara dengan penerima hak dan kemudian oleh Kepala Direktorat Agraria Provinsi diterbitkan SK tentang pemberian hak (jika tanah tersebut luasnya tidak dari 2.000 M² dan jika lebih dari 2.000 M² maka kewenangan memberikan hak tersebut ada pada Menteri Dalam Negeri (lihat PMDN No.6 Tahun 1972) dan setelah uang wajibnya dibayar di kas negara harus didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah, sedang lamanya hak tersebut menurut ketentuan UUPA dan PMDN No.6 Tahun 1972 tersebut.

Hak pengelolaan yang diberikan kepada daerah-daerah otonom sudah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme birokrasi yang dijelaskan di atas. Namun hak pengelolaan yang dilakukan oleh pelabuhan-pelabuhan di Indonesia masih saja melakukan ketentuan Stb.1917 No.464 Jo. Pasal 521 KUH Perdata. Dari ketentuan hak menguasai dari negara maka negara tidak dimungkinkan lagi memberikan hak sewa kepada pihak lain, tetapi dapat memberikan hak milik, HGB dan hak pakai.

Sehubungan dengan ketentuan Stb.1917 No.464 tersebut di atas maka oleh *Direktur der Burgerlijke Openbare Werken* tertanggal 14 Desember 1923 No.5646/H diberi wewenang kepada Direktur ataupun pengelola pelabuhan ataupun kepada residen setempat, hak untuk menyewakan dengan hak pembatalan dengan tidak lebih lama dari 1 tahun (tentunya dengan saban kali diperpanjang) atas tanah-tanah dan lain-lain hak atas tanah pelabuhan.

Sayangnya sungguhpun sudah diterbitkan keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan No.191 Tahun 1969 dan SK No.83/0/1969 tentang penyediaan dan penggunaan tanah untuk keperluan pelabuhan dan bahwa tanah-tanah yang diserahkan kepada

pelabuhan tersebut tidak mungkin tidak harus hak pengelolaan dan ketentuan hak pengelolaan ini harus disesuaikan dengan PMDN No.6 Tahun 1972 dan PMDN No.1 Tahun 1977. Oleh karena ini baru ketentuan PMDN maka mungkin belum dipatuhi oleh Departemen Perhubungan, yaitu masih saja mempergunakan modus sewa menyewa dengan hak pembatalan dengan tidak lebih lama satu tahun, tetapi sekarang dengan memakai istilah sewa menyewa diganti dengan hak pakai dan sungguhpun pada diktum ketiga No. 3 Keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan tentang batas-batas daerah lingkungan kerja pelabuhan Belawan No.14 Tahun 1982 dan No. KM 70/AL.101/PHB/82 (dan tentunya juga dengan pelabuhan-pelabuhan lainnya) sebagai berikut: Hak pengelolaan tersebut di atas memberikan wewenang kepada Menteri Perhubungan untuk:

1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
3. menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh Menteri Perhubungan atau Pejabat yang ditunjuknya, yang meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga tersebut dilakukan oleh pejabat Agraria yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Malah dalam kenyataan terbukti dari penelitian yang menunjukkan bahwa surat perjanjian hak pakai untuk tanah pelabuhan diberikan 20.000 M² dan jangka waktunya 10 tahun dan setiap kali perpanjangan 2

kali 5 tahun dan uang pemasukannya dimasukkan ke kas administrator Pelabuhan.

Kenyataan ini berarti kita masih perlu membenahan dari hak pengelolaan tersebut dengan menuangkannya dalam suatu Peraturan Pemerintah sebagai implementasi dari pasal 2 ayat (4) UUPA. Terhadap tanah-tanah yang hanya dipergunakan untuk keperluan sendiri dari lembaga-lembaga pemerintah ataupun daerah-daerah otonom maka sesuai dengan PMA No.9 Tahun 1965 dikonversikan menjadi hak pakai (khusus), karena waktu yang diberikan tidak terbatas, artinya selama dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dan pemegang haknya tidak boleh memindahkan haknya kepada orang ketiga demikian pula tidak boleh dibagi-bagi luasnya hak seseorang/badan, maka dinyatakan ada dua kewenangan, yaitu *right to use* (boleh mempergunakan menurut kehendaknya) dan *right to disposal* (artinya boleh dijual/dialihkannya).

Disini hak pakai (khusus tersebut tidak ada *right to disposal*nya dan demikian pula *right to use*nya pun terbatas menurut peruntukan yang telah ditentukan semula dan keputusan pemberian haknya, umpamanya kepada sesuatu universitas diberikan hak untuk dipergunakan untuk keperluan pendidikan tinggi, dan tidak dapat diubah.

Hak pengelolaan seharusnya juga diberikan kepada Departemen Transmigrasi dan Departemen Kehutanan, sehingga sistematis dan birokrasi yang dituntut oleh UUPA dapat kita laksanakan²⁰⁶.

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 jo Pasal 1 angka 3 Permen Agraria Kepala BPN Nomor

206 Parlindungan, AP., *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*. (Bandung: Mandar Maju, Cet.Ke-1, 1989), hlm.94

9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, adalah:

1. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
2. Badan Usaha Milik Negara.
3. Badan Usaha Milik Daerah.
4. PT Persero.
5. Badan Otorita.
6. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

F. HAK-HAK LAIN DAN YANG BERSIFAT SEMENTARA

1. Hak Atas Air

Atas dasar hak menguasai dari Negara²⁰⁷ ditentukan hak-hak atas air²⁰⁸, yang terdiri dari²⁰⁹:

a. Hak Guna Air

Hak guna air²¹⁰ ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu diatas tanah orang lain²¹¹. Hak guna air ialah hak akan memperoleh air dari sungai, saluran atau mata air yang berada di luar tanah miliknya, misalnya untuk keperluan mengairi tanahnya, rumah tangga dan lain sebagainya. Untuk itu maka sering kali air yang diperlukan itu perlu dialirkan (didatangkan) melalui tanah orang lain dan air yang tidak diperlukan seringkali perlu dialirkan pula (dibuang) melalui tanah orang yang lain lagi. Orang-orang tersebut tidak

207 lihat Pasal 4 ayat (1) UUPA jo. Permen Agr./KBPN. No.9 Tahun 1999

208 lihat Pasal 4 ayat (3) UUPA

209 lihat Pasal 16 ayat (2) UUPA

210 lihat Pasal 16 ayat (2) huruf a UUPA

211 lihat Pasal 47 ayat (1) UUPA

boleh menghalang-halangi pemilik tanah itu untuk mendatangkan dan membuang air tadi melalui tanahnya masing-masing²¹².

Hak guna air adalah mengenai air yang tidak berada di atas tanah miliknya sendiri. Jika mengenai air yang berada diatas tanah miliknya sendiri maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah²¹³. Hak guna air diatur dengan Peraturan Pemerintah²¹⁴, yang terdiri dari:

1) hak guna pakai air;

Hak guna pakai air dapat disewakan atau dipindahtangankan, sebagian atau seluruhnya.

2) hak guna usaha air.

Hak guna usaha air adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air. Hak guna usaha air ialah hak guna air untuk memenuhi kebutuhan usaha, baik penggunaan air untuk bahan baku produksi, pemanfaatan potensinya, media usaha, maupun penggunaan air untuk bahan pembantu produksi. Hak guna usaha air dapat disewakan atau dipindahtangankan, sebagian atau seluruhnya.

b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan

Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan²¹⁵ adalah mengenai air yang tidak berada di atas tanah miliknya sendiri. Jika mengenai air yang berada diatas tanah miliknya sendiri maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah²¹⁶. Hak

212 lihat Penjelasan Pasal 47 UUPA

213 lihat Penjelasan Pasal 47 UUPA

214 lihat Pasal 47 ayat (1) UUPA jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (selanjutnya disebut UU No.11 Tahun 1974); Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (selanjutnya disebut PP No.42 Tahun 2008)

215 lihat Pasal 16 ayat (2) huruf b UUPA

216 lihat Penjelasan Pasal 47 UUPA

pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah²¹⁷.

2. Hak Atas Ruang Angkasa

Atas dasar hak menguasai dari Negara²¹⁸ ditentukan hak guna ruang angkasa²¹⁹. Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu²²⁰.

Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah²²¹, yang diadakan mengingat kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dikemudian hari²²². Disamping yang disebutkan di atas ada Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi:

1. *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 UU ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.*

217 lihat Pasal 47 ayat (1) UUPA jo. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi

Hasil Perikanan (selanjutnya disebut UU No.16 Tahun 1964) dan UU No.45 Tahun 2009

218 lihat Pasal 4 ayat (1) UUPA jo. Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies*, 1967 (Traktat Mengenai Prinsip-Prinsip Yang Mengatur Kegiatan Negara-Negara Dalam Eksplorasi Dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan Dan Benda-Benda Langit Lainnya, 1967) (selanjutnya disebut UU No.16 Tahun 2002)

219 lihat Pasal 4 ayat (3) jo. Pasal 16 ayat (2) huruf c UUPA, dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan (selanjutnya disebut UU No.21 Tahun 2013)

220 lihat Pasal 48 ayat (1) UUPA

221 lihat Pasal 48 ayat (1) UUPA

222 lihat Penjelasan Pasal 48 UUPA

2. *Ketentuan Pasal 52 Ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini.*

3. Hak Sewa

a. Pengertian Hak Sewa

Hak sewa²²³ merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, yang hanya disediakan untuk bangunan-bangunan²²⁴, yang ketentuan-ketentuan lebih lanjut diatur dengan peraturan perundangan²²⁵. Hak sewa atas tanah ialah seseorang atau badan hukum yang berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa²²⁶.

Pembayaran uang sewa dapat dilakukan²²⁷:

- 1) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu²²⁸;
- 2) sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan²²⁹.

Perjanjian sewa tanah tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan²³⁰. Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena Negara bukan pemilik tanah²³¹.

b. Subjek Hak Sewa

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah²³²:

- 1) warga-negara Indonesia²³³;

223 lihat Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA

224 lihat Penjelasan Pasal 45 jo. Pasal 10 ayat (1) UUPA

225 lihat Pasal 50 ayat (2) UUPA

226 lihat Pasal 44 ayat (1) UUPA

227 lihat Pasal 44 ayat (2) UUPA

228 lihat Pasal 44 ayat (2) huruf a UUPA

229 lihat Pasal 44 ayat (2) huruf b UUPA

230 lihat Pasal 44 ayat (3) UUPA

231 lihat Penjelasan Pasal 45 UUPA

232 lihat Pasal 45 UUPA

233 lihat Pasal 45 huruf a UUPA

- 2) orang asing yang berkedudukan di Indonesia²³⁴;
- 3) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia²³⁵;
- 4) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia²³⁶.

4. Hak Membuka Tanah

Hak membuka tanah adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah²³⁷. Hak membuka tanah hanya dapat dipunyai oleh warga-negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah demi kepentingan umum yang lebih luas daripada kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan²³⁸.

5. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah²³⁹. Hak memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga-negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah demi kepentingan umum yang lebih luas daripada kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan²⁴⁰. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh

234 lihat Pasal 45 huruf b UUPA

235 lihat Pasal 45 huruf c UUPA

236 lihat Pasal 45 huruf d UUPA

237 lihat Pasal 16 ayat (1) huruf f dan huruf g UUPA.; juga lihat UU No.19 Tahun 2004.; Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah (selanjutnya disebut PP No.62 Tahun 1998)

238 lihat Pasal 46 ayat (1) dan Penjelasannya UUPA

239 lihat Pasal 16 ayat (1) huruf g dan Penjelasan Pasal 46 UUPA.; juga lihat UU No.19 Tahun 2004

240 lihat Pasal 46 dan Penjelasannya UUPA

hak milik atas tanah itu²⁴¹, dimana perolehan yang demikian sering disebut dengan pemilikan secara original.

6. Hak Gadai

Pemilik tanah yang memerlukan uang dapat pula (untuk sementara) menggadaikan tanahnya, sedangkan penggunaan tanahnya beralih pada pemegang gadai²⁴².

7. Hak Usaha Bagi Hasil²⁴³

8. Hak Menumpang²⁴⁴

9. Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian²⁴⁵ hanya mempunyai sifat sementara²⁴⁶.

241 lihat Pasal 46 ayat (2) UUPA.; lihat juga UU No.19 Tahun 2004

242 lihat Penjelasan Pasal 25 UUPA

243 lihat Pasal 53 ayat (1) UUPA

244 lihat Pasal 53 ayat (1) UUPA

245 lihat Pasal 53 ayat (1) UUPA

246 lihat Penjelasan Pasal 45 jo. Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA

BAB 4

PENDAFTARAN TANAH

A. PENGERTIAN PENDAFTARAN HAK

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* atau dalam bahasa Belanda merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menerapkan mengenai luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Dengan demikian *cadaster* merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian dan identifikasi dari lahan dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah²⁴⁷.

Sedangkan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 PP No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur

²⁴⁷ Parlindungan, AP., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.KE-4, 2009), hlm.18-19

meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian. 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.

Di sisi lain pengertian pendaftaran tanah adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Dari definisi di atas dapat dilihat bahwa pendaftaran tanah mempunyai unsur-unsur sebagai berikut²⁴⁸:

1. Rangkaian kegiatan

Rangkaian kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

2. Dilakukan oleh Pemerintah

Pendaftaran tanah diselenggarakan Pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan, pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali

248 Boedi Harsono, *Hukum.....*, Op.cit., hlm.241

mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional/melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan.

3. Secara terus menerus dan teratur
Terus menerus menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Sekali tanah itu didaftarkan maka setiap terjadi perubahan atas tanah maupun subjeknya harus disesuaikan dengan pendaftaran tanah. Sedangkan teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.
4. Untuk mengumpulkan data tanah
5. Wilayah tertentu dan tujuan tertentu
Yang dimaksud wilayah adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang bisa meliputi seluruh negara, desa ataupun kelurahan seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
6. Memproses, menyimpan, menyajikan pada masyarakat.
7. Dengan memberikan alat bukti kepada pemilik tanah beserta pemeliharannya

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi 2 (dua) kegiatan yaitu pendaftaran untuk tanah yang belum terdaftar sama sekali yang dikenal dengan istilah pendaftaran tanah pertama kali atau *initial registration*

dan pendaftaran tanah terhadap Objek yang telah terdaftar dalam bentuk pemeliharaan data pendaftaran tanah atau *maintenance*²⁴⁹.

Kegiatan Pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia²⁵⁰. Untuk pendaftaran tanah pertama kali (*initial registration*) meliputi tiga bidang kegiatan yaitu:

1. bidang fisik atau teknik kadastral,
2. bidang yuridis, dan
3. penerbitan dokumen tanda bukti hak.

B. LANDASAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH

Dasar hukum pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 19 UUPA. Inti dari ketentuan tersebut menentukan bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* di seluruh wilayah Indonesia yang diatur pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah. Untuk melaksanakan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut maka oleh Pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Per.KBPN No.8 Tahun 2012 tentang Perubahan 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.

249 Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005), hlm.33

250 Boedi Harsono, *Hukum.....*, Op.cit., hlm.74

C. TUJUAN PENDAFTARAN TANAH

Berdasarkan Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah bertujuan:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak (Pasal 4 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997).

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah yang dijamin undang-undang²⁵¹.

Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

- a. Kepastian Status Hak Yang Didaftar

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan,

²⁵¹ Ibid, hlm.500

Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

b. Kepastian Subjek Hak

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

c. Kepastian Objek Hak

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, Kelurahan/Desa, Kecamatan/Kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah Utara, Selatan, Timur, dan Barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

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 yang terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informal tersebut, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Karena terbuka untuk umum maka daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum (Pasal 4 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997).

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tanggungan.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut sebidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan (Pasal 4 ayat (3) PP No.24 tahun 1997).

Tujuan pendaftaran tanah adalah agar kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan, dimana²⁵²:

1. Orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan;

252 Parlindungan, AP., *Pendaftaran*, Op.cit., hlm.214

2. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau debitor itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Sehingga tujuan pendaftaran tanah itu adalah sebagai berikut²⁵³:

1. Memberikan Kepastian Objek
Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan, hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak. Yang siapa yang berhak atasnya/siapa yang mempunyai dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah-tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.
2. Memberikan Kepastian Hak
Ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan

253 Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm.21

karena dikenal tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada hak-hak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

3. Memberikan Kepastian Subjek

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga. Diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Disisi lain disebutkan tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah adalah sebagai berikut²⁵⁴:

1. Memberikan perlindungan hukum (*rechts kadaster*) dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang terdaftar sehingga yang bersangkutan dapat dengan mudah membuktikan darinya sebagai pemegang hak yang sempurna. Untuk itu sebagai bukti kepadanya diberikan Sertifikat sebagai tanda bukti hak;
2. Menyediakan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dan mereka yang hendak melakukan hubungan hukum berkaitan dengan suatu bidang tanah dan/ atau satuan-satuan rumah susun serta hak-hak lainnya.

254 Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan.....*, Op.cit., hlm.33

D. ASAS PENDAFTARAN TANAH

Menurut Pasal 2 PP No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan 5 (lima) asas yaitu:

1. Asas Sederhana

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

2. Asas Aman

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

3. Asas Terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan agar 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 pihak yang memerlukan.

4. Asas Mutakhir

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

5. Asas Terbuka

Dengan berlakunya asas terbuka maka data yang tersimpan di kantor pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata

lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

E. OBJEK PENDAFTARAN TANAH

Pengaturan terhadap objek pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 PP No.24 Tahun 1997, yaitu²⁵⁵:

1. Objek pendaftaran tanah meliputi:
 - a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
 - b. tanah hak pengelolaan;
 - c. tanah wakaf;
 - d. hak milik atas satuan rumah susun;
 - e. hak tanggungan;
 - f. tanah Negara.
2. Dalam hal tanah Negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

F. SISTEM PENDAFTARAN TANAH

Pada dasarnya dikenal 2 (dua) sistem pendaftaran dalam pendaftaran tanah yaitu²⁵⁶:

1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk

²⁵⁵ *Ibid*

²⁵⁶ Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.76

penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*title by registration, the register is everything*). Pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini.

Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

Sistem ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia selama tahun 1858²⁵⁷. Sesuai dengan namanya, sistem ini diciptakan oleh seorang bernama Sir Robert Torrens. Sistem ini kemudian dianut oleh banyak negara lain dengan menyesuaikannya dengan hukum material masing-masing negara tetapi tata dasarnya masih sama.

Menurut sistem Torrens, 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 sertifikat tanah itu diperoleh dengan cara pemalsuan atau penipuan.

257 Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006), hlm.169

Pendaftaran tanah di Indonesia dikatakan mempergunakan sistem Torrens, hanya saja tidak jelas dari negara mana ditiru sistem tersebut, apakah dari Australia atau dari Amerika bagian barat ataupun dari Filipina yang semuanya mempergunakan sistem Torrens dalam pendaftaran tanah tersebut.

Mengenai sistem Torrens ini selain sederhana, efisien, murah dan selalu dapat diteliti pada akta pejabatnya siapa-siapa yang bertandatangan pada akta Pejabat Pembuat Akta Tanah-nya dan demikian pula pada sertifikat hak atas tanahnya. Dengan demikian jika terjadi mutasi hak maka nama-nama dari pemilik sebelumnya dicoret dengan tinta halus, sehingga masih terbaca dan pada bagian bawahnya tertulis nama pemilik yang baru disertai dengan alas haknya.

Penerapan sistem ini berawal dari cita suatu ketentuan bahwa apabila seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya. Permohonan tersebut kemudian diteliti oleh *Barister and Conveyancer* yang terkenal sebagai *examiner of title* (pemeriksa tanah), dan berdasarkan PP No.10 Tahun 1961 disebut sebagai Panitia Adjudikasi oleh PP No.24 Tahun 1997.

Ada beberapa keuntungan dari sistem Torrens:

- a. Ketidakpastian
- b. Biaya peralihan berkurang dari *pound* menjadi *shilling*, waktu dari menjadi hari;
- c. Uraian yang tidak jelas dan berbeli
- d. Persetujuan disederhanakan mengurus sendiri kepentingannya;
- e. Penipuan sangat dihalangi;

- f. Banyak hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hak atas tanah telah dikembalikan pada nilai yang sebenarnya.
- g. Proses disederhanakan dengan meniadakan beberapa hal.

Orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indivisible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.²⁵⁸ Maka apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus mendapat ganti rugi (kompensasi) dalam bentuk lain.

258 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.326

2. Sistem Publikasi Negatif²⁵⁹

Sistem publikasi negatif maksudnya apabila orang sebagai subjek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat bukti yang cukup kuat²⁶⁰.

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran hak tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* yaitu suatu asas yang menyatakan orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Maka, data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertifikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

Menurut sistem ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya²⁶¹.

259 *Ibid*

260 Sunindhia, Y.W., *Pembaruan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm.137

261 Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1993), hlm. 93-94

Jadi, jaminan perlindungan yang diberikan oleh sistem publikasi negatif ini tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Selalu ada kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA mengatur bahwa setelah seseorang melakukan pendaftaran tanah, maka akan diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti yang kuat atas penguasaan tanah. Pasal tersebut diperkuat dengan penjelasan PP No.24 Tahun 1997 yang berbunyi:

Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari penegasan kedua Peraturan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa kata kuat dalam Pasal tersebut mengandung arti bahwa sertifikat yang diterbitkan tersebut memiliki kekuatan sempurna namun tidak mutlak dan membawa konsekuensi hukum bahwa segala yang tercantum di dalam sertifikat tersebut adalah benar sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya bahwa sertifikat tersebut adalah tidak benar.

Lebih lanjut dikatakan bahwa sistem publikasi negatif tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan menggunakannya maupun pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik melalui pendaftaran tanah atas namanya.

Kelemahan sistem Pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia, yaitu sistem negatif yang bertendensi positif seperti yang disebutkan

dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan digunakannya kata-kata kuat, maka dapat dilihat bahwa sistem pendaftaran yang digunakan negatif, sebab jika yang digunakan sistem pendaftaran positif, maka kata yang tepat adalah mutlak, sehingga sertifikat hanya merupakan bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak²⁶².

Kekuatan pembuktian sertifikat diatur juga dalam Pasal 32 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa:

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

Penjelasan Pasal 32 ayat (1); *Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.*

- (2) *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*

262 *Ibid*

bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Penjelasan Pasal 32 ayat (2); Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah, bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan

lembaga acquisideve verjaring atau adverse possession. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. yaitu lembaga rechisverwerking.

Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini²⁶³.

Dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari. Hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkret dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Dari rumusan pasal-pasal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum harus diterima sebagai data yang benar selama data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang ada di Kantor Pertanahan, maka sertifikat hak atas tanah masih dapat dicabut atau dibatalkan apabila ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertifikat tersebut, baik karena adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau karena ada cacat hukum atas penerbitannya.

263 lihat PP No.11 Tahun 2010.; Per.Ka.BPN No.4 Tahun 2010

G. KEGIATAN PENDAFTARAN TANAH

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah tersebut di atas dijabarkan lebih lanjut lagi dalam PP No.24 Tahun 1997, yaitu:

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet* atau *Initial Registration*).

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Pasal 1 angka 9 PP No.24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan (Pasal 1 angka 10 PP No.24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi

yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 PP No.24 Tahun 1997).

Dalam suatu desa atau kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan perorangan atau massal.

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.

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

- 1) Pembuatan peta dasar pendaftaran;
- 2) Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- 3) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;

b. Pembuatan daftar tanah.

Daftar tanah adalah dokumen dalam daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (Pasal 1 angka 16 PP No.24 Tahun 1997).

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh

Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

c. Pembuatan Surat Ukur.

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (Pasal 1 angka 17 PP No.24 Tahun 1997). Bagi bidang-bidang yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan surat ukur ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

d. Pembuktian hak dan pembukuannya, kegiatannya meliputi:

- 1) Pembuktian hak baru;
- 2) Pembuktian hak lama;
- 3) Pembukuan hak;
- 4) Penerbitan sertifikat;
- 5) Penyajian data fisik dan data yuridis;
- 6) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

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

Yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 PP No.24 Tahun 1997).

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
 - 1) Pemindahan hak;
 - 2) Pemindahan hak dengan lelang;
 - 3) Peralihan hak karena pewarisan;
 - 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - 5) Pembebanan hak;
 - 6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
 - 1) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
 - 2) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah;
 - 3) Pembagian hak bersama;
 - 4) Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun;
 - 5) Peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan;
 - 6) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
 - 7) Perubahan nama;
- c. Perubahan data yuridis dapat berupa:
 - 1) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;

- 2) Peralihan hak karena pewarisan;
 - 3) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - 4) Pembebanan Hak Tanggungan;
 - 5) Peralihan Hak Tanggungan;
 - 6) Hapusnya Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan;
 - 7) Pembagian hak bersama;
 - 8) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
 - 9) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
 - 10) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
- d. Perubahan data fisik dapat berupa;
- 1) Pemecahan bidang tanah;
 - 2) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
 - 3) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

H. PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN TANAH

Dalam pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Tujuan pendaftaran tanah pada hakekatnya merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechts cadaster* atau *legal cadaster*). Selain *rechts cadaster*, dikenal juga pendaftaran tanah untuk keperluan penetapan klasifikasi dan besarnya pajak (*fiscal cadaster*). Sebagian

kegiatannya yang berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta. Tetapi untuk memperoleh kekuatan hukum hasilnya memerlukan pengesahan Pejabat Pendaftaran yang berwenang, karena akan digunakan sebagai tanda bukti²⁶⁴.

Di Indonesia penyelenggaraan pendaftaran tanah diklasifikasikan menjadi dua jenis kegiatan berdasarkan tujuannya, yaitu:

1. *Rechts Cadaster/Legal Cadaster* (Kadaster Hak)

Yaitu jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

2. *Fiscal Cadaster* (Fiskal Kadater)

Yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 bidang, yaitu:

1. Data Fisik, yaitu mengenai tanahnya, lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
2. Data Yuridis, yaitu mengenai haknya, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya pihak lain

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA sebagaimana yang telah disebutkan di atas dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam Pasal

264 Boedi Harsono, *Hukum.....*, Op.cit., hlm.72

ini tidak menyebutkan instansi Pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Pasal 19 ayat (3) UUPA menyatakan bahwa:

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan Masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Dalam Penjelasan Umum Angka IV UUPA menyatakan bahwa:
Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah Negara.

Bahwa pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari menteri yang bersangkutan dan urgensi yang ada, sungguhpun pada waktu itu di seluruh wilayah Republik Indonesia di tiap kabupaten sudah ada Kantor-kantor Agraria dan Pertanahan²⁶⁵.

Atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat (3) tersebut di atas, penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi dari pada di daerah perdesaan. Selanjutnya, pendaftaran tanah diselenggarakan di daerah perdesaan. Pendaftaran tanah ini juga bergantung pada

265 A.P. Parindungan, *Komentar*, Op.cit., hlm.115

anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.

UUPA menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA, yaitu:

Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah. Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah.

Dalam sejarah, pendaftaran tanah di Indonesia pernah dilakukan oleh Menteri Agraria, Menteri Pertanian dan Agraria, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan terakhir oleh Badan Pertanahan Nasional yang dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut Perpres No.63 Tahun 2013). Dalam Pasal 5 PP No.24 Tahun 1997 menyatakan bahwa Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa:

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.

Yang dimaksud dengan Pejabat lain tersebut yaitu dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota.

Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:

1. Di Tingkat Pusat (Ibu Kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI).
2. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
3. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP No.24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT²⁶⁶)
Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)
Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik.
3. Pejabat dari Kantor Lelang

²⁶⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No.37 Tahun 1998)

Peran Pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

4. Panitia Adjudikasi

Peran Panitia Adjudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan Sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Adjudikasi.

I. PEMBUKTIAN HAK DALAM PENDAFTARAN TANAH

Dalam Pasal 23 PP No.24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan dengan:

1. Hak atas tanah baru:

- a. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan. Penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas Tanah Negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum. Pada saat ini pengaturan tentang pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Permen Agr./KBPN No.3 Tahun 1999, sedangkan prosedur pemberian hak atas tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.
- b. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan

apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Pakai atas tanah Hak Milik. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik disamping diatur dalam PP No.40 Tahun 1996, juga diatur dalam Permen Agr./KBPN No.3 Tahun 1997.

2. Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.
Penetapan pemberian Hak Pengelolaan berupa diterbitkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Mekanisme pemberian Hak Pengelolaan diatur dalam Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999.
3. Tanah wakaf dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf.
Yang dimaksud dengan Akta Ikrar Wakaf adalah Akta Ikrar Wakaf sebagaimana dimaksud dalam PP No.24 Tahun 1997. Ketentuan mengenai pembuktian wakaf ditinjau dari sudut objeknya, pembukuan merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebenarnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik. Pejabat yang berwenang menerbitkan Akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang dijabat oleh Kepala Kantor Urusan Agama (Kepala KUA).
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dibuktikan dengan akta pemisahan.
Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah hak pemilikan individual atas suatu satuan rumah susun tertentu, yang meliputi dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan hak bersama atas apa yang disebut dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, tempat bangunan rumah susun itu didirikan. Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun dilakukan berdasarkan akta pemisahan, yang menunjukkan satuan rumah

susun yang mana yang dimiliki dan berapa bagian proporsional pemilikannya atas benda-benda yang dihibahkan bersama tersebut.

Yang dimaksud dengan akta pemisahan satuan rumah susun menurut Pasal 1 huruf e PMDN No.3 Tahun 1992 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun, adalah akta pemisahan atas satuan rumah susun yang harus didaftarkan oleh penyelenggara pembangunan pada Kantor Pertanahan setempat dengan melampirkan sertifikat hak atas tanah, izin layan huni serta warkah-warkah lainnya.

Pembukuan hak milik atas satuan rumah susun merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah terdapat bangunan gedung yang bersangkutan sudah didaftar. Pejabat yang berwenang mengesahkan akta pemisahan rumah susun adalah Bupati atau Walikota setempat berdasarkan Pasal 4 Per.KBPN No.2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.

5. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan akta Pemberian Hak Tanggungan.

Yang dimaksud dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan adalah Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam UU No.4 Tahun 1996. Akta Pemberian Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 5 UU No.4 Tahun 1996 adalah akta PPAT yang berisi pemberian Hak Tanggungan kepada Kreditor tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya.

Cara perolehan pembuktian hak lama atas tanah menurut Penjelasan Pasal 24 PP No.24 Tahun 1997, ada 2 macam cara yaitu berdasarkan pembuktian pemilikan tanah dan berdasarkan pembuktian penguasaan tanah, yaitu sebagai berikut:

1. Berdasarkan pembuktian pemilikan tanah

Hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Pembuktian hak lama berdasarkan pemilikan tanah dinyatakan secara tertulis sesuai konversi hak-hak lama di dalam penjelasan pasalnya, sebagai berikut²⁶⁷:

- a. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27)*, yang telah dibubuhi catatan bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik.
- b. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27)*, sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilakukan menurut PP No.10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan.
- c. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja bersangkutan.
- d. Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Permen Agr. No.9 Tahun 1959.
- e. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang

267 Chandra, S., *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hlm.18

diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya.

- f. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat atau Kepala Desa Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP No.24 Tahun 1997.
 - g. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan.
 - h. Akta Ikar Wakaf atau Surat Ikrar Wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP No.28 Tahun 1977.
 - i. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan.
 - j. Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
 - k. Petuk Pajak Bumi atau *Landrate*, girik, pipil, ketitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP No.10 Tahun 1961.
 - l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
 - m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.
2. Berdasarkan pembuktian penguasaan tanah.
- Dalam hal atau tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan pernyataan penguasaan fisik oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut.
- b. Kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa atau kelurahan yang bersangkutan.
- c. Kenyataan tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya.
- d. Pihak lain telah diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman.
- e. Kebenaran-kebenaran tersebut di atas telah diteliti.
- f. Kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi bukti kepemilikan itu, dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sporadik. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

Jadi pembuktian dalam suatu hal hukum dan peradilan adalah suatu peristiwa dan hak. Contoh hak yang dimaksud adalah hak kepemilikan atas tanah. Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan suatu bidang tanah tertentu yang dimiliki, dimana di dalamnya diatur tentang hak dan kewajiban.

Hak disini diartikan sebagai kewenangan untuk mempergunakan tanah bagi kepentingan pribadinya dengan batasan tidak merugikan dan mengganggu pihak lain sesuai yang diatur dalam UUPA²⁶⁸.

J. SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Sertifikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti kepemilikan sah hak atas tanah yang ditentukan oleh Undang-undang. Dengan melihat ketentuan Pasal 19 UUPA diketahui bahwa hasil dari pendaftaran tanah yaitu dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan hak yang kuat namun bukan merupakan suatu alat bukti yang bersifat mutlak. Penggunaan sertifikat hak atas tanah sesuai dengan sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia yang disebut dengan sistem publikasi negatif, dimana sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat bukti yang kuat tentang adanya suatu hak atas tanah. Ini mengandung pengertian bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima terutama oleh hakim dalam suatu Peradilan sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ditemukan alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Pengertian mengenai Sertifikat hak atas tanah menurut Pasal 32 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 adalah:

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

268 John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm.184

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu Objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP No.24 Tahun 1997)

Pandangan lain yang dimaksud dengan sertifikat adalah²⁶⁹: Surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP No.24 Tahun 1997). Sedangkan Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah (pasal 1 angka 15 PP No.24 Tahun 1997).

Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subjek maupun Objek ilmu hak atas tanah.

Sertifikat tanah adalah Salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara.

Dalam bukunya Hak atas Tanah menyebutkan sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur, yang setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan satu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah²⁷⁰. Sertifikat Hak Atas Tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen²⁷¹.

269 Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm.122

270 Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997), hlm.64

271 Boedi Harsono, *Hukum.....*, Op.cit, hlm.78

Sertifikat menurut UUPA diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c adalah tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Fungsi utama sertifikat yaitu sebagai alat bukti hak atas tanah dan Hak Tanggungan²⁷². Kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah dapat ketahui dalam Pasal 32 PP No.24 Tahun 1997 Yaitu setipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang terkuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Jadi dapat diketahui kekuatan pembuktian dari suatu sertifikat hak atas tanah yang dimiliki pemegang hak yang pada dasarnya dijamin oleh Undang-Undang karena di dalamnya tertulis secara jelas mengenai jenis hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban di atas tanah tersebut dan peristiwa hukum yang saling berhubungan dengan tanah tertentu yang dibuat/ditulis oleh pejabat berwenang (Kantor Pertanahan) maka data-data tersebut dianggap benar. Walaupun fungsi utama sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi dalam kenyataannya sertifikat bukanlah merupakan satu-satunya alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Pada dasarnya kekuatan pembuktian hak sertifikat pengganti hak atas tanah sama kedudukannya seperti halnya sertifikat asli. Apabila suatu bidang tanah telah dimintakan penerbitan sertifikat pengganti maka secara yuridis sertifikat asli yang dikeluarkan sebelumnya menjadi tidak berlaku demi hukum karena sudah diterbitkan sertifikat pengganti oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut didukung dengan adanya *asas publisitas* yang dianut oleh Indonesia sehingga apabila ada pihak

272 Effendi Perangin, *Praktik Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm.1

lain yang merasa keberatan dengan diterbitkannya hak atas tanah tersebut dapat mengajukan keberatannya disertai dengan bukti yang menguatkan keterangannya. Hal tersebut melindungi kepentingan hukum pemegang hak terhadap segala gangguan yang diakibatkan penyalahgunaan sertifikat asli yang dikeluarkan sebelumnya.

Menurut Pasal 32 PP No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa:

1. *Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku, apabila data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.*
2. *Dalam hal ada 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 menuntut pelaksanaan atas hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan melakukan penguasaan atau penerbitan sertifikat tersebut.*

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa: *Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.*

Jadi sertifikat dimaksud berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan suatu alat bukti yang mutlak dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar.

Sebagai alat bukti yang kuat maka sertifikat mempunyai manfaat sebagai berikut²⁷³:

1. Menjamin kepastian hukum karena dapat melindungi pemilik sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindarkan sengketa dengan pihak lain.
2. Mempermudah usaha memperoleh kredit dengan tanah bersertifikat sebagai jaminan.
3. Dengan adanya surat ukur dalam sertifikat maka luas tanah sudah pasti, sehingga untuk penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) akan lebih adil.

Sebelum penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, pelaksanaan Pendaftaran Tanah dimulai dengan kegiatan penyusunan data yuridis dan data fisik, melalui pengumpulan arsip dan dokumen-dokumen yang diperlukan, pengukuran tanah hingga pemasangan patok-patok sebagai tanda batas tanah yang hendak didaftarkan. Setelah itu, dilanjutkan dengan pengumuman terhadap data yuridis dan data fisik tanah yang sedang dalam proses pendaftaran pada kantor Kelurahan dan Kantor Pertanahan setempat. Pengumuman ini sifatnya terbuka, artinya para pihak yang berkepentingan dengan bidang tanah yang sedang didaftarkan dapat memperoleh informasi mengenai tanah yang bersangkutan. Hal ini untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah setelah penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Adapun fungsi dan kedudukan dari sertifikat hak atas tanah adalah sebagai berikut:

273 Maria SW. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1982), hlm. 26

1. Sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa surat tanda bukti hak (sertifikat hak atas tanah) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dimana seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat tersebut. Apabila terdapat kesalahan dalam penulisan di dalam sertifikat, maka akan diadakan pembetulan dan perubahan seperlunya yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan kewenangan administrasi yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional sebagaimana Putusan Mahkamah Agung tanggal 3 November 1971 Nomor 383/K/Sip/1971.
2. Sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak Bank/Kreditur dalam rangka pemberian utang dengan jaminan tanah bersertifikat. Dimana tanah tersebut harus dibebankan dengan hak tanggungan melalui pendaftaran Hak Tanggungan pada Kantor Pertanahan setempat. Terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan merupakan syarat mutlak adanya perbuatan hukum penjaminan hak atas tanah.
3. Bagi Pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Badan Pertanahan Nasional dan data lengkap tentang tanah tersebut juga telah tersimpan pada Kantor Pertanahan.

Merujuk pada UUPA, terkait dengan fungsi sertifikat hak atas tanah yang memberi kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya, yakni sepanjang tidak ada yang bisa membuktikan bahwa pemegang sertifikat bukanlah pemilik hak atas tanah yang sebenarnya, dimana pembuktiannya dilakukan dimuka pengadilan, maka sertifikat

hak atas tanah tersebut tetap harus dianggap sah sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah dimaksud.

Sertifikat hak atas tanah memang merupakan alat bukti terkuat untuk membuktikan bahwa pemegang sertifikat adalah sebagai pemilik hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam sertifikat. Namun, kuat disini tidak berarti mutlak. Karena sesuai dengan sistem pendaftaran negatif dimana tidak menutup kemungkinan munculnya bukti-bukti baru yang dapat membatalkan keabsahan sertifikat tersebut. Akan tetapi Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 membatasi hal tersebut, dimana para pihak yang dirasa berkepentingan diberi tenggang waktu sampai dengan lima (5) tahun untuk mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Setelah lima (5) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan, maka hak untuk menuntut pemegang sertifikat akan gugur, dengan kata lain bahwa pemegang sertifikat hak atas tanah tidak dapat lagi dituntut mengenai penguasaan tanahnya. Dengan demikian kepastian hukum pemegang sertifikat hak atas tanah lebih terjamin²⁷⁴.

274 Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, Cet. ke-2, 1993), hlm.47



BAB 5

TANAH TERLANTAR

A. PENGERTIAN TANAH TERLANTAR

Pengertian tanah terlantar tidak ditemukan dalam UUPA. Dalam UUPA disebutkan bahwa hak atas tanah akan berakhir atau hapus karena tanahnya ditelantarkan. Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan tanah terlantar dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Hak Milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan (Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA). Penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan, tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya.
2. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan (Pasal 34 huruf e UUPA).
3. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan (Pasal 40 huruf e UUPA).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan) haknya hapus apabila ditelantarkan. Artinya ada unsur kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Dalam Menimbang pada huruf b PP No.11 Tahun 2010 disebutkan, bahwa dalam kenyataannya masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya. Dalam ketentuan Menimbang huruf c dinyatakan bahwa sesuai dengan ketentuan dalam UUPA hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya ditelantarkan.

Pasal 1 ayat (5) PP No.11 Tahun 2010, menyebutkan tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya pengertian tanah terlantar diulang kembali dalam Pasal 3 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Dalam Pasal 1 butir 22 UU No.41 Tahun 2009 disebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai

dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Lebih lanjut pengertian tanah terlantar ini diatur di dalam Pasal 1 ayat 6 Per.KBPN No.9 Tahun 2011 ditegaskan:

Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Membahas mengenai tanah terlantar tidak terlepas dari pendapat para hakim di Indonesia yang berdasarkan kewenangannya dapat memberikan keputusan dan peristiwa yang terjadi dan masuk ke wilayah pengadilan. Keputusan pengadilan dalam berbagai kasus mengenai tanah terlantar yang terjadi, dengan mengambil keputusan dengan berdasarkan lembaga *rechtsverwerking*²⁷⁵. Contoh keputusan mengenai *rechtsverwerking* ialah Putusan MA tanggal 24 Mei 1958 No. 329/K/Sip/1957 dan Putusan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) tanggal 10 Januari 1956 No.210/k/Sip/1055 yang dalam garis besarnya menyatakan bahwa sebidang tanah yang diperoleh yang dengan sengaja didiamkan/tidak diperuntukan sebagaimana mestinya selama bertahun-tahun, maka hak atas tanah tersebut dianggap telah dilepaskan/dihilangkan haknya²⁷⁶.

Apabila diperhatikan, ternyata banyak pengertian yang diberikan oleh PP No.11 Tahun 2010 untuk menyatakan sebidang tanah adalah terlantar.

275 *Rechtsverwerking* adalah lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan hak atas tanah yang semula dimilikinya, dalam Irawan Soerodjo, *Kepastian*, Op.cit., hlm.121

276 Suharningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009), hlm.113

Jika diinventarisasi sebagai berikut:

1. Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut RTRW) yang berlaku.
2. Tanah yang ditelantarkan oleh pemegang haknya.
3. Tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.
4. Tanah sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.

Pengertian tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 2, Pasal 1 ayat (5) PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Tanah yang sudah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya. Demikian pula tanah yang ada dasar penguasaannya dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, surat keputusan pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Dengan demikian tanah terlantar adalah tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atau tanah yang ada dasar penguasaannya yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, sesuai dengan keadaannya, sifat dan tujuan haknya.

Kriteria tanah terlantar dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subjek).
2. Adanya tanah hak yang diusahakan atau tidak (objek).
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga.
4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
6. Status tanah kembali kepada Negara.

Dengan mengetahui unsur-unsur esensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah.

Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Dengan demikian kriteria tanah terlantar adalah:

1. Harus ada pemilik atau pemegang hak atas tanah (subjek).
2. Harus ada tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan lain-lain) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun.
3. Harus ada jangka waktu tertentu.
4. Harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Dilihat dari pengertian dan latar belakang yang telah disebutkan di atas, maksud dan tujuan penetapan tanah terlantar berdasarkan PP No.11 Tahun 2010 ini adalah:

1. *Melakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial;*
2. *Melakukan optimalisasi penggunaan, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi;*
3. *Melakukan pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, membuka akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta menegakkan rasa keadilan dan harmoni sosial;*
4. *Memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.*

Berlandaskan maksud dan tujuan yang telah disebutkan sebelumnya, maka esensi yang diatur oleh PP No.11 Tahun 2010 ini ialah dalam rangka mengoptimalkan penggunaan, penggunaan, dan pemanfaatan terhadap tanah-tanah terlantar yang tidak digunakan tersebut untuk kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan Negara secara maksimal dan berdaya guna. Hal ini menjadi perlu diatur untuk dapat mengubah fungsi tanah yang semula terlantar menjadi tidak terlantar dengan instrumen hukum sebagai alternatif jalan keluar permasalahan tanah terlantar di Indonesia.

B. OBJEK PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

Berdasarkan Pasal 2 PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa:
Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Berdasarkan Pasal 2 PP No.11 Tahun 2010, ruang lingkup objek penertiban tanah terlantar meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan atau dasar penguasaan atas tanah.

Pasal 9 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6). Ketentuan di atas mengindikasikan bahwa mekanisme mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ditetapkan oleh Kepala, dalam pengertian ini adalah Kepala BPN RI.

Pada praktiknya tanah terlantar ini disebabkan oleh:

1. Tidak dimanfaatkan oleh pemilik, Hal ini karena keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemegang Haknya, sehingga suatu lokasi tanah banyak yang dibiarkan begitu saja.
2. Tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukan haknya, Hal maksud bahwa tanah tersebut tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin yang diberikan.

Dalam PP No.40 tahun 1996, yang mengatur tentang hapusnya sesuatu hak atas tanah sebagai akibat ditelantarkan, seperti diatur dalam

Pasal 17 ayat (1) huruf e, Hak Guna Usaha Pasal 35 ayat (1) huruf, Hak Guna Bangunan dan Pasal 55 ayat (1) huruf e Hak Pakai. Dalam PP No.11 Tahun 2010, kriteria tanah terlantar mengenai tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai meliputi:

Pasal 3 PP No.11 Tahun 2010, yang menyatakan bahwa:

Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Pasal 4 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa:

Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.

Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
- (2) *Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Pasal 6 PP No.11 Tahun 2010 menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang.*
- (2) *Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Pasal 7 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.*
- (2) *Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Pasal 8 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.*
- (2) *Jika hanya sebagian dari bidang tanah yang sudah diperoleh dan dikuasai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria tanah*

terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

C. KEWENANGAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

Mengingat penelantaran tanah merupakan perbuatan yang tidak manusiawi sementara masih banyak rakyat miskin yang tidak mempunyai tanah, maka perlu ditindaklanjuti dengan melakukan penertiban terhadap tanah-tanah terindikasi terlantar dan penataan kembali tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara yang merupakan Tanah Cadangan Umum Negara untuk didayagunakan bagi kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria, program strategis negara dan cadangan negara lainnya.

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden.

Berkenaan dengan hal tersebut tujuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagaimana yang dijabarkan dalam penjelasan PP No.11 Tahun 2010 yakni untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin berkelanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial dan mengoptimalisasi pengusaha, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan energi dapat diwujudkan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.

Berdasarkan tata jenjang/hierarki hak-hak penguasaan atas tanah, hak menguasai dari negara itu merupakan perwujudan dari hak bangsa yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur penggunaan, pengusahaan dan peruntukan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan/individu atau Badan hukum berupa hak-hak atas tanah.

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan atau badan hukum dimaksudkan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan di bidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat tercapai, maka setiap pemegang hak atas tanah memahami bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Hak-hak atas tanah memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanahnya. Wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua yaitu:

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah

hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau untuk mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah haknya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan²⁷⁷.

Disamping itu juga hak-hak atas tanah menentukan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah. Pasal 10 UUPA menyebutkan:

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Kemudian Pasal 15 UUPA menyebutkan:

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

Hak-hak atas tanah disamping memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanahnya, juga menentukan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang haknya. Pemegang hak atas tanah agar menggunakan, mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan pemberian haknya sehingga tidak menelantarkan tanahnya.

277 Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka, 1998), hlm.45

Pemegang hak atas tanah yang tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA, yang menentukan semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ke tangan negara apabila tanah tersebut ditelantarkan. Secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban tersebut atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan²⁷⁸. Lebih lanjut dinyatakan keputusan pejabat tersebut bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara²⁷⁹.

Jadi dapat dikatakan bahwa kedudukan tanah terlantar akhirnya menjadi tanah negara atau kembali dalam hak penguasaan negara. Selanjutnya dapat diserahkan kepada subjek lain untuk segera diberdayakan kembali atau diusahakan kembali.

Kemudian untuk pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, dilakukan melalui instrumen berupa pengaturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif dan pengenaan sanksi. Izin dalam lingkup pemanfaatan dapat diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota berupa:

1. izin prinsip;
2. izin lokasi;
3. izin penggunaan pemanfaatan tanah; dan
4. izin mendirikan bangunan; serta
5. izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

278 Boedi Harsono, *Hukum*, Op.cit., hlm.339

279 Ibid.

Kewenangan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar adalah merupakan kewenangan delegasi, dimana Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk melakukan penertiban tanah terlantar sesuai dengan ketentuan Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menegaskan:

Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden.

Dalam pelaksanaan penertiban tanah Kepala Kantor Wilayah membentuk Panitia C yang berwenang melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar, yang terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah, dan jajaran instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan, yang susunan keanggotaannya diatur dalam Per.KBPN No.9 Tahun 2011, sehingga ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut berbunyi sebagai berikut:

Susunan keanggotaan Panitia C sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 terdiri dari:

Ketua : Kepala Kantor Wilayah

Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota

Anggota : 1. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, dan apabila Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota berhalangan hadir, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota memberikan kuasa kepada pejabat struktural dibawahnya minimal Eselon III.
2. Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.

3. Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.
4. Kepala Kantor Pertanahan.

Untuk membantu tugas Panitia C, Kepala Kantor Wilayah membentuk sekretariat Panitia C untuk menyiapkan semua data-data dan informasi-informasi yang diperlukan dalam rangka melaksanakan identifikasi dan penelitian atas tanah terindikasi terlantar, termasuk membuat resume permasalahan tanah yang terindikasi terlantar dan menjalankan tugas administrasi kesekretariatan.

D. TATA CARA PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

Penertiban Tanah terlantar adalah Proses Penataan Kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan negara. Pasal 1 angka (7) Per.KBPN No.9 Tahun 2011. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kehidupan yang berkeadilan, menjamin sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia serta memperkuat harmoni sosial. Optimalisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Dalam PP No.11 Tahun 2010 disebutkan bahwa tidak ada klausul pemberian ganti rugi bagi tanah yang sudah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar. Selanjutnya setelah adanya penetapan mengenai tanah terlantar, maka tanah hak tersebut dikuasai langsung oleh negara, untuk selanjutnya di redistribusi atau didayagunakan kembali untuk kepentingan masyarakat dan negara.

Untuk menentukan suatu tanah merupakan tanah terlantar, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Per.KBPN No.9 Tahun 2011, meliputi:

1. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar
2. Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar
3. Peringatan terhadap pemegang hak
4. Penetapan tanah terlantar.

Beberapa tahapan yang harus dilakukan dalam penentuan tanah terlantar yaitu:

- 1. Inventarisasi Tanah Hak Atau Dasar Penguasaan Atas Tanah Yang Terindikasi Terlantar**

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Provinsi setempat atas dasar hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak.

Panitia C adalah suatu kepanitiaan yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

- a. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi sebagai Ketua;
- b. Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan Dan Pemberdayaan Masyarakat sebagai Sekretaris, merangkap anggota;
- c. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dan apabila Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota berhalangan hadir, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota memberikan kuasa kepada pejabat struktural dibawahnya minimal Eselon III; Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanah; Dinas/Instansi Kabupaten/

Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanah; dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Anggota.

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui:

- a. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar yang meliputi data tekstual (nama, alamat pemegang hak atas tanah, tanggal keputusan pemberian hak atas tanah, Nomor dan Tanggal, serta berakhirnya sertifikat, letak tanah, luas dan penggunaan tanah, serta luas tanah yang terindikasi terlantar) dan data spasial (data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah yang terindikasi terlantar);
- b. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota, dan jenis hak/dasar penguasaan;
- c. Mengadministrasikan data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya.

Panitia Identifikasi dan Penelitian yang selanjutnya disebut Panitia C menurut Pasal 1 ayat (13) Per.KBPN No.9 Tahun 2011 adalah panitia yang bertugas melakukan identifikasi dan penelitian tanah terlantar yang menurut Pasal 11 ayat (1), meliputi:

- a. melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;

- c. meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang hak dan pihak lain harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
- d. melaksanakan pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;
- e. melaksanakan *ploting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f. membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
- h. melaksanakan sidang panitia untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam rangka tindakan penertiban tanah terlantar; dan
- i. membuat dan menandatangani Berita Acara dengan format Lampiran 4.

Sidang panitia dilaksanakan satu kali dan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam bentuk Berita Acara Panitia. Dalam hal terdapat anggota panitia yang tidak sependapat dengan anggota panitia lainnya atau keberatan atau menolak hasil sidang panitia C dan tidak bersedia menandatangani Berita Acara Panitia maka Berita Acara dimaksud tetap dibuat dan Ketua Panitia C akan memberi catatan pada Berita Acara tersebut mengenai alasan penolakan/keberatan dimaksud. Meskipun Berita Acara tersebut tidak ditandatangani oleh anggota panitia yang menolak namun tidak akan mengurangi keabsahan dari Berita Acara dimaksud.

2. Identifikasi dan Penelitian Tanah Terlantar

Berdasarkan Pasal 4 PP No.11 Tahun 2010, Identifikasi dan penelitian tanah terlantar dapat diuraikan sebagai berikut Kepala Kantor Wilayah menyiapkan data tanah yang terindikasi tanah terlantar. Data tanah dimaksud dalam Pasal 3 ayat 1 PP No.11 Tahun 2011 sebagai dasar pelaksanaan identifikasi dan penelitian.

Yang dimaksud dengan tanah yang terindikasi terlantar adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian. Untuk memperoleh data tanah terindikasi terlantar dilaksanakan kegiatan inventarisasi yang hasilnya dilaporkan kepada Kepala.

Berdasarkan Pasal 5 dinyatakan bahwa Identifikasi dan Penelitian terhadap tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dilaksanakan oleh Panitia. Susunan keanggotaan Panitia sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 terdiri dari Unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala.

Menurut Pasal 6 Per.KBPN No.9 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

- a. Identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat 1 dilaksanakan:
 - 1) terhitung mulai 3 tahun sejak diterbitkan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau;
 - 2) sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.
- b. Identifikasi tanah terlantar meliputi:
 - 1) nama dan alamat pemegang hak

- 2) letak dan luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai pemegang hak
- 3) keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar.

3. Peringatan Terhadap Pemegang Hak

Terhadap suatu lokasi apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah terlantar maka kepada pemegang hak akan segera diberitahukan dan diberikan peringatan terlebih dahulu. Peringatan ini disampaikan sampai pada peringatan yang ketiga.

Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 PP No.11 Tahun 2010, maka Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No.11 Tahun 2010 sebagai berikut:

- (1) *Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.*
- (2) *Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama.*

- (3) *Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua.*
- (4) *Peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilaporkan oleh Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala.*
- (5) *Dalam hal tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang dibebani dengan Hak Tanggungan, maka surat peringatan tersebut diberitahukan juga kepada pemegang Hak Tanggungan.*
- (6) *Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.*

Dalam surat peringatan pertama perlu disebutkan hal-hal yang secara konkret harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud. Dalam surat peringatan kedua, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan pertama, menyebutkan kembali hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud. Dalam surat peringatan ketiga yang merupakan peringatan terakhir, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan kedua, menyebutkan hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud.

Kriteria tidak mematuhi sebagaimana dimaksud, antara lain:

- a. tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
- c. masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
- d. tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
- e. penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; atau
- f. belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

Selama dalam masa peringatan pertama, kedua dan ketiga, pemegang hak diwajibkan untuk menyampaikan laporan kemajuan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ditelantarkan setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah dengan tembusan Kepala Kantor Pertanahan, dan Kepala Kantor Wilayah akan melaksanakan pemantauan dan evaluasi lapangan terhadap laporan pemegang hak pada akhir masa setiap peringatan, dan apabila sampai dengan peringatan ketiga ternyata pemegang hak tidak mematuhi, maka Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar.

4. Penetapan Tanah Terlantar

Penetapan ini diatur dalam Pasal 9 PP No.11 Tahun 2010, yaitu sebagai berikut:

- (1) Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6).
- (2) Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan tanah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a, penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- (3) Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga pemutusan hubungan hukum serta penegasan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Berdasarkan Pasal 10 PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa:

- (1) Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila merupakan keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- (2) Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila merupakan sebagian hamparan yang diterlantarkan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.

- (3) *Untuk memperoleh hak atas tanah atas bagian tanah sebagaimana dimaksud pada ayat bekas Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Kemudian Pasal 11 PP No.11 Tahun 2010 menyatakan:

- (1) *Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.*
- (2) *Biaya atas revisi pengurangan luas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi beban Pemegang Hak.*

Pasal 12 PP No.11 Tahun 2010, menyebutkan;

- (1) *Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan status quo sejak tanggal pengusulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6).*
- (2) *Tanah yang dinyatakan dalam keadaan status quo sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar yang memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.*

Untuk Selanjutkan tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar wajib dikosongkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 sebagai berikut:

- (1) Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan.
- (2) Apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh Negara.

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan atau badan hukum dimaksudkan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan di bidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat tercapai, maka setiap pemegang hak atas tanah memahami bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Menurut Per.KBPN No.9 Tahun 2011, dalam hal menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar, Kepala BPN akan mempertimbangkan persentase luas tanah yang ditelantarkan di kelompokan menjadi 3 (tiga) yang secara tegas diatur dalam Pasal 20 yaitu:

- a. Sebagai bahan pertimbangan dalam Penetapan Tanah Terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokkan menjadi:
 - 1) 100 persen terlantar,
 - 2) lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar,
 - 3) kurang dari atau sama dengan 25 persen

- b. Apabila seluruh hamparan ditelantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut.
- c. Apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah dan biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Apabila tanah hak yang ditelantarkan kurang dari atau sama dengan 25 (dua puluh lima) persen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1), diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya bekas pemegang dasar penguasaan tersebut mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai izin/keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh yang berwenang.

E. PERUNTUKAN SETELAH DITETAPKAN SEBAGAI TANAH TERLANTAR

Faktor utama penyebab tanah terlantar di Indonesia pada dasarnya ditentukan oleh mekanisme ekonomi penggunaan tanah (*economics of land use*) yang berkaitan dengan faktor fisik alamiah tanah, faktor kelembagaan masyarakat yang berkaitan dengan sistem kepemilikan tanah, faktor sosial budaya masyarakat dalam kaitannya dengan penggunaan tanah serta ekonomi regional dan nasional, dan politik. Disamping itu juga faktor-faktor lain yang menyebabkan terjadinya tanah terlantar adalah:

1. Faktor fisik alamiah yaitu dari segi tanah berlokasi pada daerah rawan banjir yang secara langsung meningkatkan risiko kegagalan bagi pemilik tanah.
2. Faktor kelembagaan masyarakat, hal ini berkaitan dengan sistem kepemilikan tanah yang secara potensial ikut menentukan terjadinya tanah terlantar. Faktor-faktor tersebut adalah:
 - a. Tanah dalam kasus sengketa kepemilikan sehingga sulit untuk dimanfaatkan secara optimal;
 - b. Tanah dalam status *absentee*;
 - c. Tanah dengan bukti-bukti kepemilikan yang tidak jelas;
 - d. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah yang bersangkutan;
 - e. Tanah yang sudah memperoleh izin pemanfaatan (izin lokasi) tetapi oleh karena faktor-faktor tertentu tanah tersebut belum dibangun atau dimanfaatkan seperti sering terjadi di daerah perkotaan dan pinggiran kota.
3. Faktor sosial budaya adalah tanah adat yang tidak jelas peruntukan dan kepemilikannya dan tanah yang pewarisannya tidak jelas.
4. Faktor ekonomi adalah:

- a. Spekulasi tanah pada umumnya terjadi di daerah perkotaan, pinggiran perkotaan dan daerah pengembangan non pertanian di daerah pedesaan;
 - b. Kemiskinan;
 - c. Rendahnya bunga bank untuk tabungan masyarakat dan tingginya inflasi. Keadaan ini mendorong masyarakat untuk menginvestasikan uangnya ke tanah sebagai kekayaan yang aman pada saat inflasi tinggi dan bunga bank tidak merangsang masyarakat melakukan investasi di bidang ekonomi produktif.
5. Faktor kebijaksanaan pertanahan nasional yaitu dari segi belum adanya peraturan operasional yang baku dan jelas mengenai kriteria tanah terlantar.

Melihat kondisi penetapan tanah terlantar dari implementasi PP No.11 Tahun 2010 ada hal-hal yang harus diperhatikan untuk dapat digunakan objek tanah terlantar nantinya, antara lain:

1. Masih terdapat beberapa objek dari tanah yang terindikasi terlantar, tetapi oleh Peraturan Pemerintah tersebut tidak dijadikan sebagai objek identifikasi tanah terlantar. Sebagai contoh, terhadap status tanah yang merupakan aset Pemerintah Desa yang berupa Tanah Kas Desa (selanjutnya disebut TKD), tanah Negara, Tanah Aset Pemerintah yang dikarenakan keterbatasan anggaran tidak sengaja dan tidak diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai sifat dan tujuan pemberian haknya, serta Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga tidak dijadikan/dikecualikan sebagai objek identifikasi tanah terlantar. Terhadap persoalan tersebut, Pemerintah Daerah yang dalam hal ini adalah Dinas Pengendalian

Pertanahan Daerah (selanjutnya disebut DPPD) dapat segera menangkap peluang tersebut untuk dijadikan sebagai objek dari kewenangan Pemda Kabupaten di Bidang Pertanahan khususnya berkaitan dengan Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong. Dituangkan dalam bentuk kegiatan:

- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;
- b. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian (sewa menyewa, bagi hasil, kontrak dan/atau kerjasama operasional).
- c. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;
- d. Melakukan fasilitasi perjanjian kerjasama antara Pemegang Hak Atas tanah dengan Pihak yang akan memanfaatkan tanah kosong tersebut dihadapan dan diketahui Kepala Desa/Lurah dan dikuatkan oleh Camat setempat;
- e. Serta Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong, jika salah satu pihak tidak memenuhi isi perjanjian. Adapun substansi pengaturannya dituangkan dalam bentuk Peraturan Bupati tentang Kebijakan Pemanfaatan dan Penyelesaian Tanah Kosong. Tentunya luas ruang lingkup/cakupannya disamping tanah-tanah yang menjadi objek penertiban tanah terlantar, termasuk juga tanah-tanah aset Pemda yang diperoleh atau berasal dari Fasum/Fasos Pengembang Perumahan yang telah diserahkan kepada Pemda sebagaimana diatur dengan Permedagri Nomor 9 Tahun 2009. Hasil pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi tersebut, pada akhirnya dapat dijadikan embrio atau cikal bakal basis data

tanah di wilayah Kabupaten yang besar kemungkinan termasuk indikasi tanah terlantar. Karena Data informasi tanah yang terindikasi terlantar dapat berasal dari laporan dari Dinas/ Kantor Pemerintah Daerah.

2. Terhadap tanah aset Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang tidak dengan sengaja, tidak diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan karena keterbatasan anggaran yang tersedia pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN)/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) yang bersangkutan. Pemerintah Daerah melalui DPPD dapat melakukan fasilitasi dan pemberian saran serta masukan kepada Pengelola Aset Barang Milik Daerah untuk diberdayakan sesuai mekanisme dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No.27 Tahun 2014), yaitu melalui pola pemanfaatan yang berupa sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun guna serah dan bangun serah guna. Hal tersebut dapat dilakukan mengingat aset Pemerintah/Pemerintah Daerah tersebut, tentunya tidak digunakan untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Dengan demikian, besar kemungkinan sampai terjadi tanah aset Pemerintah Daerah menjadi tanah yang terindikasi terlantar sangat kecil. Upaya fasilitasi oleh DPPD tersebut dapat diberlakukan pula terhadap tanah-tanah milik Pemerintah dan Pemerintah Desa.
3. Keberadaan Panitia C yang tugas dan fungsinya melakukan identifikasi dan penelitian lapang (fisik Tanah) yang terindikasi terlantar, sebagaimana Kepanitiaan yang lain di bidang Pertanahan, seperti Panitia Pemeriksaan Tanah A dan Panitia Pemeriksaan Tanah B, Petugas Konstatasi, dan Tim Peneliti Tanah untuk dapat bekerja secara maksimal harus didukung oleh tersedianya dana untuk

operasional. Sehubungan hal tersebut, dalam PP No.13 Tahun 2010 ternyata belum mengakomodasi kebutuhan Panitia C. Tentunya dana operasional Panitia C, tidak mungkin dikenakan/dibebankan pada Pemegang Hak Atas Tanah. Dengan demikian perlu segera dikeluarkan kebijakan dari Kepala BPN agar penertiban tanah terlantar dapat segera diselenggarakan.

4. Selama tanah yang terindikasi terlantar diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi kepada Kepala BPN, maka status tanah tidak dapat dilakukan perbuatan hukum alias *status quo*. Bagaimana jika hal tersebut, bukan merupakan perbuatan hukum melainkan karena peristiwa hukum (pewarisan). Mengingat bahwa hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan. Perbuatan hukum termasuk pada peralihan hak karena dialihkan ada kesengajaan dari pemegang haknya.
5. Masalah hak keperdataan dari bekas pemegang hak atas tanah yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar. Pasal 9 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 menyebutkan bahwa dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai) penetapan tanah terlantar memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (1): Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak Atas Benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. Kemudian jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 37 ayat (2) serta ayat (4) PP No.40 Tahun 1996, yang menyatakan bahwa dalam hal bangunan dan benda-benda masih diperlukan, maka

kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Ayat (4) menyatakan jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan lalai dalam memenuhi kewajiban (membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkannya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya bekas HGB itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan. Pengaturan substansi kedua regulasi antara PP No.11 Tahun 2010 dengan PP No.40 Tahun 1996 tersebut menjadi kontra produktif.

6. Dalam penetapan tanah sebagai tanah terlantar oleh Kepala BPN RI yang dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Penetapan merupakan salah satu bentuk produk hukum dari Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN). Jika dalam pelaksanaan identifikasi dan penelitian tidak dilakukan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disebut AAUPB) atau tahapannya besar kemungkinan bertentangan atau tidak sejalan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka akan rawan terjadinya Gugatan di PTUN. Dengan demikian efektifitas (keberlakuan) Substansi PP No.11 Tahun 2010 akan diuji oleh Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara sengketa PTUN.

Pasal 6 PP No.16 Tahun 2004, menyatakan bahwa Kebijakan Penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

1. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar;
2. tanah Negara;

3. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap tanah-tanah tersebut di atas, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan RTRW. Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pedoman, standar dan kriteria teknis tersebut, dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kondisi wilayah masing-masing. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

Kebijakan tersebut muncul akibat adanya kewenangan pemerintah daerah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut PP No.38 Tahun 2007), menyatakan Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I meliputi:

1. Izin Lokasi;
2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum;
3. Penyelesaian Sengketa Tanah garapan;
4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan;
5. Penetapan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta ganti Kerugian tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absente;
6. Penetapan Tanah Ulayat;
7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong;
8. Izin Membuka Tanah (tugas perbantuan/*medebewind*);
9. Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/Kota.

Pasal 29 ayat (3) UU No.41 Tahun 2009 menyatakan bahwa tanah terlantar merupakan salah satu objek penyiapan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pasal 29 ayat (4) UU No.41 Tahun 2009, menyatakan tanah terlantar dapat dialih fungsikan menjadi lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, apabila:

1. tanah tersebut diberikan hak atas tanahnya tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya; atau
2. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 29 UU No.41 Tahun 2009 tersebut, dinyatakan bahwa Untuk keperluan pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagai Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pengambil alihan dapat dilakukan oleh Negara tanpa kompensasi dan selanjutnya dijadikan objek reforma agraria untuk didistribusikan kepada petani tanpa lahan atau berlahan sempit yang dapat memanfaatkannya untuk lahan pertanian Pangan Pokok. Sehubungan dengan itu, masyarakat berperan dalam pengawasan tanah terlantar dengan melaporkan pemanfaatan lahan yang dinilai diterlantarkan untuk diusulkan sebagai Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan dan pemberdayaan serta insentif yang sesuai kepada petani yang memiliki hak atas tanah yang ingin memanfaatkan tanahnya untuk pertanian Pangan Pokok, tetapi miskin dan memiliki keterbatasan akses terhadap faktor-faktor produksi sehingga menelantarkan tanahnya.

Terhadap tanah terlantar, didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan Negara melalui Reforma Agraria. Reforma Agraria merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Reforma agrarian ini bertujuan untuk menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian (*welfare*); menata kehidupan masyarakat yang lebih baik berkeadilan (*equity*), meningkatkan keberlanjutan (*sustainability*) sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dan penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*); penyelesaian sengketa tanah (*harmony*) kemasyarakatan.

Dan Program Strategis Negara serta untuk Cadangan Negara lainnya. Sedangkan penataan aset dan penataan akses (*Acces Reform*), antara lain dilakukan melalui penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, distribusi dan pemasaran hasil serta dukungan lainnya.

F. TUGAS DAN FUNGSI BPN TERHADAP TANAH-TANAH TERLANTAR

Tugas dan fungsi BPN terhadap tanah-tanah terlantar secara umum telah diatur dalam Pasal 3 Pepres No.10 Tahun 2006 yang antara lain meliputi fungsi:

1. *Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;*
2. *Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;*

3. *Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/ atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Secara khusus tugas BPN dalam melakukan identifikasi dan penelitian, peringatan dan penetapan tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 14 PP No.11 Tahun 2010.

Menurut Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 PP No.11 tahun 2010 ditentukan bahwa tanah yang terindikasi terlantar berdasarkan hasil inventarisasi dan telah ditetapkan sebagai target, dilakukan identifikasi dan penelitian lapang (fisik tanah) oleh panitia yang terdiri dari unsur BPN dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala BPN Pusat. Identifikasi dan penelitian dilakukan terhadap tanah yang terdiri dari:

1. Terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; atau
2. Sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.

Kegiatan identifikasi dan penelitian dilakukan dengan cara yang ditentukan Pasal 7 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 sebagai berikut:

1. *Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;*
2. *Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;*
3. *Meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;*
4. *Melaksanakan pemeriksaan fisik;*

5. *Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;*
6. *Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;*
7. *Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;*
8. *Melaksanakan sidang Panitia; dan*
9. *Membuat Berita Acara.*

Berdasarkan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara maka panitia akan menyerahkan hasilnya kepada Kepala Kantor Wilayah. Apabila setelah berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian tersebut telah disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala kantor wilayah akan memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

Dalam hal Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan pertama maka kepala kantor wilayah memberikan peringatan kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Peringatan ketiga akan dijatuhkan apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan kedua yaitu dalam jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama dan kedua. Apabila pemegang hak tetap tidak melaksanakan peringatan pertama, kedua dan ketiga maka Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala BPN Pusat untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.

Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar yang merupakan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai tersebut dan sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang, maka penetapan tanah terlantar tersebut juga memuat penetapan hapusnya hak atas

tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai oleh Negara.

Tanah yang merupakan keseluruhannya adalah hampan maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungannya, dan ditegaskan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Untuk itu bekas tanah yang diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberi haknya. Namun demikian untuk memperoleh hak atas bagian tanah tersebut, maka pemegang hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25%, maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya dengan ketentuan biaya atas revisi pengurangan luas menjadi beban Pemegang Hak.

Dalam PP No.11 Tahun 2010 juga diatur tanah terlantar dengan *status quo*. Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam keadaan *status quo* yaitu semenjak tanggal pengusulan itu dilakukan. Dengan telah dinyatakan tanah terlantar dalam keadaan *status quo* maka konsekuensinya adalah tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar yang memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Dengan telah dikuasainya tanah terlantar oleh negara maka dalam jangka waktu paling lama 1 bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. Apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban maka benda-

benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh Negara.

Terhadap tanah yang terindikasi terlantar setelah dilakukan identifikasi dan penelitian oleh Panitia C, dan kemudian diputuskan dalam Sidang Panitia C terdapat tanah terlantar yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Sidang Panitia C, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi memberitahukan dan sekaligus memberikan Peringatan Tertulis I kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat Peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

Tindakan konkret yang wajib dilakukan oleh pemegang Hak Atas Tanah, antara lain:

1. Mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai keadaan dan sifat serta tujuan pemberian haknya;
2. Dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang HAT harus mengajukan izin perubahan hak apabila peruntukkan tanahnya tidak sesuai dengan jenis hak yang diberikan dan/atau izin perubahan penggunaan tanah apabila peruntukannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Pemberian haknya kepada Kepala sesuai dengan peraturan yang berlaku.
3. Mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang.

Sedangkan sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang hak, yaitu tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya ditetapkan

menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh Negara.

Surat Peringatan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Ke III yang tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan oleh Pemegang Hak Atas Tanah, kemudian oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi diusulkan kepada Kepala BPN RI, untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar. Apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Tidak menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
2. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai SK atau dasar penguasaannya;
3. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya;
4. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
5. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaan tanah; atau
6. Belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan Izin/Keputusan/Surat dari pejabat yang berwenang.

BAB 6

PENATAAN RUANG

A. LATAR BELAKANG

Negara dalam fungsinya adalah sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyatnya, dalam hal ini negara menggunakan hukum sebagai sarana untuk mengarahkan kehidupan rakyatnya kearah yang lebih baik dan sejahtera. Sebagai upaya mensejahterakan dan memakmurkan rakyat tersebut maka dalam pelaksanaan tugasnya pemerintah memerlukan kekuasaan dan adanya wewenang (*macht gewalt*)²⁸⁰ yang diberikan oleh negara, yaitu kekuasaan yang memberikan wewenang serta hak kepada pemerintah untuk mengatur kehidupan warga negaranya.

Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental)

280 Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm.73-74

bagi adanya masyarakat teratur, disamping itu tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat pada zamannya²⁸¹. Untuk dapat mewujudkan negara tersebut khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan memakmurkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan ketertiban berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam mencapai tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah. Apabila dicermati dengan saksama kekayaan yang ada dan dimiliki oleh negara yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya pun harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan terhadap lingkungan hidup.

Penjelasan Umum angka 5 UU No.26 Tahun 2007, menyebutkan: *Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lainnya dan harus dilakukan sesuai kaidah penataan ruang sehingga diharapkan:*

- (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan;*
- (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang, dan;*
- (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.*

Penataan ruang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal ini berarti akan meningkatkan kualitas ruang yang ada,

281 Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm.15

penataan ruang sebagai proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang disamping harus direncanakan pemanfaatannya juga harus diperhatikan upaya pengendaliannya. Penataan ruang harus memperhatikan dan menyesuaikan dengan kondisi ekologis sehingga perencanaannya akan proporsional, dengan pemanfaatannya yang optimal serta pengendaliannya yang optimal atau maksimal. Dengan demikian penataan ruang harus memperhatikan benar keserasian antara pemanfaatan dan daya dukung lingkungannya, baik lingkungan *biotic*, lingkungan abiotik maupun lingkungan sosialnya, sehingga perencanaan ruang yang dimaksud sesuai dengan kondisi ekologi dan sosialnya. Sedangkan untuk menghindari terjadinya pemanfaatan ruang yang berlebihan perlu adanya upaya pengendalian, karena pemanfaatan ruang tanpa direncanakan atau mengabaikan tata lingkungan akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan lingkungan, yang ada pada akhirnya akan menyebabkan atau akan sampai pada kerusakan lingkungan²⁸².

UU No.26 tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang, yang keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.

B. HUBUNGAN TATA RUANG DENGAN HUKUM AGRARIA

Hukum tata ruang merupakan hukum yang berhubungan dengan kebijaksanaan tata ruang, diarahkan kepada tercapainya atau

282 Soedjiran Resosoedarmo, *Pengantar Ekologi*, (Bandung: Remaja Karya, 1987), hlm.167

terpeliharanya penyesuaian timbal balik yang terbaik antara ruang dan kehidupan masyarakat²⁸³. Salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam UUPA²⁸⁴. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, yang berbunyi:

Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal di atas negara dengan bermodalkan sumber daya alam berkewajiban untuk memakmurkan rakyatnya melalui upaya pengelolaan sumber daya alam.

Ketentuan dasar di atas menjadi landasan konsep hukum tata ruang Indonesia sebagaimana perumusan pada tata, yang merupakan pengaturan susunan ruang suatu wilayah atau daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut. Dengan penekanan tersebut diharapkan dapat mengembangkan fungsi Negara yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

283 Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Edisi VIII, Cet.ke19, 2006), hlm.104

284 Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm.86

Demikian juga dalam Pasal 14 UUPA yang mengatur tentang Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya²⁸⁵, yang secara lengkap berbunyi:

- (1) *Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:*
 - a. *untuk keperluan Negara,*
 - b. *untuk keperluan peribadatan dan keperluan 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 pertanian²⁸⁶, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;*
 - e. *untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi²⁸⁷ dan pertambangan.*
- (2) *Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.*
- (3) *Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari, Gubernur/Kepala Daerah yang*

285 Ibid. hlm.88

286 lihat pada UU No.41 Tahun 2009.; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani (selanjutnya disebut UU No.19 Tahun 2013)

287 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian (selanjutnya disebut UU No.29 Tahun 2009)

bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 14; *Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa sebagai yang telah dikemukakan dalam penjelasan umum (II angka 8). Mengingat akan corak perekonomian Negara dikemudian hari dimana industri dan pertambangan²⁸⁸ akan mempunyai peranan yang penting, maka disamping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan, pula keperluan untuk industri²⁸⁹ dan pertambangan (ayat 1 huruf d dan e). Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya. Pengesahan peraturan Pemerintah Daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijaksanaan Pusat.*

Upaya pelaksanaan perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar sumber daya alam melekat di dalam kewajiban negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang

288 untuk kegiatan-kegiatan pemanfaatan ruang dapat dilihat aturan, antara lain: Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut PP No.77 Tahun 2014).; Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (selanjutnya disebut PP No.22 Tahun 2010).; Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan (selanjutnya disebut Keppres No.41 Tahun 2004)

289 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (selanjutnya disebut UU No.3 Tahun 2014).; Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri (selanjutnya disebut Keppres No.33 Tahun 1990)

pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

C. PENGERTIAN RUANG

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No.26 Tahun 2007, dimaksud dengan: *Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.*

Di sisi lain pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan hidupnya dalam suatu kualitas hidup yang layak. Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada Bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan Bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

Penjabaran pengertian ruang dalam Pasal 1 UU No.26 Tahun 2007, dinyatakan bahwa ruang terbagi ke dalam:

1. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
2. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut, dari sisi laut terendah

termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, dimana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

3. Ruang Udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, di mana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

Pengertian ruang di atas ditekankan pada sistem pendekatan kewilayahan²⁹⁰. Pendekatan wilayah dilakukan sebab besaran ruang berupa wilayah atau kawasan mengandung berbagai potensi pemanfaatan (fungsi budidaya) untuk berbagai sektor kegiatan ekonomi disamping potensi untuk kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya (fungsi lindung). Pendekatan wilayah juga bermakna bahwa ruang wilayah adalah area di bawah kewenangan suatu lembaga atau badan tertentu dalam hal ini adalah negara. Wilayah didefinisikan sebagai bagian permukaan bumi yang memiliki kesamaan berdasarkan unsur tertentu yang dipilih. Wilayah dapat pula dilihat sebagai ruang huni dan ruang kegiatan manusia yang juga ditentukan adanya interaksi antara manusia dan lingkungan alamnya yang terwujud dalam kegiatan ekonomi.

Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional, yang sebagai ruang kegiatan ekonomi, yang dibedakan²⁹¹:

1. Wilayah sebagai ruang kegiatan ekonomi yang berlangsung di berbagai pelosok ruang yang sifatnya sama. Wilayah ini sering dinamakan sebagai *homogenous region* (wilayah seragam). Batas

290 Daud Silalahi, *Hukum*, Op.cit., hlm.86

291 Edi Mulyadi, *Kerangka Elemen dan Citra Wilayah*, (Bandung: Tarsito, 1993), hlm.3

- antara satu wilayah dengan wilayah lainnya ditentukan oleh titik kesamaan sifat-sifat tertentu hingga mengalami perubahan;
2. Wilayah sebagai ruang kegiatan ekonomi yang dikuasai oleh satu atau beberapa pusat kegiatan, dalam pengertian ini lazim disebut wilayah modal;
 3. Wilayah sebagai ruang kegiatan ekonomi yang berada di bawah suatu administrasi tertentu, misalnya provinsi, kabupaten/kota dan desa.

Wilayah perencanaan dan wilayah pelaksanaan pembangunan cenderung berimpit atau sejalan dengan wilayah administratif pemerintahan, yang mana berbagai kegiatan pembangunan mendapatkan pengaturannya. Wilayah perencanaan muncul dalam pengertian wilayah kegiatan ruang ekonomi yang berada di bawah suatu administrasi tertentu, seperti provinsi, kabupaten/kota dan desa. Kegiatan perencanaan dan pelaksanaan rencana pembangunan dapat berada pada tingkat makro dan mikro, berupa pembangunan-pembangunan wilayah, sub-wilayah, kawasan, sektor, sarana prasarana, utilitas umum, dan sebagainya.

Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung dan budi daya²⁹². Kawasan Lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan²⁹³, sedangkan kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan²⁹⁴.

292 Pasal 1 angka 20 UU No.26 Tahun 2007

293 Pasal 1 angka 21 UU No.26 Tahun 2007

294 Pasal 1 angka 22 UU No.26 Tahun 2007

Penataan ruang sebagai suatu sistem mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam RTRW nasional, provinsi, kabupaten serta kota serta merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Diharapkan tata ruang atau penataan ruang dapat berperan untuk:

1. Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan;
2. Mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang;
3. Mencegah terjadinya penurunan kualitas ruang.

D. ASAS-ASAS PENATAAN RUANG

Adapun asas penataan ruang menurut Pasal 2 UU No.26 Tahun 2007 yang berlandaskan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia harus diselenggarakan berdasarkan asas:

1. Keterpaduan;

Penjelasan Pasal 2 huruf a; *Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.*

Asas ini pada dasarnya diadakan untuk menjamin semua kepentingan yang terkait dalam pemanfaatan ruang, baik sebagai sumber daya maupun sebagai wadah berlangsungnya kehidupan dan kegiatan manusia yang harus mencakup kepentingan secara lintas generasi. Dapat ditambahkan bahwa keterpaduan juga bermakna melibatkan semua pihak yang terkait (sasaran atau terkena dampak)

dalam penataan ruang mulai dari perencanaan sampai pada penegakan hukumnya, tapi pada akhirnya penataan ruang ialah kepentingan seluruh lapisan dan kelompok masyarakat.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;

Penjelasan Pasal 2 huruf b; *Yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.*

Asas ini penting karena sebagai salah satu sasaran yang diharapkan dapat terwujud melalui penataan ruang adalah pemerataan pertumbuhan pembangunan yakni optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam secara merata yang pada gilirannya dapat memperkecil kesenjangan kemajuan antar wilayah, antar kawasan dan antar perkotaan yang cenderung tumbuh pesat dengan perdesaan yang mengalami ketertinggalan di berbagai aspek.

3. Keberlanjutan;

Penjelasan Pasal 2 huruf c; *Yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.*

Asas ini memegang peran sangat penting dalam upaya memelihara dan mempertahankan sistem kehidupan di muka bumi ini melalui pelestarian fungsi-fungsi, kemampuan sumber daya alam, sumber daya buatan sebagai satu kesatuan ruang dan lingkungan hidup yang

merupakan persyaratan bagi kelangsungan perikehidupan umat manusia dan makhluk-mahluk lainnya.

Penegasan mengenai daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tersebut adalah untuk memberi petunjuk sampai batas-batas mana dan dengan cara bagaimana sumber-sumber penghidupan sumber daya alam dan sumber daya buatan dimanfaatkan agar fungsi dan kemampuannya tetap lestari.

4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;

Penjelasan Pasal 2 huruf d; *Yang dimaksud dengan “keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.*

Mengoptimalkan manfaat adalah semua bentuk pemanfaatan yang selalu memperhatikan batas-batas daya dukung ruang dan sumber daya alam yang bersangkutan sehingga dapat tetap berfungsi secara berkelanjutan.

Salah satu ciri tata ruang yang berkualitas ialah mengakomodasi semua kepentingan yang terkait dalam menentukan peruntukan, cara dan pengendalian pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan sehingga diharapkan dapat memitigasi resiko lingkungan hidup atas pemanfaatan sumber daya tersebut.

5. Keterbukaan;

Penjelasan Pasal 2 huruf e; *Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.*

Asas ini berkaitan dengan asas keterpaduan dan keterbukaan yang memungkinkan semua pihak yang terkait dapat berperan aktif dalam penataan ruang sesuai dengan profesi dan kemampuan masing-masing sehingga sama-sama dapat menikmati nilai tambah yang timbul dari adanya penataan ruang dan bukannya menjadi korban penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan;

Penjelasan Pasal 2 huruf f; *Yang dimaksud dengan “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.*

Asas ini berkaitan dengan asas keterpaduan dan asas keterbukaan yang memungkinkan semua pihak yang terkait dapat berperan aktif dalam penataan ruang sesuai dengan profesi dan kemampuan masing-masing sehingga sama-sama dapat menikmati nilai tambah yang timbul dari adanya penataan ruang dan bukan menjadi korban penataan ruang.

7. Pelindungan kepentingan umum;

Penjelasan Pasal 2 huruf g; *Yang dimaksud dengan “pelindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.*

8. Kepastian hukum dan keadilan; dan

Penjelasan Pasal 2 huruf h; *Yang dimaksud dengan “kepastian hukum dan keadilan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.*

Asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apapun, termasuk Undang-undang Penataan Ruang wajib dijiwai oleh asas keadilan²⁹⁵.

9. Akuntabilitas.

Penjelasan Pasal 2 huruf i; *Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.*

Kesembilan asas penyelenggaraan penataan ruang tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang diambil untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang, yang mempunyai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU No.26 Tahun 2007, yang menyatakan:

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. *terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;*
- b. *terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan*
- c. *terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.*

295 Herman Hermit, *Pembahasan Undang-undang Penataan Ruang*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm.68

Penjelasan Pasal 3; *Yang dimaksud dengan “aman” adalah situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.*

Yang dimaksud dengan “nyaman” adalah keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai.

Yang dimaksud dengan “produktif” adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.

Yang dimaksud dengan “berkelanjutan” adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pulaantisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

Dari Pasal dapat dipahami bahwa rumusan tujuan pengaturan penataan ruang merupakan penerapan konsep asas-asas penyelenggaraan penataan ruang mengendalikan arah dan sasaran yang hendak dituju oleh suatu pengaturan Undang-undang Penataan Ruang ini.

E. KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN PENATAAN RUANG

Sistem dan pola hubungan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di bidang tata ruang sama dengan pola hubungan bidang pemerintahan lainnya, oleh karena perencanaan tata ruang hanyalah sebagai penyerahan urusan dari pemerintah kepada pemerintah daerah otonom.

Dalam Penjelasan UU No.26 Tahun 2007 dikemukakan bahwa pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Kondisi wilayah Indonesia yang terdiri wilayah nasional, provinsi, kabupaten/kota, yang masing-masing merupakan sub-sistem ruang menurut batasan administrasi dan di dalam sub-sistem tersebut terdapat sumber daya manusia dan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda.

Berdasarkan Pasal 8 UU No.26 Tahun 2007, wewenang Pemerintah:

- (1) *Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:*
 - a. *pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;*
 - b. *pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;*
 - c. *pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan*
 - d. *kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.*

Penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf d; *Kerja sama penataan ruang antarnegara melibatkan negara lain sehingga terdapat aspek hubungan antarnegara yang merupakan wewenang Pemerintah. Yang termasuk kerja sama penataan ruang antarnegara adalah kerja sama penataan ruang di kawasan perbatasan negara*²⁹⁶.

Pemberian wewenang kepada Pemerintah dalam memfasilitasi kerja sama penataan ruang antarprovinsi dimaksudkan agar kerja sama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh provinsi yang bekerja sama.

296 lihat Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (selanjutnya disebut Perpres No.12 Tahun 2010).; Peraturan Presiden Nomor 179 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara Di Provinsi Nusa Tenggara Timur (selanjutnya disebut Perpres No.179 Tahun 2014)

- (2) *Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:*
 - a. *perencanaan tata ruang wilayah nasional*²⁹⁷;
 - b. *pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan*
 - c. *pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.*
- (3) *Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:*
 - a. *penetapan kawasan strategis nasional;*
 - b. *perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;*
 - c. *pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan*
 - d. *pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.*
- (4) *Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.*

Penjelasan Pasal 8 ayat (4); Kewenangan Pemerintah dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang tidak terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dekonsentrasi diberikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah, sedangkan tugas pembantuan dapat diberikan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota.

²⁹⁷ lihat Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (selanjutnya disebut PP No.26 Tahun 2008)

- (5) *Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.*

Penjelasan Pasal 8 ayat (5); Yang dimaksud dengan “pedoman bidang penataan ruang” adalah mencakup pula norma, standar, dan manual dalam bidang penataan ruang.

Yang termasuk standar bidang penataan ruang adalah ketentuan teknis sebagai acuan dalam pelaksanaan penataan ruang.

Yang termasuk manual bidang penataan ruang adalah petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis sebagai acuan operasional dalam pelaksanaan penataan ruang.

- (6) *Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pemerintah:*

a. *menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:*

- 1) *rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;*
- 2) *arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan*
- 3) *pedoman bidang penataan ruang;*

Penjelasan Pasal 8 ayat (6) huruf a; *Penyebarluasan informasi dilakukan antara lain melalui media elektronik, media cetak, dan media komunikasi lain, sebagai bentuk perwujudan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan penataan ruang.*

b. *menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.*

Penjelasan Pasal 8 ayat (6) huruf b; *Standar pelayanan minimal merupakan hak dan kewajiban penerima dan pemberi layanan yang disusun sebagai alat Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata.*

Standar pelayanan minimal bidang penataan ruang disusun oleh Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjamin mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang.

Berdasarkan Pasal 10 UU No.26 Tahun 2007, wewenang Pemerintah Daerah Provinsi:

- (1) *Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:*
 - a. *pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;*
 - b. *pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;*
 - c. *pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan*
 - d. *kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.*

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d; Pemberian wewenang kepada pemerintah daerah provinsi dalam memfasilitasi kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota dimaksudkan agar kerja sama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi kabupaten/kota yang bekerja sama.

- (2) *Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:*
 - a. *perencanaan tata ruang wilayah provinsi;*
 - b. *pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan*
 - c. *pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.*

- (3) *Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:*
 - a. *penetapan kawasan strategis provinsi;*
 - b. *perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;*
 - c. *pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan*
 - d. *pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.*
- (4) *Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.*

Penjelasan Pasal 10 ayat (4); Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis. Pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang tidak terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.

- (5) *Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi, pemerintah daerah provinsi dapat menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.*

Penjelasan Pasal 10 ayat (5); Yang dimaksud dengan “dapat menyusun petunjuk pelaksanaan” adalah bahwa penyusunan petunjuk pelaksanaan oleh pemerintah daerah provinsi disesuaikan kebutuhan dengan memperhatikan karakteristik daerah. Petunjuk pelaksanaan dimaksud merupakan penjabaran dari pedoman bidang penataan ruang yang ditetapkan oleh Pemerintah.

- (6) *Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi:*
 - a. *menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:*

- 1) *rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;*
 - 2) *arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan*
 - 3) *petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang;*
- b. *melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.*

Penjelasan Pasal 10 ayat (6) huruf b; Contoh jenis pelayanan minimal dalam perencanaan tata ruang wilayah provinsi antara lain adalah keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi; sedangkan mutu pelayanannya dinyatakan dengan frekuensi keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah provinsi.

- (7) *Dalam hal pemerintah daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, Pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Penjelasan Pasal 10 ayat (7); Langkah penyelesaian yang diambil Pemerintah mencakup pula pembinaan kepada pemerintah provinsi, agar mampu memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. Upaya pembinaan tersebut dapat berupa bantuan teknis untuk memenuhi standar pelayanan minimal yang tidak dipenuhi pemerintah daerah provinsi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No.26 Tahun 2007, wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota:

- (1) *Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:*

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
 - b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
- a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- (4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- (5) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:
- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Penjelasan Pasal 11 ayat (5) huruf b; *Contoh jenis pelayanan dalam perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, antara lain, adalah keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota; sedangkan mutu pelayanannya dinyatakan dengan frekuensi keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.*

- (6) *Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Penjelasan Pasal 11 ayat (6); *Pemerintah daerah provinsi mengambil langkah penyelesaian dalam bentuk pemenuhan standar pelayanan minimal apabila setelah melakukan pembinaan, pemerintah daerah kabupaten/kota belum juga dapat meningkatkan kinerjanya dalam penyelenggaraan penataan ruang tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang otonomi daerah.*

Berdasarkan uraian pasal-pasal di atas Penataan Ruang ditentukan bahwa dalam pelaksanaan penataan ruang, wewenang pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya yang utama adalah mengatur, membina dan mengawasi pelaksanaan penataan ruang baik nasional, provinsi maupun kabupaten/kota serta melaksanakan penataan ruang itu sendiri, termasuk kewenangan menetapkan, merencanakan, dan mengendalikan pemanfaatan ruang. Kewenangan pemerintah pusat tersebut dilaksanakan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya mencakup pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang, pelaksanaan penataan ruang nasional, koordinasi penyelenggaraan

penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Pasal 12 UU No.26 Tahun 2007, menentukan bahwa:

Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang.

F. PERENCANAAN TATA RUANG

Berdasarkan Pasal 14 UU No.26 Tahun 2007, disebutkan bahwa:

(1) *Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan:*

- a. *rencana umum tata ruang; dan*
- b. *rencana rinci tata ruang.*

Penjelasan Pasal 14 ayat (1) huruf b; Rencana rinci tata ruang merupakan penjabaran rencana umum tata ruang yang dapat berupa rencana tata ruang kawasan strategis yang penetapan kewasannya tercakup di dalam rencana tata ruang wilayah.

Rencana rinci tata ruang merupakan operasionalisasi rencana umum tata ruang yang dalam pelaksanaannya tetap memperhatikan aspirasi masyarakat sehingga muatan rencana masih dapat disempurnakan dengan tetap mematuhi batasan yang telah diatur dalam rencana rinci dan peraturan zonasi.

(2) *Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara berhierarki terdiri atas:*

Penjelasan Pasal 14 ayat (2); Rencana umum tata ruang dibedakan menurut wilayah administrasi pemerintahan karena kewenangan mengatur pemanfaatan ruang dibagi sesuai dengan pembagian administrasi pemerintahan.

- a. *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;*
- b. *rencana tata ruang wilayah provinsi; dan*

- c. *rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota.*

Penjelasan Pasal 14 ayat (2) huruf c; *Secara administrasi pemerintahan, rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota memiliki kedudukan yang setara.*

- (3) *Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:*

- a. *rencana tata ruang pulau/kepulauan²⁹⁸ dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional;*

Penjelasan Pasal 14 ayat (3) huruf a; *Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional merupakan rencana rinci untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.*

- b. *rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan*

Penjelasan Pasal 14 ayat (3) huruf b; *Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi merupakan rencana rinci untuk rencana tata ruang wilayah provinsi.*

- c. *rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota²⁹⁹.*

298 lihat beberapa contoh: Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sulawesi (selanjutnya disebut Perpres No.88 Tahun 2011).; Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan (selanjutnya disebut Perpres No.3 Tahun 2012).; Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sumatera (selanjutnya disebut Perpres No.13 Tahun 2012).; Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Nusa Tenggara (selanjutnya disebut Perpres No.56 Tahun 2014).; Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Papua (selanjutnya disebut Perpres No.57 Tahun 2014).; Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Maluku (selanjutnya disebut Perpres No.77 Tahun 2014)

299 lihat Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut Permen PU No.20/PRT/M Tahun 2011).; Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi (selanjutnya disebut Perda Prov.DKI Jakarta No.1 Tahun 2014)

Penjelasan Pasal 14 ayat (3) huruf c; *Rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota merupakan rencana rinci untuk rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.*

- (4) *Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang.*
- (5) *Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b disusun apabila:*
 - a. *rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; dan/atau*
 - b. *rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan³⁰⁰.*

Penjelasan Pasal 14 ayat (5) huruf b; *Efektivitas penerapan rencana tata ruang sangat dipengaruhi oleh tingkat ketelitian atau kedalaman pengaturan dan skala peta dalam rencana tata ruang. Perencanaan tata ruang yang mencakup wilayah yang luas pada umumnya memiliki tingkat ketelitian atau kedalaman pengaturan dan skala peta yang tidak rinci. Oleh karena itu, dalam penerapannya masih diperlukan perencanaan yang lebih rinci.*

Apabila perencanaan tata ruang yang mencakup wilayah yang luasnya memungkinkan pengaturan dan penyediaan peta dengan tingkat ketelitian tinggi, rencana rinci tidak diperlukan.

- (6) *Rencana detail tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi³⁰¹.*

300 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang (selanjutnya disebut PP No.8 Tahun 2013)

301 Perda Prov.DKI Jakarta No.1 Tahun 2014

- (7) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tingkat ketelitian peta rencana tata ruang diatur dengan peraturan pemerintah*³⁰².

Peraturan zonasi sebagai implementasi dari rencana detail tata ruang dan rencana rinci tata ruang digunakan sebagai salah satu alat pengendalian pemanfaatan ruang, selain juga perizinan, pemberian insentif dan disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 UU No.26 Tahun 2007, yang menyatakan:

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta peneanaan sanksi.

Penjelasan Pasal 35; *Pengendalian pemanfaatan ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.*

Perizinan merupakan suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat³⁰³. Pemerintah daerah dalam konteks perizinan memiliki kewenangan untuk menerbitkan perizinan, karena perizinan termasuk dalam urusan otonomi daerah. Dalam kaitannya dengan pemanfaatan ruang, perizinan menjadi komponen penting bagi pelaksanaan pemanfaatan ruang, karena tanpa izin pemanfaatan ruang tidak dapat dilaksanakan.

Mengenai perizinan ini, Pasal 37 UU No.26 Tahun 2007, menentukan bahwa:

302 PP No.8 Tahun 2013

303 Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung: Nuansa, 2008), hlm.26

- (1) *Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Penjelasan Pasal 37 ayat (1); Yang dimaksud dengan perizinan adalah perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan ruang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplop ruang, dan kualitas ruang³⁰⁴.

- (2) *Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.*
- (4) *Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.*
- (5) *Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.*
- (6) *Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.*
- (7) *Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.*

304 Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015

- (8) *Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah*³⁰⁵.

Selain pemberian izin, pemberian insentif maupun disinsentif berperan juga dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan RTRW. Berdasarkan Pasal 38 UU No.26 Tahun 2007, insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:

- (1) *Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.*

Penjelasan Pasal 38 ayat (1); Penerapan insentif atau disinsentif secara terpisah dilakukan untuk perizinan skala kecil/individual sesuai dengan peraturan zonasi, sedangkan penerapan insentif dan disinsentif secara bersamaan diberikan untuk perizinan skala besar/kawasan karena dalam skala besar/kawasan dimungkinkan adanya pemanfaatan ruang yang dikendalikan dan didorong pengembangannya secara bersamaan.

- (2) *Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:*
- a. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;*
 - b. pembangunan serta pengadaan infrastruktur;*
 - c. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau*
 - d. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.*

305 lihat PP No.15 Tahun 2010

- (3) *Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:*
- a. *pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan/atau*
 - b. *pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.*

Penjelasan Pasal 38 ayat (3); Disinsentif berupa pengenaan pajak yang tinggi dapat dikenakan untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai rencana tata ruang melalui penetapan nilai jual objek pajak (NJOP) dan nilai jual kena pajak (NJKP) sehingga pemanfaat ruang membayar pajak lebih tinggi.

- (4) *Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat.*
- (5) *Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:*
- a. *Pemerintah kepada pemerintah daerah;*
 - b. *pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan*
 - c. *pemerintah kepada masyarakat.*

Penjelasan Pasal 38 ayat (5); Insentif dapat diberikan antarpemerintah daerah yang saling berhubungan berupa subsidi silang dari daerah yang penyelenggaraan penataan ruangnya memberikan dampak kepada daerah yang dirugikan, atau antara pemerintah dan swasta dalam hal pemerintah memberikan preferensi kepada swasta sebagai imbalan dalam mendukung perwujudan rencana tata ruang.

- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah³⁰⁶.*

306 lihat PP No.15 Tahun 2010

Sedangkan mengenai pengenaan sanksi, ditegaskan dalam Pasal 39 UU No.26 Tahun 2007, yang menyatakan:

Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

Rencana umum tata ruang sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 14 ayat (2) UU No.26 Tahun 2007 dibedakan menurut wilayah administrasi pemerintahan karena kewenangan mengatur pemanfaatan ruang dibagi sesuai dengan pembagian administrasi pemerintahan, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; rencana tata ruang wilayah provinsi; dan rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota.

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (selanjutnya disebut RTRWN) diatur dalam PP No.26 Tahun 2008, yang merupakan pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan di wilayah nasional, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sektor, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, penataan ruang kawasan strategis nasional, dan penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota. RTRWN disusun dengan memperhatikan dinamika pembangunan yang berkembang, antara lain, tantangan globalisasi, otonomi dan aspirasi daerah.

Upaya pembangunan nasional dilaksanakan melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang sehingga sumber

daya dapat diarahkan secara berhasil guna dan berdaya guna, dengan peningkatan keterpaduan dan keserasian pembangunan di segala bidang yang secara spesial dirumuskan dalam RTRWN. Penggunaan sumber daya alam dilakukan secara terencana, rasional, optimal, bertanggungjawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya, dengan mengutamakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup.

RTRWN memadukan dan membuat keserasian akan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya dalam satu kesatuan tata lingkungan yang harmonis dan dinamis untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Menurut ketentuan Pasal 20 UU No.26 Tahun 2007, RTRWN memuat sebagai berikut:

(1) *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional* memuat:

- a. *tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional; Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf a; Tujuan penataan ruang wilayah nasional mencerminkan keterpaduan pembangunan antarsektor, antarwilayah, dan antarpemangku kepentingan. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional merupakan landasan bagi pembangunan nasional yang memanfaatkan ruang. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional dirumuskan dengan mempertimbangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, ketersediaan data dan informasi, serta pembiayaan pembangunan.*

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional, antara lain, dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing nasional dalam menghadapi tantangan global, serta mewujudkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

- b. *rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;*

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf b; *Sistem perkotaan nasional dibentuk dari kawasan perkotaan³⁰⁷ dengan skala pelayanan yang berhierarki yang meliputi pusat kegiatan skala nasional, pusat kegiatan skala wilayah, dan pusat kegiatan skala lokal. Pusat kegiatan tersebut didukung dan dilengkapi dengan jaringan prasarana wilayah yang tingkat pelayanannya disesuaikan dengan hierarki kegiatan dan kebutuhan pelayanan.*

Jaringan prasarana utama merupakan sistem primer yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia selain untuk melayani kegiatan berskala nasional yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air.

Yang termasuk dalam sistem jaringan primer yang direncanakan adalah jaringan transportasi untuk menyediakan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) bagi lalu lintas damai sesuai dengan ketentuan hukum internasional.

- c. *rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;*

307 lihat beberapa contoh pengaturan dalam: Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar (selanjutnya disebut Perpres No.55 Tahun 2011).; Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Medan, Binjai, Deli Serdang dan Karo (selanjutnya disebut Perpres No.62 Tahun 2011).; Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, Dan Tabanan (selanjutnya disebut Perpres No.51 Tahun 2014)

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf c; *Pola ruang wilayah nasional merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang bersifat strategis nasional, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional.*

Kawasan lindung nasional, antara lain, adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah provinsi, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah provinsi lain, kawasan lindung yang dimaksudkan untuk melindungi warisan kebudayaan nasional, kawasan hulu daerah aliran sungai³⁰⁸ suatu bendungan atau waduk, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut peraturan perundang-undangan pengelolannya merupakan kewenangan Pemerintah.

Kawasan lindung nasional adalah kawasan yang tidak diperkenankan dan/atau dibatasi pemanfaatannya dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, warisan budaya dan sejarah, serta untuk mengurangi dampak dari bencana alam.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis nasional, antara lain, adalah kawasan yang dikembangkan untuk mendukung fungsi pertahanan dan keamanan nasional, kawasan industri³⁰⁹ strategis, kawasan pertambangan sumber daya alam strategis, kawasan perkotaan metropolitan, dan kawasan-kawasan budi daya

308 lihat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (selanjutnya disebut PP No.37 Tahun 2012)

309 lihat dalam UU No.3 Tahun 2014

lain yang menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/ atau pengeloalaannya merupakan kewenangan Pemerintah.

d. penetapan kawasan strategis nasional;

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf d; Yang termasuk kawasan strategis nasional adalah kawasan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kawasan khusus³¹⁰.

e. arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e; Indikasi program utama merupakan petunjuk yang memuat usulan program utama, perkiraan pendanaan beserta sumbernya, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Indikasi program utama merupakan acuan utama dalam penyusunan program pemanfaatan ruang yang merupakan kunci dalam pencapaian tujuan penataan ruang, serta acuan sektor dalam menyusun rencana strategis beserta besaran investasi. Indikasi program utama lima tahunan disusun untuk jangka waktu rencana 20 (dua puluh) tahun.

f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

(2) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk:

a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;

b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;

c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;

310 lihat Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus (selanjutnya disebut PP No.43 Tahun 2010)

- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- g. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Penjelasan Pasal 20 ayat (2); Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi acuan bagi instansi pemerintah tingkat pusat dan daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

- (3) Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun.

Penjelasan Pasal 20 ayat (3); Rencana tata ruang disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dengan visi yang lebih jauh ke depan yang merupakan matra spasial dari rencana pembangunan jangka panjang.

Apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru, hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui.

- (4) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Penjelasan Pasal 20 ayat (4); Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Hasil peninjauan kembali Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional berisi rekomendasi tindak lanjut sebagai berikut:

- a. *perlu dilakukan revisi karena ada perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan/atau keadaan yang bersifat mendasar; atau*
 - b. *tidak perlu dilakukan revisi karena tidak ada perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan keadaan yang bersifat mendasar.*
- (5) *Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.*

Penjelasan Pasal 20 ayat (5); Keadaan yang bersifat mendasar, antara lain, berkaitan dengan bencana alam skala besar, perkembangan ekonomi, perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang.

- (6) *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah³¹¹.*

Pola ruang wilayah nasional mencakup kawasan lindung dan kawasan budi daya serta kawasan strategis nasional. RTRWN juga menetapkan kriteria penetapan struktur ruang, pola ruang, kawasan andalan dan kawasan strategis nasional, serta arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas indikasi arahan peraturan zonasi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi.

Rencana pola ruang wilayah nasional terdiri atas kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.

311 PP No.28 Tahun 2008

Pola ruang wilayah nasional merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang bersifat strategis nasional. Kawasan lindung nasional adalah kawasan yang tidak diperkenankan dan/atau dibatasi pemanfaatan ruangnya dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, warisan budaya dan sejarah, serta untuk mengurangi dampak dari bencana alam³¹².

Berdasarkan Pasal 51 PP No.26 Tahun 2008, disebutkan kawasan lindung nasional terdiri atas:

- a. *Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;*
- b. *Kawasan perlindungan setempat;*
- c. *Kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya;*
- d. *Kawasan rawan bencana alam;*
- e. *Kawasan lindung geologi, dan;*
- f. *Kawasan lindung lainnya.*

Kawasan budi daya menggambarkan kegiatan dominan yang berkembang di dalam kawasan tersebut. Dengan demikian, masih dimungkinkan keberadaan kegiatan budi daya lainnya di dalam kawasan tersebut. Sebagai contoh, pada kawasan peruntukan industri dapat dikembangkan perumahan untuk para pekerja di kawasan peruntukan industri.

Peruntukan kawasan budi daya dimaksudkan untuk memudahkan pengelolaan kegiatan termasuk dalam penyediaan prasarana dan sarana penunjang, penanganan dampak lingkungan, penerapan mekanisme insentif, dan sebagainya. Hal ini didasarkan pada pertimbangan

312 Hasni, *Hukum Penatagunaan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.109

bahwa penyediaan prasarana dan sarana penunjang kegiatan akan lebih efisien apabila kegiatan yang ditunjangnya memiliki besaran yang memungkinkan tercapainya skala ekonomi dalam penyediaan prasarana dan sarana. Peruntukan kawasan budi daya disesuaikan dengan kebijakan pembangunan yang ada.

Dalam Pasal 63 PP No.26 Tahun 2008, kawasan budi daya terdiri atas:

a. *kawasan peruntukan hutan produksi;*

Penjelasan Pasal 63 Huruf a; Kawasan peruntukan hutan produksi dimaksudkan untuk menyediakan komoditas hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan untuk keperluan industri, sekaligus untuk melindungi kawasan hutan yang ditetapkan sebagai hutan lindung dan hutan konservasi dari kerusakan akibat pengambilan hasil hutan yang tidak terkendali.

b. *kawasan peruntukan hutan rakyat;*

Penjelasan Pasal 63 Huruf b; Kawasan peruntukan hutan rakyat dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan akan hasil hutan. Kawasan hutan rakyat berada pada lahan-lahan masyarakat dan dikelola oleh masyarakat.

c. *kawasan peruntukan pertanian;*

Penjelasan Pasal 63 Huruf c; Kawasan peruntukan pertanian selain dimaksudkan untuk mendukung ketahanan pangan nasional juga dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri dan penyediaan lapangan kerja.

d. *kawasan peruntukan perikanan;*

Penjelasan Pasal 63 Huruf d; Kawasan peruntukan perikanan dapat berada di ruang darat, ruang laut, dan di luar kawasan lindung.

e. *kawasan peruntukan pertambangan;*

Penjelasan Pasal 63 Huruf e; Kawasan peruntukan pertambangan dimaksudkan untuk mengarahkan agar kegiatan pertambangan dapat

berlangsung secara efisien dan produktif tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan.

f. kawasan peruntukan industri;

Penjelasan Pasal 63 Huruf f; Kawasan peruntukan industri dimaksudkan untuk mengarahkan agar kegiatan industri dapat berlangsung secara efisien dan produktif, mendorong pemanfaatan sumber daya setempat, pengendalian dampak lingkungan, dan sebagainya.

g. kawasan peruntukan pariwisata;

Penjelasan Pasal 63 Huruf g; Kawasan peruntukan pariwisata adalah kawasan yang didominasi oleh fungsi kepariwisataan dapat mencakup sebagian areal dalam kawasan lindung atau kawasan budi daya lainnya di mana terdapat konsentrasi daya tarik dan fasilitas penunjang pariwisata.

Kebutuhan pariwisata berkaitan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengelolaan objek dan daya tarik wisata yang mencakup:

- 1) Objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang berwujud keadaan alam serta flora dan fauna; dan*
- 2) Objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni budaya, wisata agro, wisata tirta, wisata buru, wisata petualangan alam, taman rekreasi, dan tempat hiburan.*

h. kawasan peruntukan permukiman; dan/atau

Penjelasan Pasal 63 Huruf h; Kawasan peruntukan permukiman harus dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan, serta tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan sehingga fungsi permukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna.

Kawasan peruntukan permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan

maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

i. kawasan peruntukan lainnya.

Penjelasan Pasal 63 Huruf i; Kawasan peruntukan lainnya mencakup kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.

RTRWN menjadi pedoman untuk pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional. Dalam Pasal 83 PP No.26 Tahun 2008 disebutkan arahan pemanfaatan ruang wilayah nasional adalah:

- (1) Pemanfaatan ruang wilayah nasional berpedoman pada rencana struktur ruang dan pola ruang.*
- (2) Pemanfaatan ruang wilayah nasional dilaksanakan melalui penyusunan dan pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta perkiraan pendanaannya.*
- (3) Perkiraan pendanaan program pemanfaatan ruang disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Penjelasan Pasal 83 ayat (3); Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, keuangan negara, dan perbendaharaan negara.

Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dimuat dalam Pasal 85 PP No.26 Tahun 2008 yaitu sebagai berikut:

- (1) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.*

- (2) *Arahan pengendalian pemanfaatan ruang terdiri atas:*
- a. indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional;*
 - b. arahan perizinan;*
 - c. arahan pemberian insentif dan disinsentif; dan*
 - d. arahan sanksi.*

Peraturan zonasi untuk kawasan lindung dan kawasan budi daya disusun dengan memperhatikan:

- a. Pemanfaatan ruang untuk kegiatan pendidikan dan penelitian tanpa mengubah benteng alam;
- b. Ketentuan pelarangan pemanfaatan ruang yang membahayakan keselamatan umum;
- c. Pembatasan pemanfaatan ruang di sekitar kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana alam, dan;
- d. Pembatasan pemanfaatan ruang yang menurunkan kualitas fungsi lingkungan.

Peraturan zonasi untuk kawasan peruntukan pemukiman disusun dengan memperhatikan:

- a. Penetapan amplop bangunan;
- b. Penetapan tema arsitektur bangunan;
- c. Penetapan kelengkapan bangunan dan lingkungan, dan;
- d. Penetapan jenis dan syarat penggunaan bangunan yang diizinkan.

Dalam Pasal 114 PP No.26 Tahun 2008 disebutkan bahwa arahan perizinan adalah:

- (1) *Arahan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2) huruf b merupakan acuan bagi pejabat yang berwenang dalam pemberian izin*

pemanfaatan ruang berdasarkan rencana struktur dan pola ruang yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini.

- (2) *Izin pemanfaatan ruang diberikan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan kewenangannya.*
- (3) *Pemberian izin pemanfaatan ruang dilakukan menurut prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Pemberian izin pemanfaatan ruang yang berdampak besar dan penting dikoordinasikan oleh Menteri.*

Penjelasan Pasal 114 ayat (4); Dampak besar dan penting dalam pemanfaatan ruang dapat diukur, antara lain dengan kriteria:

- a. adanya perubahan bentang alam;*
- b. besarnya jumlah manusia yang akan terkena dampak pemanfaatan ruang;*
- c. luas wilayah penyebaran dampak;*
- d. intensitas dan lamanya dampak berlangsung;*
- e. banyaknya komponen lingkungan hidup dan lingkungan buatan yang akan terkena dampak;*
- f. sifat kumulatif dampak; dan/atau*
- g. sifat reversible dan irreversible dampak.*

Ruang terbuka hijau kota berdasarkan Pasal 52 PP No.26 Tahun 2008 ditetapkan dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Lahan dengan luas paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) meter persegi;*
- b. Berbentuk satu hamparan, berbentuk jalur, atau kombinasi dari bentuk satu hamparan dan jalur, dan;*
- c. Didominasi komunitas tumbuhan.*

Dengan demikian RTRWN ini di dasarkan pada upaya untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan serta perwujudan keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah, berupa strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang wilayah nasional.

2. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi digambarkan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan peletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut peraturan perundang-undangan, pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan struktur ruang yang telah ditetapkan dalam RTRWN.

Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya. Kawasan lindung provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah kabupaten/kota lain, dan kawasan-kawasan lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan provinsi dan/atau menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi instansi pemerintah daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang

dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah yang bersangkutan, selain itu rencana tersebut menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang.

Tata ruang wilayah dapat digunakan untuk mengarahkan kegiatan atau usaha tertentu yaitu menempati wilayah sesuai dengan peruntukannya, di sisi lain melalui lokalisasi tersebut diharapkan dapat dengan mudah untuk melakukan pemantauan dan pengendalian dampak dari kegiatan yang dilaksanakan³¹³.

Rencana Tata Ruang Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU No.26 Tahun 2007, menyatakan:

- (1) *Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:*
 - a. *tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;*
 - b. *rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;*

Penjelasan Pasal 23 ayat (1) huruf b; *Rencana struktur ruang wilayah provinsi merupakan arahan perwujudan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan jaringan prasarana wilayah provinsi yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah provinsi selain untuk melayani kegiatan skala provinsi yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan/waduk dari daerah aliran sungai*³¹⁴.

Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi digambarkan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan peletakan jaringan

313 Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum*, Op.cit., hlm.76

314 lihat PP No.37 Tahun 2012

prasarana wilayah yang menurut peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan struktur ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Rencana struktur ruang wilayah provinsi memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

- c. *rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;*

Penjelasan Pasal 23 ayat (1) huruf c; Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan provinsi apabila dikelola oleh pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Kawasan lindung provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah kabupaten/kota lain, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan provinsi dan/atau menurut

peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan³¹⁵, kawasan pertanian³¹⁶, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian³¹⁷, dan kawasan pariwisata³¹⁸.

Rencana pola ruang wilayah Kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

- d. penetapan kawasan strategis provinsi;*
- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan*

Penjelasan Pasal 23 ayat (1) huruf e; Indikasi program utama adalah petunjuk yang memuat usulan program utama, perkiraan pendanaan beserta sumbernya, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan, dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Indikasi program utama merupakan acuan utama dalam penyusunan program pemanfaatan ruang yang merupakan kunci dalam pencapaian tujuan penataan ruang, serta acuan sektor dalam menyusun rencana strategis beserta besaran investasi. Indikasi program utama lima tahunan disusun untuk jangka waktu rencana 20 (dua puluh) tahun.

315 lihat UU No.19 Tahun 2004.; Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan (selanjutnya disebut PP No.44 Tahun 2004)

316 lihat UU No.41 Tahun 2009

317 lihat UU No.3 Tahun 2014

318 lihat Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam Di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, Dan Taman Wisata Alam (selanjutnya disebut PP No.36 Tahun 2010).; Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan (selanjutnya disebut PP No.67 Tahun 1996)

- f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
 - c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
 - d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor;
 - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
 - f. penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - g. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

Penjelasan Pasal 23 ayat (2); Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi instansi pemerintah daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah yang bersangkutan. Selain itu, rencana tersebut menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana pembangunan jangka panjang provinsi serta rencana pembangunan jangka menengah provinsi merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu.

- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.

Penjelasan Pasal 23 ayat (3); Rencana tata ruang disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dengan visi yang lebih jauh ke depan yang

merupakan matra spasial dari rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, maka dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui.

- (4) *Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.*

Penjelasan Pasal 23 ayat (4); Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Hasil peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah provinsi berisi rekomendasi tindak lanjut sebagai berikut:

- a. perlu dilakukan revisi karena adanya perubahan kebijakan dan strategi nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan/atau terjadi dinamika internal provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi secara mendasar; atau*
- b. tidak perlu dilakukan revisi karena tidak ada perubahan kebijakan dan strategi nasional dan tidak terjadi dinamika internal provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi secara mendasar. Dinamika internal provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi secara mendasar, antara lain, berkaitan dengan bencana alam skala besar dan pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten/kota yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Peninjauan kembali dan revisi dalam waktu kurang dari 5 (lima) tahun dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan nasional dan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang provinsi dan/atau dinamika internal provinsi yang tidak mengubah kebijakan dan*

strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional. Peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang wilayah provinsi dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang.

- (5) *Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.*
- (6) *Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.*

3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Berdasarkan Ketentuan Pasal 26 UU No.26 Tahun 2007 khusus untuk tata ruang kabupaten, menyatakan:

- (1) *Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:*
 - a. *tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;*
 - b. *rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;*

Penjelasan Pasal 26 ayat (1) huruf b; Struktur ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran sistem perkotaan wilayah kabupaten dan jaringan prasarana wilayah kabupaten yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kabupaten selain untuk melayani kegiatan skala kabupaten yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu

bendungan atau waduk dari daerah aliran sungai³¹⁹. Dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten digambarkan sistem pusat kegiatan wilayah kabupaten dan perletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten.

Rencana struktur ruang wilayah kabupaten memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten yang bersangkutan.

- c. *rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten; Penjelasan Pasal 26 ayat (1) huruf c; Pola ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang belum ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.*

Pola ruang wilayah kabupaten dikembangkan dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang wilayah yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi. Rencana pola ruang wilayah kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten yang bersangkutan.

- d. *penetapan kawasan strategis kabupaten;*
- e. *arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan*

319 lihat PP No.37 Tahun 2012 jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.39/Menhut-II/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu (selanjutnya disebut Permen Kehutanan No.P.39/Menhut-II/2009)

- f. *ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.*
- (2) *Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:*
- a. *penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;*
 - b. *penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;*
 - c. *pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;*
 - d. *mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor;*
 - e. *penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan*
 - f. *penataan ruang kawasan strategis kabupaten.*

Penjelasan Pasal 26 ayat (2); Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang, sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten.

Rencana tata ruang kawasan perdesaan merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dapat disusun sebagai instrumen pemanfaatan ruang untuk mengoptimalkan kegiatan pertanian yang dapat berbentuk kawasan agropolitan.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana pembangunan jangka panjang daerah merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu. Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang kabupaten begitu juga sebaliknya.

- (3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- (4) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Penjelasan Pasal 26 ayat (5); Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal serta pelaksanaan pemanfaatan ruang. Hasil peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota berisi rekomendasi tindak lanjut sebagai berikut:

- a. perlu dilakukan revisi karena adanya perubahan kebijakan dan strategi nasional dan/atau provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan/atau terjadi dinamika internal kabupaten yang mempengaruhi pemanfaatan ruang kabupaten secara mendasar; atau
- b. tidak perlu dilakukan revisi karena tidak ada perubahan kebijakan dan strategi nasional dan/atau provinsi dan tidak terjadi dinamika internal kabupaten yang mempengaruhi pemanfaatan ruang kabupaten secara mendasar.

Peninjauan kembali dan revisi dalam waktu kurang dari 5 (lima) tahun dilakukan apabila strategi pemanfaatan ruang dan struktur ruang wilayah kabupaten yang bersangkutan menuntut adanya suatu perubahan yang mendasar sebagai akibat dari penjabaran Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan/atau rencana tata ruang wilayah provinsi dan dinamika pembangunan di wilayah kabupaten yang bersangkutan.

Peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang wilayah kabupaten dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang.

- (6) *Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.*
- (7) *Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.*

Berdasarkan Ketentuan Pasal 28 UU No.26 Tahun 2007 khusus untuk tata ruang kota, menyatakan:

Ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 berlaku mutatis mutandis untuk perencanaan tata ruang wilayah kota, dengan ketentuan selain rincian dalam Pasal 26 ayat (1) ditambahkan:

- a. *rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;*
- b. *rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan*
- c. *rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.*

Penjelasan Pasal 28; Pemberlakuan secara mutatis-mutandis dimaksudkan bahwa ketentuan mengenai perencanaan tata ruang wilayah kabupaten berlaku pula dalam perencanaan tata ruang wilayah kota.

Selanjutnya dalam Pasal 29 UU No.26 Tahun 2007, dinyatakan:

(1) *Ruang terbuka hijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Penjelasan Pasal 29 ayat (1); Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik, antara lain, adalah taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Yang termasuk ruang terbuka hijau privat, antara lain, adalah kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.*

(2) *Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.*

Penjelasan Pasal 29 ayat (2); Proporsi 30 (tiga puluh) persen merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan sistem iklim, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota. Untuk lebih meningkatkan fungsi dan proporsi ruang terbuka hijau di kota, pemerintah, masyarakat, dan swasta didorong untuk menanam tumbuhan di atas bangunan gedung miliknya³²⁰.

(3) *Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.*

Penjelasan Pasal 29 ayat (3); Proporsi ruang terbuka hijau publik seluas minimal 20 (dua puluh) persen yang disediakan oleh pemerintah daerah kota dimaksudkan agar proporsi ruang terbuka hijau minimal dapat lebih

320 lihat lebih lanjut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (selanjutnya disebut UU No.28 Tahun 2002) jo. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 7 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung (selanjutnya disebut Perda Prov.DKI Jakarta No.7 Tahun 2010)

dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara luas oleh masyarakat.

G. Pemanfaatan Ruang Dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan berasal dari kata manfaat yang bersinonim kata dengan guna, faedah ataupun menunjuk pada fungsi. Pemanfaatan ruang merupakan salah satu aspek penataan ruang, pemanfaatan sendiri bermakna sebagai suatu upaya yang mendatangkan hasil guna sesuai dengan yang diinginkan atau direncanakan.

Pemanfaatan ruang di atur di dalam Pasal 32 UU No.26 Tahun 2007, sebagai berikut:

- (1) *Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.*

Penjelasan Pasal 32 ayat (1); Pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktivitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan rencana tata ruang.

Penyusunan program pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan indikasi program yang tertuang dalam rencana tata ruang dengan dilengkapi perkiraan pembiayaan.

- (2) *Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi³²¹.*

Penjelasan Pasal 32 ayat (2); Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan

321 lihat dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi (selanjutnya disebut Permen PU No.02/PRT/M/2014)

bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

- (3) *Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.*

Penjelasan Pasal 32 ayat (3); Program pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh seluruh pemangku kepentingan yang terkait.

- (4) *Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.*
- (5) *Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.*
- (6) *Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.*

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain yang di dalam Pasal 33 UU No.26 Tahun 2007, disebutkan:

- (1) *Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.*

Penjelasan Pasal 33 ayat (1); Yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dalam penatagunaan air, dikembangkan pola pengelolaan daerah aliran sungai³²² (DAS) yang melibatkan 2 (dua) atau lebih wilayah administrasi provinsi dan kabupaten/kota serta untuk menghindari konflik antardaerah hulu dan hilir.

- (2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.

Penjelasan Pasal 33 ayat (2); Kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain meliputi:

- a. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah;
- b. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah; dan

322 lihat PP No.37 Tahun 2012.; Permen Kehutanan No.P.39/Menhut-II/2009

- c. penyajian ketersediaan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain dan penetapan prioritas penyediaannya pada rencana tata ruang wilayah.

Dalam penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain, diperhatikan faktor yang mempengaruhi ketersediaannya. Hal ini berarti penyusunan neraca penatagunaan sumber daya air memperhatikan, antara lain, faktor meteorologi, klimatologi, geofisika, dan ketersediaan prasarana sumber daya air, termasuk sistem jaringan drainase dan pengendalian banjir.

- (3) *Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.*

Penjelasan Pasal 33 ayat (3); Hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah dimaksudkan agar dalam pelaksanaan pembangunan kepentingan umum yang sesuai dengan rencana tata ruang dapat dilaksanakan dengan proses pengadaan tanah yang mudah.

Pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. *jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air, dan sanitasi;*
- b. *waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;*
- c. *pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;*
- d. *fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;*

- e. *tempat pembuangan sampah;*
 - f. *cagar alam dan cagar budaya; dan*
 - g. *pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.*
- (4) *Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.*

Penjelasan Pasal 33 ayat (4); Hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah dimaksudkan agar pemerintah dapat menguasai tanah pada ruang yang berfungsi lindung untuk menjamin bahwa ruang tersebut tetap memiliki fungsi lindung.

- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah³²³.*

Pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, standar kualitas lingkungan dan daya dukung serta daya tampung lingkungan hidup, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 34 UU No.26 Tahun 2007, yaitu:

- (1) *Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:*
- a. *perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis;*
 - b. *perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis; dan*

323 PP No.16 Tahun 2004.; PP No.11 Tahun 2010.; Per.KBPN No.9 Tahun 2011.; Per.KBPN No.2 Tahun 2013

Penjelasan Pasal 34 ayat (1) huruf b; *Program sektoral dalam pemanfaatan ruang mencakup pula program pemulihan kawasan pertambangan setelah berakhirnya masa penambangan agar tingkat kesejahteraan masyarakat dan kondisi lingkungan hidup tidak mengalami penurunan.*

- c. *pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.*
- (2) *Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya.*

Penjelasan Pasal 34 ayat (2); *Untuk mengendalikan perkembangan kawasan budi daya yang dikendalikan pengembangannya, diterapkan mekanisme disinsentif secara ketat, sedangkan untuk mendorong perkembangan kawasan yang didorong pengembangannya diterapkan mekanisme insentif.*

- (3) *Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengembangan kawasan secara terpadu.*

Penjelasan Pasal 34 ayat (3); *Pengembangan kawasan secara terpadu dilaksanakan, antara lain, melalui penerapan kawasan siap bangun, lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri, konsolidasi tanah, serta rehabilitasi dan revitalisasi kawasan.*

- (4) *Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan:*
 - a. *standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;*
 - b. *standar kualitas lingkungan; dan*

Penjelasan Pasal 34 ayat (4) huruf b; *Yang dimaksud dengan standar kualitas lingkungan, antara lain, adalah baku mutu lingkungan dan ketentuan pemanfaatan ruang yang berkaitan dengan ambang batas*

pencemaran udara, ambang batas pencemaran air, dan ambang batas tingkat kebisingan.

Agar standar kualitas ruang dapat dipenuhi dalam pemanfaatan ruang, biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak negatif kegiatan pemanfaatan ruang diperhitungkan sebagai biaya pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian, kegiatan seperti penambangan sumber daya alam dapat dilaksanakan sejauh biaya pelaksanaan kegiatan tersebut telah memperhitungkan biaya untuk mengatasi seluruh dampak negatif yang ditimbulkan sehingga standar kualitas lingkungan dapat tetap dipenuhi.

Penerapan kualitas lingkungan disesuaikan dengan jenis pemanfaatan ruang sehingga standar kualitas lingkungan di kawasan perumahan akan berbeda dengan standar kualitas lingkungan di kawasan industri.

c. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Terhadap Pemanfaatan ruang yang harus disesuaikan dengan standar kualitas lingkungan, maka ditentukan dalam Pasal 14 UU No.32 Tahun 2009, tentang instrumen pencegahan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas:

- a. KLHS;*
- b. tata ruang;*
- c. baku mutu lingkungan hidup;*
- d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;*
- e. amdal;*
- f. UKL-UPL;*
- g. perizinan;*
- h. instrumen ekonomi lingkungan hidup;*
- i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;*

- j. anggaran berbasis lingkungan hidup;*
- k. analisis risiko lingkungan hidup;*
- l. audit lingkungan hidup; dan*
- m. instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.*

Pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 35 UU No.26 Tahun 2007, yaitu:

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

Penjelasan Pasal 35; *Pengendalian pemanfaatan ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.*

Pengenaan sanksi ditegaskan dalam Pasal 39 UU No.26 Tahun 2007, yaitu:

Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

Selain sanksi administrasi, sanksi pidana dapat juga diterapkan sesuai dengan Pasal 70 UU No.26 Tahun 2007, yaitu:

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling*

lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (3) *Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).*
- (4) *Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).*

H. PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG

Pelaksanaan pengawasan penataan ruang terdiri dari tindakan pemantauan, evaluasi dan pelaporan, yang dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 55 UU No.26 Tahun 2007, yaitu:

- (1) *Untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang.*

Penjelasan Pasal 55 ayat (1); Pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang dimaksudkan untuk menjamin terlaksananya peraturan perundang-undangan, terselenggaranya upaya pemberdayaan seluruh pemangku kepentingan, dan terjaminnya pelaksanaan penataan ruang.

Kegiatan pengawasan termasuk pula pengawasan melekat dalam unsur-unsur struktural pada setiap tingkatan wilayah.

- (2) *Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.*

Penjelasan Pasal 55 ayat (2); Tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan terhadap penyelenggaraan penataan ruang merupakan kegiatan mengamati dengan cermat, menilai tingkat pencapaian rencana secara objektif, dan memberikan informasi hasil evaluasi secara terbuka.

- (3) *Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.*
- (4) *Pengawasan Pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan melibatkan peran masyarakat³²⁴.*
- (5) *Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.*

Pelaksanaan perencanaan dan pemanfaatan ruang memerlukan juga peran serta masyarakat di dalamnya. Pasal 2 PP No.68 Tahun 2010, dinyatakan:

Masyarakat berperan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan hak dan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Masyarakat berperan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan hak dan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:

1. Perencanaan tata ruang;
2. Pemanfaatan tata ruang;
3. Pengendalian pemanfaatan ruang

³²⁴ lihat lebih lanjut PP No.68 Tahun 2010

Dalam Pasal 8 PP No.68 Tahun 2010, bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berupa:

- a. masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;

Penjelasan Pasal 8 Huruf b; Kerja sama masyarakat dengan Pemerintah/pemerintah daerah antara lain dapat berbentuk public private participation, privatisasi, ruilslag, dan turn key.

Dalam kerja sama, masyarakat antara lain dapat memberikan bantuan teknik dan/atau keahlian.

- c. kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;

Penjelasan Pasal 8 Huruf c; Yang dimaksud dengan “kearifan lokal” adalah nilai-nilai luhur yang masih berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.

- d. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
- f. kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 61 UU No.26 Tahun 2007, menyebutkan dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;

Penjelasan Pasal 61 huruf a; *Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memiliki izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang.*

- b. *memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;*

Penjelasan Pasal 61 huruf b; *Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk melaksanakan pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang.*

- c. *mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan*

Penjelasan Pasal 61 huruf c; *Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memenuhi ketentuan amplop ruang dan kualitas ruang.*

- d. *memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.*

Penjelasan Pasal 61 huruf d; *Pemberian akses dimaksudkan untuk menjamin agar masyarakat dapat mencapai kawasan yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan sebagai milik umum. Kewajiban memberikan akses dilakukan apabila memenuhi syarat berikut:*

- a. *untuk kepentingan masyarakat umum; dan/atau*
- b. *tidak ada akses lain menuju kawasan dimaksud.*

Yang termasuk dalam kawasan yang dinyatakan sebagai milik umum, antara lain, adalah sumberair, dan pesisir pantai.

Secara sederhana mereka yang berkepentingan di dalam penataan ruang wilayah kota dapat dikelompokkan menjadi tiga hal, yaitu sebagai berikut³²⁵:

1. Kelompok pertama yaitu kelompok dominan atas kegiatan ekonomi dan pencari untung. Kelompok ini terdiri atas para *developers*, pemerintah daerah yang berkepentingan dengan redistribusi perizinan, tuan tanah, organisasi keuangan (Bank, asuransi, yayasan dana pensiunan, dan lain-lain) dan spekulen tanah.
2. Kelompok kedua yaitu peserta kelembagaan terdiri atas serikat pekerja (buruh, dan lain-lain), organisasi dan yayasan sosial nirlaba, kelompok agama, LSM, organisasi sosial dan organisasi masyarakat.
3. Kelompok ketiga yaitu masyarakat luas yang berhubung tidak mungkin melibatkan semuanya dalam suatu proses.

Bentuk peran serta masyarakat dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang dimuat dalam Pasal 9 PP No.68 Tahun 2010, yaitu:

- a. *masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;*
- b. *keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;*
- c. *pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan*

Penjelasan Pasal 9 Huruf c; *Yang dimaksud dengan “dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang” antara lain adalah adanya indikasi memanfaatkan ruang dengan izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya; memanfaatkan*

325 Hasni, *Hukum*, Op.cit., hlm.109

ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang sesuai peruntukannya; dan/atau memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya.

- d. *pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.*

Penjelasan Pasal 9 Huruf d; Yang dimaksud dengan “pembangunan” adalah kegiatan fisik yang memanfaatkan ruang.

Pengajuan keberatan harus disertai dengan alasan yang jelas, dapat dipertanggungjawabkan dengan mencantumkan identitas yang jelas, dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Lothar Gundling mengemukakan 4 (empat) dasar peran serta masyarakat³²⁶:

1. Memberi informasi kepada Pemerintah
Akan menambah pengetahuan dari Pemerintah mengenai suatu aspek tertentu yang diperoleh dari pengetahuan khusus masyarakat maupun para ahli yang dimintai pendapat oleh masyarakat. Peran ini sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada Pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan Pemerintah, termasuk berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan sehingga dapat meningkatkan kualitas keputusan dan tindakan-tindakan yang diambil oleh Pemerintah dan lembaga-lembaganya menyangkut rencana, seperti untuk melindungi lingkungan hidup termasuk penetapan RTRW.
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan

326 Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum*, Op.cit., hlm.112

Warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu *fait accompli* akan cenderung memiliki kesediaan yang lebih besar untuk menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut.

Peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan akan mengurangi kemungkinan timbulnya berbagai pertentangan dengan pengertian bahwa peran serta masyarakat dilaksanakan pada saat yang tepat dan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan Pemerintah dapat ditingkatkan.

3. Membantu perlindungan hukum

Suatu keputusan akhir dengan memperhatikan keberatan-keberatan (termasuk saran) yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan, apabila keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh. Maka sangat diharapkan bahwa setiap orang yang akan terkena akibat keputusan perlu diberitahukan dan kesempatan untuk mengajukan keberatan sebelum keputusan itu diambil.

4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan

Dalam Pemerintahan dengan sistem perwakilan, hak untuk melaksanakan kekuasaan pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sehingga tidak ada keharusan adanya bentuk-bentuk dari peran serta masyarakat karena wakil-wakil rakyat bertindak untuk kepentingan rakyat.

Peran serta masyarakat terasa penting dalam prosedur administratif penataan ruang, seperti perizinan, analisa mengenai dampak lingkungan dan sebagainya. Pasal 60 UU No.26 Tahun 2007, menyatakan dalam penataan ruang setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;

Penjelasan Pasal 60 huruf a; Masyarakat dapat mengetahui rencana tata ruang melalui Lembaran Negara atau Lembaran Daerah, pengumuman, dan/atau penyebarluasan oleh pemerintah. Pengumuman atau penyebarluasan tersebut dapat diketahui masyarakat, antara lain, adalah dari pemasangan peta³²⁷ rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan pada tempat umum, kantor kelurahan, dan/atau kantor yang secara fungsional menangani rencana tata ruang tersebut.

- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;

Penjelasan Pasal 60 huruf b; Pertambahan nilai ruang dapat dilihat dari sudut pandang ekonomi, sosial, budaya, dan kualitas lingkungan yang dapat berupa dampak langsung terhadap peningkatan ekonomi masyarakat, sosial, budaya, dan kualitas lingkungan.

- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;

Penjelasan Pasal 60 huruf c; Yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;

- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan

327 lihat lebih lanjut PP No.8 Tahun 2013

- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.*

BAB 7

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. PENGERTIAN PENGADAAN TANAH

Pemerintah memberlakukan UU No.2 Tahun 2012 yang dalam ketentuan Pasal 1 Angka (2) mendefinisikan:

kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak³²⁸.

Ditentukan bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan akan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, hanya dapat dilakukan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang

³²⁸ bandingkan dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No.99 Tahun 2014), yang menyatakan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak

Wilayah (selanjutnya disebut RUTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu, sedang bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, harus dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Demikian pula yang diatur dalam UU No.2 Tahun 2012, di dalam Pasal 14 Ayat (2) ditentukan bahwa, perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas RTRW dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (selanjutnya disebut RPJM), rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan/rencana pembangunan nasional dan daerah.

Berdasarkan pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Pasal 14 dan Pasal 15 UU No.2 Tahun 2012, maka kegiatan yang dikategorikan kepentingan umum ada 5 (lima) unsur, yakni:

1. Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
2. Dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah.
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan.
4. Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan.
5. Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RUTRW dan rencana pembangunan nasional dan daerah.

B. PENGATURAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN

Ada fakta yang tidak bisa diingkari, tanah bukan hanya soal hari ini tapi tanah juga sudah jadi problem masa lalu dan terus jadi potensi problem pada periode mendatang. Karakter problemnya bukan hanya bersifat manifes tapi juga bersifat laten dan terjadi di hampir seantero negeri. Ketidakkampuan mengelola masalah pertanahan potensial menuai banyak masalah di kemudian hari.

1. UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
2. UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria;
3. UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada diatasnya;
3. UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Perpres No.99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
5. Keppres No.34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan;
6. Per. KBPN No.5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;

C. MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN

Secara etimologis, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Bahasa Indonesia, frasa kepentingan umum terdiri dari dua kata, yakni kepentingan dan umum. Kata kepentingan yang berasal dari akar kata penting mengandung pengertian sangat perlu, sangat utama (diutamakan), sedangkan kata umum mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas, dan lazim³²⁹.

Pengertian menurut ilmu bahasa ini sudah barang tentu tidak dapat dijadikan pengertian yuridis dari frasa “kepentingan umum”, tetapi dapat dijadikan referensi untuk menemukan pengertian yang diinginkan

329 Tim Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa, Edisi Keempat, 2008)

sebab ilmu hukum (*juridische kunde*) didalam proses pembentukannya tidak dapat berdiri sendiri dan berjalan sendiri, lepas dari ilmu sosial yang lainnya, tetapi saling mendukung, berjalan bersama dengan ilmu pengetahuan lain, termasuk ilmu bahasa (*etimologi*)³³⁰.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi Sosial Politik, Psikologis dan Hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara³³¹.

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat³³². Jika dicermati rumusan kepentingan umum tersebut diatas, definisi yang diberikan masih belum tuntas, batasannya tidak dirumuskan dengan tegas, masih memerlukan penjelasan lebih lanjut siapa yang dimaksud dengan sebagian besar lapisan masyarakat itu.

Kepentingan pada prinsipnya ada 2 macam yaitu kepentingan pribadi atau golongan, dan gabungan dari kedua kepentingan tersebut yang sudah menjadi suatu kesatuan yang bulat disebut kepentingan umum/bersama, dari kedua kepentingan ini sekali tempo saja bertabrakan. Kalau sampai terjadi tabrakan dua kepentingan antara kepentingan pribadi/golongan dengan kepentingan umum, pasti yang akan diutamakan secara yuridis adalah kepentingan umum.

Arti dari diutamakan kepentingan ini sebetulnya bukan berarti mengutamakan kepentingan umum dengan menelantarkan kepentingan pribadi atau golongan dengan demikian arti kepentingan umum dalam

330 Bernhard Limbong, *Pengadaan*, Op.cit., hlm.7

331 John Salindeho, *Masalah*, Op.cit., hlm.40

332 Pasal 1 Ayat 6 UU No.2 Tahun 2012 dan sesuai dengan aturan pelaksanaannya dalam Pasal 1 angka 6 Perpres No.99 Tahun 2014, yang menyatakan: kepentingan sebagai besar masyarakat

pembebasan tanah yang tepat adalah mengutamakan kepentingan umum/bersama dengan memperhatikan kepentingan pribadi dengan pemberian konsekuensi³³³.

Kriteria kepentingan umum dalam penggunaan tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UU No.2 Tahun 2012, yaitu digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol³³⁴, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuanganair, dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
Penjelasan Pasal 10 huruf c; Yang dimaksud dengan “bendungan” adalah bangunan yang berupa urukan tanah, urukan batu, beton, dan/atau pasangan batu yang dibangun selain untuk menahan dan menampung air juga untuk menahan dan menampung limbah tambang (tailing) atau lumpur sehingga terbentuk waduk. Yang dimaksud dengan “bendung” adalah tanggul untuk menahan air di sungai, tepi laut, dan sebagainya.
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi³³⁵;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;

333 Mudakir Iskandarsyah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Jakarta: Permata Aksara, 2015), hlm.17

334 Pasal 30 ayat (3) UU No.22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012, menyebutkan Rincian pembiayaan defisit anggaran Tahun Anggaran 2012 termasuk pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol.; yang penjelasannya menyebutkan Dana bergulir BLU Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebesar negatif Rp.900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah), akan digunakan untuk mempercepat proses pengadaan tanah bagi 22 ruas jalan tol

335 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (selanjutnya disebut UU No.21 Tahun 2014)

Penjelasan Pasal 10 huruf h; Yang dimaksud dengan “sampah” adalah sampah sesuai dengan undang-undang yang mengatur pengelolaan sampah.

- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;

Penjelasan Pasal 10 huruf j; Yang dimaksud “fasilitas keselamatan umum” adalah semua fasilitas yang diperlukan untuk menanggulangi akibat suatu bencana, antara lain rumah sakit darurat, rumah penampungan darurat, serta tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan longsor.

- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;

Penjelasan Pasal 10 huruf l; Yang dimaksud dengan “ruang terbuka hijau publik” adalah ruang terbuka hijau sesuai dengan undang-undang yang mengatur penataan ruang.

- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;

Penjelasan Pasal 10 huruf n; Yang dimaksud dengan “kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa” adalah sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, termasuk lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan negara, dan unit pelaksana teknis lembaga pemasyarakatan lain.

- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;

Penjelasan Pasal 10 huruf o; Yang dimaksud dengan “perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah” adalah perumahan masyarakat yang dibangun di atas tanah Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan kepada penghuninya diberikan status rumah sewa.

- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Penjelasan Pasal 10 huruf r; Yang dimaksud dengan “pasar umum dan lapangan parkir umum” adalah pasar dan lapangan parkir yang direncanakan, dilaksanakan, dikelola, dan dimiliki oleh Pemerintah dan/ atau Pemerintah daerah dan pengelolaannya dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan usaha swasta.

D. ASAS-ASAS DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Pada Pasal 2 UU No.2 Tahun 2012, dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;

Penjelasan Pasal 2 Huruf a; Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- b. keadilan;

Penjelasan Pasal 2 Huruf b; Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

- c. kemanfaatan;

Penjelasan Pasal 2 Huruf c; Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. *kepastian;*

Penjelasan Pasal 2 Huruf d; Yang dimaksud dengan “*asas kepastian*” adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

e. *keterbukaan;*

Penjelasan Pasal 2 Huruf e; Yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. *kesepakatan;*

Penjelasan Pasal 2 Huruf f; Yang dimaksud dengan “*asas kesepakatan*” adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. *keikutsertaan;*

Penjelasan Pasal 2 Huruf g; Yang dimaksud dengan “*asas keikutsertaan*” adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. *kesejahteraan;*

Penjelasan Pasal 2 Huruf h; Yang dimaksud dengan “*asas kesejahteraan*” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

i. *keberlanjutan; dan*

Penjelasan Pasal 2 Huruf i; Yang dimaksud dengan “*asas keberlanjutan*” adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung

secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. *keselarasan.*

Penjelasan Pasal 2 Huruf j; Yang dimaksud dengan “asas keselarasan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

E. PRINSIP-PRINSIP KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN

Prinsip-prinsip yang menjadi dasar berpijak untuk pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut UU No.2 Tahun 2012 dan Perpres No.99 Tahun 2014 antara lain:

1. Terjaminnya hak-hak masyarakat atas tanah.
2. Terhindarnya masyarakat dari proses spekulasi tanah.
3. Terjaminnya perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Sehingga dapat disebutkan kegiatan untuk kepentingan umum yakni kepentingan umum dengan tujuan kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit³³⁶.

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan berdasarkan kebutuhan dan regionalisasi sesuai dengan:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah;
2. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
3. Rencana Strategis; dan
4. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

³³⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm.75-76

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil³³⁷. Mengingat tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut diatas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat³³⁸.

F. TATA CARA PENGADAAN TANAH

Dengan lahirnya UU No.2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan Perpres No.71 Tahun 2012 yang mengatur teknis pelaksanaan pengadaan tanah:

1. Sebelum melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pihak instansi terlebih dahulu perlu melakukan konfirmasi secara formal kepada instansi terkait (dinas tata kota) setempat mengenai rencana tata ruang, baik menyangkut peruntukan ataupun maksimum luasan yang dapat dibangun, termasuk melakukan konfirmasi kepada kantor badan pertanahan nasional untuk keabsahan sertifikat.
2. Konfirmasi tersebut perlu dilakukan dalam rangka pengamanan dan legalitas status tanah, terkait dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan, seperti di Jakarta ternyata untuk daerah-daerah tertentu luasan bangunan yang diperkenankan maksimal 20% dari luas tanah, hal tersebut dalam rangka mempertahankan ruang hijau atau memperhitungkan penyerapan agar tidak banjir.

337 Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan.....*, Op.cit., hlm.76

338 Ibid.

3. Meskipun dalam pelaksanaannya pengadaan tanah tidak termasuk kategori untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya diharapkan dapat ditempuh dengan musyawarah dan hasil kesepakatan bersama dan untuk administrasi dan pengamanannya perlu dibuatkan suatu undangan formal dan berita acara kesepakatan disamping disaksikan petugas pejabat yang berwenang minimal lurah/camat dan dibuatkan dokumentasi baik berupa surat menyurat maupun photo/video.
4. Harga yang digunakan sebagai dasar pembayaran kesepakatan adalah Nilai Jual Objek Pajak (selanjutnya disebut NJOP) yang ditetapkan Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (selanjutnya disebut KP-PBB) setempat, namun jika harga tanah tersebut melebihi NJOP disarankan untuk memperhatikan Nilai Jual Objek Tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk panitia, lembaga penilai harga tanah adalah yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan sudah mendapat lisensi dari BPN, sedangkan dalam hal kabupaten kota belum terdapat lembaga dimaksud, Bupati/Walikota dapat membentuk Tim penilai harga tanah, keanggotaan tim penilai harga tanah terdiri dari unsur-unsur instansi yang membidangi bangunan atau tanaman, instansi pusat yang membidangi pertanahan nasional, instansi pelayanan PBB ahli yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah dan akademisi yang mampu menilai harga tanah/bangunan tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dilengkapi data pendukung lainnya seperti surat keterangan harga pasar yang diketahui oleh lurah dan camat setempat.
5. Mengingat yang melakukan pembelian adalah instansi pemerintah maka sesuai ketentuan Ditjen Pajak, pengadaan tanah tersebut tidak dipungut Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

(selanjutnya disebut BPHTB), untuk itu perlu dimintakan surat keterangan bebas BPHTB dari Kantor Pelayanan Pajak (selanjutnya disebut KPP) setempat atau direktur terkait pada pusat Ditjen Pajak sesuai kewenangannya.

6. Untuk menampung pengeluaran yang tidak resmi dalam penerbitan balik nama sertifikat tanah yang tidak dapat dipertanggungjawabkan maka dalam pengurusan pembuatan akta jual beli di Notaris agar dimasukkan komponen pengurusan penyelesaian sertifikat hak atas tanah atau pelepasan hak atas tanah dengan menerbitkan surat perintah surat kerja atau perjanjian/kontrak tersendiri.
7. Tarif atau besarnya biaya akta jual beli oleh Notaris sesuai dengan ketentuan yang berlaku ditetapkan berdasarkan potensi maksimal dari harga pembelian tanah, sehingga agar pengurusan sertifikat termasuk dalam pembuatan akta jual beli kiranya perlu adanya negosiasi dengan pihak Notaris.
8. Jika pelaksanaan tanah telah selesai agar dokumen-dokumen tersebut disimpan dengan baik, namun sebelumnya agar dicatat ditatausahakan dalam inventarisasi barang, sehingga tercatat sebagai barang inventaris milik negara dari satuan kerja Kementerian negara/lembaga.
9. Dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum terdapat biaya panitia pengadaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No.58/PMK.02/2008 tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Permenkeu No.58/PMK.02/2008), yaitu biaya operasional dalam rangka membantu pengadaan tanah yang diperuntukkan pembayaran honorarium. Pengadaan bahan alat tulis kantor, photo copy, pengadaan penunjang musyawarah sidang yang berkaitan dengan proses

pengadaan tanah satuan tugas (satgas), biaya keamanan biaya perjalanan dalam rangka pengadaan tanah dengan besaran paling tinggi 4% untuk ganti rugi sampai dengan atau setara Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).

G. PANITIA PENGADAAN TANAH

Pasal 6 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Perpres No.36 Tahun 2006 menentukan adanya pembentukan panitia pengadaan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Bupati/Walikota atau Gubernur. Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur sedangkan pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, yang dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur pemerintah daerah terkait, susunan keanggotaan panitia terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan unsur badan pertanahan nasional.

Pasal 6 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, panitia pengadaan tanah dibentuk disetiap Kabupaten atau Kotamadya Tingkat II. Pengadaan tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten atau Kotamadya atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah tingkat provinsi yang diketahui atau dibantu oleh Gubernur kepala tingkat I yang bersangkutan yang susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait ditingkat Provinsi dan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Pada Pasal 21 UU No.2 Tahun 2012 yakni:

1. Apabila dalam konsultasi publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Ayat 2 masih dapat keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut kepada pemerintahan setempat.
2. Gubernur akan membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).
3. Tim sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 terdiri atas
 - a. Sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota.
 - b. Kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional sebagai sekretaris merangkap anggota.
 - c. Instansi yang menangani urusan dibidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota.
 - d. Kepala kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia sebagai anggota.
 - e. Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
 - f. Akademisi sebagai anggota.
4. Tim sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) bertugas:
 - a. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan.
 - b. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
 - c. Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.
5. Hasil kajian tim sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 hari kerja dihitung sejak diterima permohonan oleh Gubernur.

6. Gubernur berdasarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

H. GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH

Masalah ganti kerugian merupakan hal prinsip dalam setiap kegiatan pengambilan tanah, baik melalui proses pencabutan hak, pembebasan tanah maupun pengadaan tanah³³⁹.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (11) Perpres No.36 Tahun 2005 ditentukan bahwa pengertian ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non-fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Menyimak pada pengertian ganti rugi tersebut, maka ada beberapa unsur yang harus diperhatikan, yakni:

1. Objek yang diganti rugi berupa tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain.
2. Ganti kerugian bersifat fisik dan/atau non-fisik,
3. Dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Terhadap unsur-unsur ganti rugi tersebut dapat diuraikan dalam penjelasan sebagai berikut:

1. Objek Ganti Rugi

339 Umar Said Sugiharto, *Hukum Pengadaan Tanah, Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, (Malang: Setara Pers, 2015), hlm.181

Terhadap objek yang diganti rugi dalam rangka pengadaan tanah sesuai ketentuan Pasal 12 Keppres No.55 Tahun 1993 dan Perpres No.36 Tahun 2005 diberikan untuk:

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman; dan
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

2. Bentuk Ganti Rugi

Terhadap bentuk ganti rugi tersebut dapat bersifat fisik dan/atau non-fisik. Namun khusus yang bersifat nonfisik tentunya harus dirumuskan tolak ukurnya, Terhadap bentuk ganti rugi yang bersifat fisik diuraikan sebagai berikut:

- a. Dalam Keppres No.55 Tahun 1993 bentuk ganti rugi berupa:
 - 1) Uang;
 - 2) Tanah pengganti;
 - 3) Pemukiman kembali;
 - 4) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud di atas; dan
 - 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.
- b. Dalam Perpres No.36 Tahun. 2005 bentuk ganti rugi berupa:
 - 1) Uang
 - 2) Tanah pengganti
 - 3) Pemukiman kembali;
 - 4) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud di atas, maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal sesuai dengan kemauan peraturan Perundang-undangan

- c. Dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 bentuk ganti rugi berupa:
- 1) Uang
Ganti rugi dalam bentuk uang, dibayarkan secara langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah kepada yang berhak, disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Dalam hal yang berhak atas ganti rugi dikuasakan kepada orang lain, surat kuasa untuk menerima ganti rugi harus dibuat dalam bentuk notariil dan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi atau bagi lurah yang di daerah terpencil, surat kuasa dibuat secara tertulis dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau yang setingkat dengan itu berikut Camat. Untuk melindungi kepentingan yang berhak atas ganti rugi.
 - 2) Tanah pengganti
 - 3) Pemukiman kembali
 - 4) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi di atas; dan
 - 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 14 Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Perpres No. 36 Tahun 2005 menentukan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Kemudian dalam Pasal 44 dinyatakan bahwa berdasarkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan pembayaran

ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi tersebut dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan tersebut ditetapkan apabila bentuk ganti rugi berupa uang; atau yang disepakati pemilik dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah apabila ganti rugi dalam bentuk selain uang.

3. Syarat Layak

Syarat ganti rugi yang layak yang dimaksudkan di sini adalah dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, pengertian syarat tersebut di atas, mengambil pengertian layak³⁴⁰.

4. Dasar Perhitungan (Musyawarah/Tim Penaksir)

Untuk mencapai syarat yang ditentukan dalam pemberian ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah tersebut, harus diperhitungkan dengan membuat standar tertentu. Standar tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Dalam Pasal 15 Keppres No.55 Tahun 1993 ditentukan dasar dan cara penghitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar:
 - 1) Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
 - 2) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;

³⁴⁰ Parlindungan, AP., *Berakhirnya*, Op.cit., hlm.50

- 3) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian,
- b. Dalam 15 Perpres No.36 Tahun 2005 yang diubah oleh Perpres No.65 Tahun 2006 ditetapkan dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:
 - 1) Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek pajak Tahun berjalan berdasarkan penetapan/penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia (penunjukan khusus untuk itu);
 - 2) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
 - 3) Nilai Jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.
 - 4) Selanjutnya ditentukan bahwa dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, lembaga Tim Penilai Harga Tanah (selanjutnya disebut TPHT) ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota.
5. Penetapan Ganti Rugi oleh Panitia
 - a. Dalam Pasal 16 Keppres No.55 Tahun 1993 dalam ditentukan bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah. Kemudian Pasal 18 ditentukan bahwa apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan

kesepakatan tersebut. Selanjutnya Pasal 19 menetapkan bahwa apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

- b. Dalam Pasal 17 ayat (1) Perpres No.36 Tahun 2005 ditentukan bahwa penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penaksiran Tim/Lembaga Penilai Harga Tanah.

6. Penyerahan Ganti Rugi

- a. Dalam Pasal 17 Keppres No.55 Tahun 1993 ditentukan bahwa ganti kerugian diserahkan langsung kepada:
 - 1) Pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah; dan
 - 2) Nadzir, bagi tanah wakaf.
 - 3) Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian tersebut, dikonsignasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.
- b. Dalam Pasal 16 ayat (1) Perpres No.36 Tahun 2005 diatur bahwa ganti rugi diserahkan langsung kepada:
 - 1) Pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan nadzir, bagi tanah wakaf.

- 2) Dalam Pasal 43 ayat (2) dan (3) Per.KBPN No.5 Tahun 2012 ditentukan bahwa dalam hal tanah Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik atau di atas tanah Hak Pengelolaan, yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang Hak Milik atau pemegang Hak Pengelolaan. Sedang ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah di atas Tanah Hak Pakai atau Tanah Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas Tanah Hak Milik atau Tanah Hak Pengelolaan diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- 3) Dalam hal ganti rugi diberikan dalam bentuk uang, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengundang para pihak yang berhak atas ganti rugi untuk menerima ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati, pada waktu dan tempat yang ditentukan. Undangan untuk menerima ganti rugi harus sudah diterima yang berhak paling lambat 3 (tiga) hari sebelum tanggal pembayaran ganti rugi.

Setelah menerima undangan, pihak yang berhak atas ganti rugi tidak hadir, Panitia Pengadaan Tanah mengundang kembali pihak tersebut untuk menerima pembayaran ganti rugi pada waktu yang ditetapkan. Apabila pihak yang berhak atas ganti rugi setelah diundang secara patut dan telah 3 (tiga) kali diundang yang bersangkutan tetap tidak hadir, dianggap tidak berkeberatan atas ganti rugi yang telah disepakati. Apabila ketidakhadiran pihak yang berhak disebabkan sakit, bencana alam, atau keadaan yang

memaksa lainnya maka instansi Pemerintah yang memerlukan tanah bersama Panitia Pengadaan Tanah menyerahkan ganti rugi secara langsung di tempat pemilik itu berada.

Sedang menurut Pasal 45, ganti rugi dalam bentuk selain uang diberikan dalam bentuk:

- a. Tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan disepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah;
 - b. Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf;
 - c. *Recognisi* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat, untuk tanah ulayat; atau
 - d. Sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
7. Konsignasi (Konsinyasi)
- a. Dalam Pasal 16 ayat (1) Perpres No. 36 Tahun 2005 diatur bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (konsinyasi).
 - b. Dalam Pasal 48 Per.KBPN No.5 Tahun 2012, diatur bahwa Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti

rugi uang ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal:

- 1) Yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) tidak diketahui keberadaannya;
- 2) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi objek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 3) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan
- 4) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

Akan tetapi, untuk dapat menitipkan ganti rugi tersebut, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan/dengan melampirkan:

- a. Nama yang berhak atas ganti rugi yang ganti ruginya dititipkan;
- b. Undangan penerimaan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2); dan
- c. Surat-surat:
 - 1) Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi;
 - 2) Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi:

- 3) Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri mengenai putusan penyelesaian atas keberatan pemilik tanah;
- 4) Keterangan dan alasan hukum penitipan ganti rugi; dan
- 5) Surat-surat lain yang berhubungan dengan penitipan ganti rugi.

8. Pengajuan Keberatan

Mekanisme pengajuan keberatan atas penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi ditentukan sebagai berikut:

- a. Dalam Keppres No.55 Tahun 1993 pada Pasal 20 ditentukan bahwa pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Gubernur mengupayakan mengenai bentuk dan besarnya kerugian tersebut dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan semua pihak. Setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah, Gubernur mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang akan diberikan.
- b. Dalam Perpres No.36 Tahun 2005 pada Pasal 17 diatur bahwa pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab alasan keberatan tersebut. Bupati/ Walikota atau

Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya; Setelah mendengar pendapat dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah, Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diberikan.

9. Kemungkinan Pencabutan Hak

- a. Dalam Pasal 21 Keppres No.55 Tahun 1993 disebutkan bahwa apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UU No.20 Tahun 1961. Usul penyelesaian tersebut diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri dan instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman. Setelah menerima usul penyelesaian tersebut, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN yang ditandatangani serta oleh

Menteri Dalam Negeri, Menteri dari instansi yang memerlukan pengadaan tanah dan Menteri Kehakiman.

- b. Dalam Pasal 18 Perpres No.36 Tahun 2005 disebutkan bahwa apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UU No.20 Tahun 1961. Usul penyelesaian tersebut, diajukan oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan Kepala BPN melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dari Menteri Hukum dan HAM. Setelah menerima usul penyelesaian tersebut, Kepala BPN berkonsultasi dengan Menteri dan instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan HAM. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut, disampaikan kepada Presiden oleh Kepala BPN yang ditandatangani Menteri dari instansi yang memerlukan pengadaan tanah dan Menteri Hukum dan HAM.

Dalam hal Tanah Harta Benda Wakaf, maka pelepasan/ penyerahan untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah baru dapat dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari Pejabat atau Lembaga yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah, yang berhak atas ganti rugi

wajib menyerahkan dokumen asli kepada Panitia Pengadaan Tanah, berupa:

- a. Sertifikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
- b. Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
- c. Akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan;
- d. Surat Pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut pada huruf a benar kepunyaan yang bersangkutan.

Jika dokumen asli dari dokumen tersebut tidak ada atau hilang, pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan:

- a. Surat Keterangan dari kepolisian setempat dan/atau
- b. Berita Acara Sumpah yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Pertanahan bagi tanah yang sudah terdaftar; dan/atau
- c. Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu. disampaikan kepada presiden oleh Kepala BPN yang ditandatangani Menteri dari instansi yang memerlukan pengadaan tanah dan Menteri Hukum dan HAM.
- d. Ketentuan Pasal 18 Perpres No.36 Tahun 2005 tersebut ditambah satu pasal dalam Perpres No.65 Tahun 2006 yaitu pasal 18A, dengan bunyi: Apabila yang berhak atas tanah atau benda benda yang ada di atasnya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keppres, karena

dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai UU No.20 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya (selanjutnya disebut PP No.39 Tahun 1973).

10. Pelepasan Hak

Ketentuan tentang pelepasan hak atas tanah ini hanya diatur dalam Pasal 49 s/d 52 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 3 Tahun 2007, dengan menentukan bahwa bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang:

- a. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;
- b. Yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- c. Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara pembayaran Ganti Rugi dan pelepasan Hak Atas Tanah atau penyerahan tanah.

Dalam hal ganti rugi bentuk uang atau apabila yang berhak atas ganti rugi telah menandatangani kesepakatan, dilanjutkan dengan penandatanganan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/ atau bangunan dan/ atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan

tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Dalam hal Tanah Harta Benda Wakaf maka pelepasan/ penyerahan untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah baru dapat dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari Pejabat atau Lembaga yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wakaf. (dalam hal ini izin tertulis dan Menteri Agama dan persetujuan dari Lembaga Wakaf Indonesia sesuai ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (selanjutnya disebut UU No.41 Tahun 2004)

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan hak/ penyerahan tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada panitia Pengadaan Tanah, berupa:

- a. Sertifikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
- b. Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
- c. Akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan; dan
- d. Surat Pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut pada huruf a benar kepunyaan yang bersangkutan.

Jika dokumen asli dari dokumen tersebut tidak ada atau hilang, pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan:

- a. Surat Keterangan dari kepolisian setempat dan/atau
- b. Berita Acara Sumpah yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Pertanahan bagi tanah yang sudah terdaftar; dan/atau

- c. Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu.

Pihak yang berhak atas ganti rugi bertanggung jawab atas segala kerugian dan tuntutan hukum terhadap kebenaran dokumen-dokumen tersebut di atas.

Berdasarkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dimaksud dan/atau Penetapan Pengadilan Negeri mengenai konsignasi:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan pada buku tanah, sertifikat, dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya;
- b. Dalam hal tanah yang diserahkan belum bersertifikat, pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dicatat bahwa hak atas tanah tersebut telah diserahkan atau dilepaskan, untuk dicatat pada Daftar Tanah;
- c. Dalam hal tanah yang diserahkan belum bersertifikat, pada buku-buku administrasi di Desa yang bersangkutan dicatat dan dicoret oleh Kepala Desa/Lurah dengan menyebutkan; hak atas tanah yang bersangkutan telah diserahkan kepada Pemerintah/ Pemerintah Daerah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (hal ini dijadikan sebagai dokumen pencoretan pada peta ricik di kelurahan atau desa).

11. Pengurusan Hak Atas Tanah

Setelah selesai pelepasan hak oleh pemilik tanah dan tanah telah beralih kepada instansi yang memerlukan tanah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 63 dan 66 Per.KBPN No.5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah diatur bahwa Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah, yang terdiri dari:

- a. Proposal rencana pembangunan;
- b. Keputusan penetapan lokasi;
- c. Peta Bidang Tanah, Daftar Pemilikan Tanah; dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- d. Pengumuman Peta Bidang Tanah, Daftar pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- e. Keputusan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi;
- f. Surat undangan musyawarah;
- g. Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan;
- h. Bukti pembayaran dan penerimaan ganti rugi (konsinyasi),
- i. Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi;
- j. Surat-surat pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; dan
- k. Dokumen lain yang berkaitan.

Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan melampirkan dokumen tersebut di atas, dan menyerahkannya kepada:

- a. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah, berupa dokumen asli;
- b. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
- c. Instansi induk yang memerlukan tanah, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
- d. Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang.

Prosentasi Pemerintah yang memerlukan tanah bertanggung jawab atas:

- a. Pengamanan dan pemeliharaan berkas dokumen pengadaan tanah; dan
- b. Penguasaan, pengamanan dan pemeliharaan tanah yang sudah diperoleh/ dibayar ganti ruginya.

Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi berlaku juga sebagai pemberian kuasa dari pemegang hak atas tanah kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk melepaskan/ menyerahkan hak atas tanah atau menyerahkan tanah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Tanah Negara tersebut kemudian diajukan permohonan hak atas tanah dengan jenis hak atas tanah yang dapat diberikan untuk instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Permohonan hak atas tanah diajukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk diproses hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

12. Pelaksanaan Pembangunan Fisik

Dalam Pasal 67 Per.KBPN No.5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah ditentukan bahwa pelaksanaan pembangunan fisik atas lokasi yang telah di proses instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dimulai setelah pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dan/atau penyerahan bangunan dan/atau penyerahan tanaman, atau telah dititipkannya ganti rugi ke pengadilan Negeri. Dalam hal ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi dititipkan ke Pengadilan Negeri, maka Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta menerbitkan keputusan untuk melaksanakan pembangunan fisik setelah data fisik Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah selanjutnya disebut Satgas A ditetapkan dengan Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

I. PENERAPAN ASAS MUSYAWARAH DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH

Menurut Pasal 1 angka 10 musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak

yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Pasal 8 Perpres No.36 Tahun 2005 menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai:

1. Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilokasi tersebut.
2. Bentuk dan besarnya ganti rugi.

Musyawarah dilakukan ditempat yang ditentukan dalam undangan, musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan tanah bersama panitia pengadaan tanah, dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.

Penunjukan wakil atau kuasa dari para pemegang hak harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh kepala desa/lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah. Musyawarah yang membuahkan kesepakatan, panitia pengadaan tanah menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi.

Musyawarah dibatasi waktu 120 (seratus dua puluh) hari sejak tanggal undangan pertama dalam hal lokasi tidak dapat dialihkan/dipindahkan secara teknis kelokasi lain. Apabila setelah diadakan

musyawarah tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang diwilayah hukumnya. Meliputi lokasi tanah yang bersangkutan setempat. Dengan dititipkannya ganti rugi uang kepada pengadilan negeri setempat tidak berarti pihak pemerintah dapat mengambil tanah (pengadaan tanah tetap dilaksanakan) dari pemegang haknya yang sah, akan tetapi harus menunggu hingga adanya surat Keppres Republik Indonesia untuk pelaksanaan pencabutan hak, tentu saja pelaksanaan pencabutan hak ini harus didahului dulu dengan tahapan dan proses yang panjang antara para pemegang/pemilik hak atas tanah dengan Walikota/Bupati hingga Gubernur Kepala Daerah tingkat I.

Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka panitia pengadaan tanah juga harus menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan, misalnya suatu bidang tanah dalam sengketa masih dalam proses penyelesaian di pengadilan yang belum dapat ditentukan/ditetapkan siapa pemegang haknya yang sah yang akan menerima ganti rugi uang atas tanahnya tersebut.

J. ASPEK KEADILAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula³⁴¹.

341 Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan*, Op.cit., hlm.80

Kebijakan mengenai pemberian ganti rugi sebenarnya tidaklah terbatas pada penggantian nilai tanah bangunan dan tanam tanaman. Tetapi juga seharusnya meliputi penilaian kerugian yang bersifat immateril dan kerugian yang timbul, seperti kegiatan usahanya akibat perpindahan ke tempat lain, jumlah pelanggan dan keuntungan yang berkurang.

Dalam Keppres No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum diatur soal besarnya kompensasi kepada masyarakat yang terkena proyek. Untuk tanah bersertifikat Hak Milik mendapat kompensasi 100% dari NJOP. sedangkan tanah bersertifikat hak guna bangunan atau yang masih berwujud girik kompensasinya 90% dari standar NJOP.

Ternyata dasar perhitungan kompensasi pengadaan tanah dengan mengacu pada NJOP hanya berfokus pada dimensi fisik tanah sebagai objek sedangkan dimensi non fisik tanah berkaitan dengan pemutusan hubungan antara pemilik tanah dengan tanahnya sebagai hubungan hak asasi belum terjangkau dan terintegrasi.

Tidak jarang dalam kasus ini tidak adanya penjelasan secara transparan dan komunikatif, memunculkan kecenderungan aspirasi penolakan dan perlawanan pemilik tanah bernuansa konflik kekerasan sebagai ekspresi rasa ketidakadilan dan yang paling fundamental adalah penetapan NJOP sebagai dasar penghitungan tanah ternyata secara konstitusional bertentangan dengan mandat UU No.28 Tahun 2009.

Pengertian keadilan dirumuskan melalui pengamatan dan pemikiran yang mendalam terhadap perkembangan hubungan kemasyarakatan dalam konteks hubungan manusia dengan manusia atau masyarakat serta alam. Namun perhatian yang benar ditujukan terhadap pencarian rumusan yang tepat bagaimana hubungan itu menunjukkan keseimbangan dalam pemilikan penguasaan dan

penggunaan tanah sehingga membawa kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat seluruhnya.

Keadilan komulatif ialah yang mengenai hubungan timbal balik yang proporsional, artinya suatu dikatakan adil apabila ada hubungan timbal balik yang mengandung unsur yang proporsional. Hal ini dapat dijumpai pada masyarakat tradisional yang melakukan barter maka setiap orang yang terlibat mengetahui bahwa ia harus memberikan kepada orang lain benda yang sama nilainya dengan benda yang ia terima dari orang lain tersebut. Disamping itu ada keadilan perbaikan yang bermaksud mengembalikan persamaan dengan menjatuhkan hukuman pada pihak yang bersangkutan.

Dalam rangka mewujudkan hukum pertanahan yang ditujukan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia maka beberapa hal perlu diperhatikan:

Pertama, prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. Dinamika perkembangan selama 50 tahun lebih menghendaki diadakannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara bertanggung jawab. Menghadapi perkembangan baru kebijakan yang ditempuh haruslah dilaksanakan dengan tetap pada asas yang sesuai dengan konsepsi yang melandasinya namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut.

Kedua, prinsip negara menguasai harus ditafsirkan sebagai peran negara dalam hal ini pemerintah sebagai pelaksana kebijakan yang menentukan aturan main yang harus ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, (Bandung: Alumni, 1984)
- , *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994)
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008)
- Ahmad Muliadi, *Politik Hukum Pertanahan Dikaitkan Dengan Kepentingan Penanaman Modal Agribisnis Bidang Perkebunan Dalam Rangka Tujuan Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011)
- Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia, 2007)
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertifikat dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002)
- , *Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2003)

- Anonim, *Agenda Pembangunan Nasional Buku 1, Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, (Jakarta: KPPN/BPPN 2014)
- Ardiwilaga R. Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Masa Baru, 1962)
- Arie S. Hutagalung, dkk., *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, (Denpasar: Pustaka Larasan, Ed.1. 2012)
- Aslan Noor, *Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.Ke-1, 2006)
- Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, Cet.ke-2, 1993)
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Rafi Maju Mandiri, Cet.ke-2, 2011)
- , *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Pustaka Margareta, 2012)
- Boedi Harsono, *Masalah Tanah dalam Rangka Penanaman Modal*, (Jakarta: PPPH-LIPI, 1974)
- , *Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, (Jakarta: Djambatan, Cet.ke-5, 1994)
- Budi Riyanto, *Hukum Kehutanan dan Sumber Daya Alam*, (Bogor: Penerbit Lembaga Kajian Hukum dan Lingkungan IPB, 2006)
- Chandra, S., *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005)
- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001)
- Djamanat Samosir, *Hukum Adat Indonesia, Eksistensi Dalam Dinamika Perkembangan Hukum Di Indonesia*, (Medan: Nuansa Aulia, 2013)

- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996)
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung: Alumni, Cet.Ke-2, 2004)
- Edi Mulyadi, *Kerangka Elemen dan Citra Wilayah*, (Bandung: Tarsito, 1993)
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1993)
- , *Praktik Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996)
- Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, (Yogyakarta: Liberti, 2013)
- Ferry Aries Sunanta, *Penggunaan Lahan Hak Ulayat Dalam Investasi Sumber Daya Alam Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2012)
- Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Media Sarana Pers, 1987)
- Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005)
- Hasni, *Hukum Penatagunaan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008)
- Herman Hermit, *Pembahasan Undang-undang Penataan Ruang*, (Bandung: Mandar Maju, 2008)

- Hermayulis, *Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan*, (Tulisan pada Majalah *Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000)
- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria - Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajawali Garafindo, 2009)
- Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gama University Press, Cet.ke-1, 1983)
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Atas*, (Yogyakarta: Liberty, 1981)
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, Cet.Ke-1, 2003)
- John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993)
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung: Nuansa, 2008)
- Ka'ban, M.S., *Seminar Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau Tentang Hutan Tanah Ulayat*, 2005
- Kartaspoetra G Setiadi, et.al., *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1999)
- Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Edisi VIII, Cet.ke19, 2006)
- Maria SW. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1982)
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Buku KOMPAS, 2008)
- , *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2008)
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Bina Cipta, 1986)
- Moh. Koesnoe., *Prinsip-Prinsip Hukum Adat tentang Hak Atas Tanah*, Makalah dalam Pelatihan Calon Peneliti Hak Tanah oleh Pusat

- Penelitian Universitas Katholik Atmajaya Jakarta, 1997, Tulisan Pernah Juga Dimuat Dalam Varia Peradilan Majalah Hukum IKAHL, Tahun XIII No.150 Maret 1998
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah – Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, (Jakarta: Republika, Cet.Ke-1, 2008)
- Mudakir Iskandarsyah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Jakarta: Permata Aksara, 2015)
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, (Yogyakarta: Citra Media, Cet. Ke-1, 2007)
- Notonagoro, O., *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984)
- Parlindungan. AP., *Beberapa Masalah dalam UUPA*, (Bandung: Alumni, Cet.ke-1, 1987)
- , *Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.ke-1, 1989),
- , *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*. (Bandung: Mandar Maju, Cet.Ke-1, 1989)
- , *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.ke-6, 1991)
- , *Beberapa Konsep Tentang Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991)
- , *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistim UU Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1993)
- , *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, Cet.KE-4, 2009)
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)

- Purnadi Purbacaraka & A. Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Ditinjau Falsafah Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet.ke-1, 1982)
- Ridwan Fauzie, A., *Hukum Tanah Adat*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1982)
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Pertanahan: Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah, Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002)
- Sihombing, BF., *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2005)
- Siti Rahma Mary Herwaty dan Dody Setiadi, *Memahami Hak atas Tanah dalam Praktik Advokasi*, (Surakarta: Cakrabooks, 2005)
- Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Karunika, UniversitasTerbuka, 1998)
- Soedjiran Resosoedarmo, *Pengantar Ekologi*, (Bandung: Remaja Karya, 1987)
- Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993)
- Suharningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009)
- Sunindhia, Y.W., *Pembaruan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988)
- Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012)
- Tim Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa, Edisi Keempat, 2008)
- Umar Said Sugiharto, *Hukum Pengadaan Tanah, Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, (Malang: Setara Pers, 2015)
- Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012)
- Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997)

Yahya Harahap, M., *Beberapa Tinjauan tentang Permasalahan Hukum – (Buku Kesatu)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.ke-1, 1997)
Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006)

Peraturan Perundang-Undangan:

UUD 1945

TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Stb.1847 No.23 tentang KUH Perdata

UU No.19 Tahun 1956 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/ Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi

UU No.28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindehan Hak Atas Tanah Perkebunan

UU No.29 Tahun 1956 tentang Peraturan Pemerintah dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan

UU No.78 Tahun 1957 tentang Perubahan Canon Dan Cijns Atas Hak Hak Erfpacht Dan Konsesi Guna Perusahaan Kebun Besar

UU No.1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU No.51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya

UU No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya

UU No.13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah

UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan

UU No.17 Tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946

- UU No.20 Tahun 1968 tentang Bank Tabungan Negara
- UU No.21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia
- UU No.11 Tahun 1974 tentang Pengairan
- UU No.25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
- UU No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah
- UU No.19 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa
- UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
- UU No.16 Tahun 2002 Tentang Pengesahan Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies, 1967 (Traktat Mengenai Prinsip-Prinsip Yang Mengatur Kegiatan Negara-Negara Dalam Eksplorasi Dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan Dan Benda-Benda Langit Lainnya, 1967)
- UU No.28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- UU No.19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang
- UU No.41 Tahun 2004 tentang Wakaf
- UU No.11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)
- UU No.12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)
- UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
UU No.35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan
Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi
Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang
UU No.36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-
Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan
UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
UU No.29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor
15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
UU No.31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, Dan Geofisika
UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan
Lingkungan Hidup
UU No.39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus
UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan
Berkelanjutan
UU No.45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor
31 Tahun 2004 tentang Perikanan
UU No.13 Tahun 2010 tentang Holtikultura
UU No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
UU No.22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja
Negara Tahun Anggaran 2012
UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan
Bagi Kepentingan Umum
UU No.19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani
UU No.21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan

UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

UU No.3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

UU No.21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

PP No.8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

PP No.20 Tahun 1959 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Persetujuan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat Tiongkok Mengenai Soal Dwikewarga Negaraan

PP No.37 Tahun 1963 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Undang-undang Penghapusan Tanah Partikelir

PP No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

PP No.39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya

PP No.28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik

PP No.9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman

PP No.11 Tahun 1994 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Kedalam Modal Saham Perseroan Terbatas Bank Bukopin

PP No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah

PP No.41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia

PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
PP No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
PP No.62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Kehutanan Kepada Daerah
PP No.75 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Perbankan
PP No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
PP No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
PP No.42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air
PP No.11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
PP No.13 Tahun 2010 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional
PP No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
PP No.22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
PP No.43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus
PP No.68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang
PP No.37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
PP No.8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang
PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
PP No.77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara

Perpres No.54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur

Perpres No.12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan

Perpres No.55 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar

Perpres No.62 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Medan, Binjai, Deli Serdang dan Karo

Perpres No.88 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sulawesi

Perpres No.3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan

Perpres No.13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sumatera

Perpres No.63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Perpres No.51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, Dan Tabanan

Perpres No.56 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Nusa Tenggara

Perpres No.57 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Papua

Perpres No.77 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kepulauan Maluku

Perpres No.99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Perpres No.179 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara Di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Keppres No.32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

- Keppres No.33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri
- Keppres No.34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing
- Keppres No.34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan
- Keppres No.41 Tahun 2004 tentang Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan
- Permen Agraria No.2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria
- Permen Agraria No.5 Tahun 1960 tentang Penambahan Ketentuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960
- Permen Agr./KBPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan
- Permen ATR/KBPN No.2 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi
- Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu
- Permendagri No.3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat
- Permendagri No.39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, Dan Lembaga Adat Dalam Pelestarian Dan Pengembangan Budaya Daerah
- Permen Kehutanan No.P.39/Menhut-II/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu

Permen Keuangan No.58/PMK.02/2008 tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Permen PU No.20/PRT/M Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota

Permen PU No.02/PRT/M/2014 tentang Pedoman Pemanfaatan Ruang Di Dalam Bumi

Per.KBPN No.9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

Per.KBPN No.5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Per.KBPN No.8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Per.KBPN No.2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

Perda Kab. Kampar No.12 Tahun 1999 tentang Tanah Ulayat

Perda Kab. Nunukan No.3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Hukum Adat

Perda Sumbar No.16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

Perda Prov.DKI Jakarta No.7 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung

Perda Prov.DKI Jakarta No.1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi

Perda Prov.Kalteng No.16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah

Perda Kab.Lebak No.32 Tahun 2011 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy

Pergub Kalteng No.13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat Dan Hak-Hak
Adat Di Atas Tanah Di Provinsi Kalimantan Tengah



PROFIL PENULIS:

Nama: Dr. H. Ahmad Muliadi, SH, MH, Tempat Lahir: Singengu, Kotanopan/
Mandailing Natal, Sumatera Utara Tanggal: 22 Mei 1966, Agama: Islam HP/
WA: 0811805656., E.mail – 225mul@gmail.com

Riwayat Pendidikan: Program S.3 (Doktor) Ilmu Hukum Universitas
Padjadjaran Bandung, lulus tanggal 28 Nopember 2011, dengan IPK
3,99; Program S.2 (Magister) Hukum KPK UGM-USU Medan, lulus
tanggal 18 Oktober 1995, Program S.1 (Sarjana) Hukum Universitas
Islam Sumatera Utara Medan, lulus tanggal 31 Januari 1990, Sekolah
Menengah Umum Tingkat Atas (SMA) di Kotanopan, lulus tanggal
30 April 1985, Sekolah Menengah Umum Tingkat Pertama (SMP) di
Kotanopan, lulus tanggal 21 Mei 1982, Sekolah Dasar (SD) di Kotanopan,
lulus tanggal 28 April 1979

Penulis adalah dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Jayabaya sejak
1999 dengan NIDN-0322056601 - SK Pangkat dan Golongan berdasarkan
Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia
No.1629/K3/KP/2012 tanggal 16 Februari 2012, terhitung tanggal
1 Januari 2013 Jabatan Lektor Pangkat III/C dan Golongan Ruang
Penata, juga memberikan kuliah dan Pembimbing tesis di Pascasarjana

Universitas Jayabaya, Pascasarjana Universitas Islam Sumatera Utara Medan, Pascasarjana Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, serta telah membimbing dan menjadi Co-Promotor di Program S.3 Universitas Jayabaya sejak Tahun 2011, serta sebagai pembicara/narasumber dalam berbagai kegiatan ilmiah.

Disamping sebagai staf pengajar (dosen) juga penulis berprofesi sebagai advokat sesuai dengan SK. Menkeh dan HAM No.D-377. KP.04.13-Th.2002 tanggal 30 Desember 2002 dan PERADI No.A.97.11145, yang sebelum telah diangkat sebagai Asisten Advokat di Sumatera Utara pada Tahun 1992, dan pada Tahun 1997 diangkat sebagai Pengacara Praktik oleh Ketua Pengadilan Tinggi Sumatera Utara, dan Pendiri Law Office Muliadi & Partners di Jakarta, dari Tahun 2000 s/d sekarang.