

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM HUKUM TANAH NASIONAL**

#### **A. Hukum Tanah Nasional**

Semenjak berlakunya UUPA, telah terjadi perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia. Hukum tanah warisan penjajah Belanda yang diberlakukan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 tersusun atas dasar tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan sehingga bertentangan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka. Hukum pertanahan tersebut juga mempunyai sifat dualisme karena di samping berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat juga berlaku peraturan-peraturan dari dan berdasarkan hukum barat mengenai masalah pertanahan. Keadaan demikian menimbulkan permasalahan antar golongan dan tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.

UUPA sebagai produk hukum bangsa Indonesia merdeka bertekad mewujudkan penjelmaan Pancasila dan tujuan negara yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945. UUPA juga merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) yang mewajibkan negara memimpin penguasaan dan penggunaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat. UUPA yang mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama.

Hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat tercermin dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan 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.<sup>1</sup>

Hukum tanah nasional adalah hukum tanah Indonesia yang tunggal tersusun dalam suatu sistem berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan tanah ulayatnya.<sup>2</sup> Sehubungan dengan tanah, menurut alam pikiran hukum adat tertanam keyakinan bahwa setiap kelompok masyarakat hukum adat tersedia suatu lingkungan tanah sebagai peninggalan atau pemberian dari sesuatu kekuatan gaib sebagai pendukung kehidupan kelompok dan para anggotanya sepanjang zaman. Artinya bukan hanya untuk kepentingan suatu generasi, tetapi juga untuk generasi berikutnya dari kelompok masyarakat hukum adat tersebut.<sup>3</sup>

Hukum adat sebagai dasar utama pembangunan hukum agraria nasional dapat disimpulkan dari konsideran berpendapat huruf a, yaitu “bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang

---

<sup>1</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>2</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta : 1973), hlm 44.

<sup>3</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2003), hlm 15.

tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”. Beberapa pernyataan mengenai hukum adat juga dijumpai dalam UUPA yaitu :

1. Penjelasan Umum angka III (1);
2. Pasal 5;
3. Penjelasan Pasal 5;
4. Penjelasan Pasal 16;
5. Pasal 56; dan
6. secara tidak langsung dalam Pasal 58.

Hukum adat yang oleh UUPA dijadikan dasar hukum tanah nasional adalah hukum aslinya golongan pribumi. Sebagaimana dinyatakan oleh Boedi Harsono, bahwa yang dimaksudkan UUPA dengan hukum adat yaitu hukum aslinya golongan rakyat pribumi, merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan. Konsepsi hukum adat mengenai pertanahan ini oleh Boedi Harsono dirumuskan dengan kata komunalistik religius. Konsepsi hukum adat yang bersifat komunalistik religius ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara

secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>4</sup>

Sifat komunalistik dalam konsepsi hukum tanah nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Sedangkan sifat religius terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.<sup>5</sup>

Konsepsi hukum tanah barat/Eropa yang didasarkan pada semangat individualisme dan liberalisme,<sup>6</sup> tidak sesuai dengan sikap hidup bangsa Indonesia yang komunal dan religius. Begitu pula dengan konsepsi hukum tanah feodal yang meletakkan penguasaan tanah yang tertinggi pada raja. Semua tanah di seluruh wilayah kekuasaan raja adalah milik sepenuhnya dari raja yang bersangkutan. Konsepsi hukum tanah yang berdasarkan hukum adat merupakan konsepsi yang sesuai dengan falsafah dan budaya bangsa Indonesia. Norma-norma hukum adat dalam penggunaannya menurut Pasal 5 UUPA akan mengalami pemurnian atau *saneering* dari unsur-unsurnya yang tidak asli. Hukum adat tersebut dibersihkan

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi Cetakan Keduabelas, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm 206.

<sup>5</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>6</sup> Konsep individualisme liberal tersebut tidak membawa kemakmuran yang merata pada rakyat. Kemakmuran hanya dinikmati sebagian kecil rakyat yaitu pemilik tanah dan alat-alat produksi. Maka timbullah pemikiran baru yaitu negara turut campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan sosial yang dikenal dengan konsep *welfare state*. Lihat dalam Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta : Liberty), hlm 146-223.

cela-celanya serta ditambah kekurangannya agar dapat berlaku umum diseluruh wilayah Indonesia. Ketentuan-ketentuan hukum adat yang diangkat menjadi hukum agraria nasional disaring melalui syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tertentu tersebut sebagaimana termuat dalam Pasal 5 UUPA adalah hukum adat yang :

1. tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara;
2. tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia; dan
3. tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA itu sendiri.

Pembentukan hukum tanah nasional dengan dasar hukum adat yang digunakan adalah konsepsi dan asas-asasnya. Asas-asas hukum adat yang digunakan dalam hukum tanah nasional antara lain :

1. asas religiusitas (Pasal 1 UUPA);
2. asas kebangsaan (Pasal 1, 2 dan 9 UUPA);
3. asas demokrasi (Pasal 9 UUPA);
4. asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11 dan 13 UUPA);
5. asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14 dan 15 UUPA); dan
6. asas pemisahan horisontal tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

UUPA juga mengambil lembaga-lembaga hukum adat sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional. Lembaga hukum adat yang dimaksudkan di sini adalah susunan macam-macam hak atas tanah. Macam-macam hak atas tanah

dalam hukum adat seperti hak milik/hak yasan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak menikmati hasil hutan ini kemudian diangkat dan dijadikan dasar dalam penyusunan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Namun demikian macam-macam hak atas tanah dalam hukum adat tersebut masih perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia menuju masyarakat modern. Penyempurnaan tersebut dengan adanya tambahan hak baru yaitu hak guna usaha dan hak guna bangunan. Penyempurnaan terhadap hukum tanah nasional dilakukan dengan tetap mempertahankan nilai-nilai yang lahir dan digali dari akar budaya bangsa Indonesia tanpa menutup diri terhadap perubahan yang terjadi dewasa ini. UUPA juga mengharuskan adanya pendaftaran tanah terhadap macam-macam hak atas tanah tersebut.<sup>7</sup>

Menurut sistem hukum adat, tanah merupakan hak milik bersama masyarakat hukum adat yang dikenal dengan hak ulayat. Hak ulayat mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan, artinya semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakan dan unsur kewenangan, yaitu unsur untuk mengatur, merencanakan dan memimpin penggunaannya. Kewenangan pelaksanaan hak ulayat dapat dilimpahkan kepada kepala adat. Atas dasar kewenangan tersebut, kepala adat berhak memberikan hak-hak atas tanah kepada perseorangan seperti hak milik/hak yasan, hak pakai, hak sewa dan sebagainya. Sistem ini diangkat sebagai sistem hukum agraria nasional dan dimuat dalam Pasal 2, Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA.

---

<sup>7</sup> Muchsin, et.al, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Cetakan Kedua (Bandung : Refika Aditama, 2010), hlm. 69.

UUPA memberikan wewenang berlakunya ketentuan-ketentuan hukum adat selama peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA belum terbentuk. Hal itu menunjukkan agar tidak terjadi kekosongan hukum sehingga diperlukan norma-norma hukum adat sebagai pelengkap hukum agraria nasional. Penunjukkan hukum adat sebagai hukum pelengkap dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 UUPA yang menyatakan 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. Adanya persyaratan yang menyertai hukum adat tersebut menunjukkan bahwa hukum adat berkedudukan sebagai hukum pelengkap.<sup>8</sup>

Hukum tanah nasional yang diatur dalam UUPA merupakan dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan di bidang hukum pertanahan. UUPA yang disusun sesuai dengan jiwa dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, mencabut beberapa peraturan hukum agraria warisan penjajah Belanda. UUPA juga mengatur berbagai hak-hak yang dapat dipunyai oleh orang-orang, badan maupun persekutuan yang ada di Indonesia. Negara yang merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai hubungan dengan tanah berupa hak menguasai negara. Keberadaan hak ulayat tetap diakui sepanjang masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. UUPA memberikan kewenangan kepada orang

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 70.

atau badan hukum untuk menguasai tanah dengan diberikan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai.<sup>9</sup>

## **B. Hak Penguasaan Tanah**

Negara Indonesia mempunyai wilayah yang begitu luas dengan kehidupan bercorak agraris, peranan bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa sangat penting untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Tanah sebagai bagian dari karunia Tuhan Yang Maha Esa, penguasaannya harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang dapat menghambat tercapainya tujuan negara dan merugikan rakyat Indonesia. UUPA sebagai dasar pengaturan hukum pertanahan telah mengatur mengenai hak-hak terkait dengan tanah yang diuraikan di bawah ini.

### **1. Hak Bangsa Indonesia.**

Wilayah Negara Indonesia terdiri dari berbagai daerah dan pulau-pulau sudah ada sejak dahulu dan ada yang dikuasai oleh rakyat setempat maupun masyarakat hukum adat. Seluruh wilayah Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan menjadi hak dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah yang ada di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asal dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Hubungan bangsa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

---

<sup>9</sup> Lihat Penjelasan Umum III Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.



Hak Bangsa Indonesia mengenai tanah diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai ayat (3) UUPA merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak ini merupakan sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah lainnya. Hak Bangsa Indonesia mengandung 2 (dua) unsur yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan. Unsur kepunyaan berarti subyek atas Hak Bangsa Indonesia ada pada seluruh rakyat Indonesia dan meliputi seluruh rakyat Indonesia. Unsur tugas kewenangan berarti tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin pengurusan tanah dilaksanakan oleh Negara.<sup>10</sup>

Hak Bangsa Indonesia merupakan sebuah hubungan hukum yang bersifat abadi. Pernyataan ini berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Umum II UUPA.

Hak bangsa merupakan sebutan yang diberikan oleh para ilmuwan hukum tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi sumber bagi hak-hak atas penguasaan tanah yang lain yaitu hak menguasai negara dan hak-hak perorangan atas tanah.

---

<sup>10</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Konsepsi Yang Mendasari.....*, *op. Cit.*, hlm 17.

## 2. Hak Menguasai Negara.

Hak menguasai dari negara atas tanah secara konstitusional mendasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Makna yang terkandung dalam pasal tersebut yaitu : *Pertama*, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *Kedua*, bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia.<sup>11</sup>

Penyebutan hak menguasai dari negara diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA. Hubungan hukum tersebut merupakan hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Berbeda dengan konsep hubungan hukum yang bersifat kepemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *domein-verklaring* sebagaimana yang pernah berlaku sebelum UUPA.

Asas *domein-verklaring* bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari negara yang merdeka dan modern. Adanya hak menguasai dari negara sebagai upaya untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sesuai Penjelasan II UUPA bahwa tidak perlu dan tidak pada tempatnya bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara lebih tepat sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa.

---

<sup>11</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : Total Media, 2009), hlm 103.

Adanya hak menguasai dari negara atas tanah memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur (dalam arti membuat aturan tentang pertanahan), menyelenggarakan aturan yang dimaksud dalam penggunaannya, peruntukannya serta pemeliharannya. Makna pengaturan, penyelenggaraan, pemeliharaan, penggunaan, peruntukan tanah tidak diartikan untuk tujuan lain kecuali untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>12</sup>

Pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Akan tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sebagai tugas pembantuan bukan otonomi. Wewenang yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dalam “*medebewind*” tersebut pada hakekatnya terbatas pada apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.

Pelimpahan kewenangan yang berkaitan dengan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah kabupaten juga diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 14 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten yaitu pelayanan pertanahan. Adanya pelimpahan kewenangan bidang pertanahan tidak serta merta segala urusan yang berkaitan dengan pertanahan beralih kepada pemerintah daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional,

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 270-278.

ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pelayanan pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten sebatas bersifat lokalitas dan tidak bersifat nasional.<sup>13</sup>

Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sedangkan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah daerah tidak terlepas dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah di daerah.

Jadi, sesuai konsep hak menguasai dari negara, maka negara merupakan personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa. Hak menguasai negara itu meliputi bumi, air dan ruang angkasa

---

<sup>13</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm 40.

yang terdiri dari tanah negara dan juga tanah hak yang dikuasai oleh perseorangan maupun badan hukum.<sup>14</sup>

Salah satu objek hak menguasai negara adalah tanah-tanah ulayat milik suatu masyarakat hukum adat. Hak ulayat hampir mirip dengan hak menguasai dari negara yang ada pada masyarakat hukum adat. Hak ulayat ini merupakan hak tertinggi dalam masyarakat hukum adat. Di bawah hak ulayat ada hak kepala/tetua adat yang merupakan turunan dari hak ulayat dan semata-mata beraspek hukum publik. Selanjutnya, barulah hak-hak individual yang secara langsung maupun tidak langsung juga bersumber dari hak ulayat dan beraspek hukum keperdataan. Namun demikian meskipun termasuk hukum perdata, pengaturan penguasaan dan penggunaannya ditentukan oleh kepala adat dan termasuk bidang hukum publik.<sup>15</sup>

### 3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Boedi Harsono mengartikan hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya yang mempunyai hak ulayat, bukan orang perorangan. Hak ulayat ini disertai wewenang dan kewajiban yang bersifat perdata, yaitu berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut dan bersifat publik, yaitu berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur, dan memimpin peruntukan, penguasaan,

---

<sup>14</sup> Maria SW Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan Keenam (Jakarta : Kompas, 2009), hlm 61.

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 183.

penggunaan dan pemeliharannya. Penyebutan hak ulayat dalam perpustakaan hukum adat dikenal dengan nama “*beschikkingsrecht*”.<sup>16</sup>

Hak ulayat masyarakat hukum adat mencakup tanah-tanah di wilayah masyarakat hukum adat (desa, marga, hutan, dusun) yang meliputi tanah-tanah yang sudah dihaki maupun tanah-tanah ulayat, yaitu tanah-tanah yang belum dikuasai dan dipergunakan oleh warga setempat. Hak ulayat di dalamnya tidak ada “*res nullius*” yang pada umumnya batas wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat teritorial tidak dapat ditemukan secara pasti.<sup>17</sup>

Iman Sudiyat yang memberikan istilah hak purba atas *beschikkingsrecht* dengan pengertian hak purba adalah hak yang dimiliki oleh suatu suku/clans/gens/stam, sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa (masyarakat hukum adat) saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.<sup>18</sup>

Secara teknis yuridis hak ulayat merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan untuk mengatur dan mengurus tanah dan seisinya dengan daya laku baik ke dalam maupun keluar masyarakat hukum adat itu. Sifat yang khas tersebut seperti tidak dapat dipindahtangankan atau bersifat kembang kempis, menjadikan hak ulayat sebagai suatu hak yang istimewa.<sup>19</sup>

Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat adalah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm 185.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 186.

<sup>18</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat : Sketsa Asas*, Cetakan Kelima (Yogyakarta : Liberty, 1981), hlm 2.

<sup>19</sup> Maria SW Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan.....*, *op.cit.*, hlm 55.

hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan. Pada dasarnya penguasa adat tidak diperbolehkan mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun. Ia berwenang pula menunjuk tanah-tanah tertentu untuk dipakai guna keperluan umum misalnya untuk kuburan, tempat penggembalaan, masjid, dan lain-lain.

Hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. 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. Orang bukan warga masyarakat hukum adat tersebut wajib memberikan kepadanya barang sesuatu yang disebut pengisi adat. Setelah mendapat izin dari penguasa adat, ia dapat membuka tanah untuk berladang atau berkebun yang tidak memerlukan waktu lama untuk dipungut hasilnya. Orang bukan warga masyarakat hukum adat juga diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu dan lain sebagainya. Hasil perolehan dari pengusahaan tanah atau pengambilan hasil hutan, sebagian harus diserahkan kepada penguasa adat.<sup>20</sup>

Ida Nurlinda menyimpulkan, bahwa hak ulayat merupakan hak yang spesifik dan khas yang keberadaannya tidak dapat dilepaskan/dipisahkan dari masyarakat hukum adat. Spesifik dan khas karena meskipun hak ulayat tersebut merupakan hak suatu komunitas masyarakat hukum adat, tetapi tetap membuka

---

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 190.

peluang akan adanya pihak lain di luar komunitas tersebut untuk memanfaatkan hak ulayat dengan berbagai persyaratan. Artinya meskipun hak ulayat itu eksklusif, tetapi tidak mengedepankan eksklusivitasnya.<sup>21</sup>

UUPA tetap mengakui keberadaan hak ulayat sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 UUPA. Pengakuan ini merupakan hal yang wajar karena hak ulayat dan masyarakat hukum adat telah ada semenjak sebelum Indonesia merdeka. Berdasarkan Pasal 3 ini, hak ulayat atau hak tanah adat diakui keberadaannya, akan tetapi pengakuan itu diikuti syarat-syarat yang harus dipenuhi diantaranya:

- a. eksistensinya masih ada;
- b. tidak bertentangan dengan kepentingan nasional; dan
- c. tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat tersebut. Menurut Maria SW Sumarjono, untuk menentukan masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada hal berikut :<sup>22</sup>

- a. adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu subyek hak ulayat;
- b. adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat; dan
- c. adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif kiranya cukup obyektif untuk menentukan ada atau tidaknya hak ulayat. Meskipun ada masyarakat hukum adat dan ada tanah atau wilayahnya, namun apabila

---

<sup>21</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria (Perspektif Hukum)*, Cetakan Pertama (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2009), hlm 70.

<sup>22</sup> Maria SW Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan.....*, *op.cit.*, hlm 57.



masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah; mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah, maka hak ulayat dapat dikatakan tidak ada lagi.<sup>23</sup>

Pengakuan adanya hak ulayat nampak pada saat pihak luar masyarakat hukum adat (negara/perusahaan) akan memanfaatkan tanah, maka pihak yang memerlukan tanah harus mendapatkan izin dari masyarakat hukum adat tersebut. Jika tanah tersebut dipergunakan untuk jangka waktu yang relatif lama, misalnya untuk perkebunan atau pertambangan apabila pemanfaatan telah selesai, maka tanah tersebut harus kembali kepada masyarakat hukum adat.

UUPA mendudukan hak ulayat pada tempat yang sewajarnya dalam alam bernegara dewasa ini. Sebagaimana dalam Penjelasan Umum (angka II/3) menegaskan bahwa kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih tinggi dan lebih luas. Hak ulayat pelaksanaannya harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidak dibenarkan jika dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum adat masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak. Seakan-akan masyarakat hukum adat itu terlepas dari masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara kesatuan. Seakan-akan anggota-anggota masyarakat hukum itu sendirilah

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 57

yang berhak atas tanah wilayahnya. Sikap yang demikian oleh UUPA dianggap bertentangan dengan asas-asas yang tercantum dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA.

Hak ulayat memang masih terdapat di masyarakat-masyarakat hukum adat, tetapi eksistensinya di berbagai daerah ada yang kuat dan ada yang lemah. Melemahnya hak ulayat dikarenakan semakin menguatnya hak-hak individu para warga masyarakat hukum adatnya. Semakin melemahnya hak ulayat juga dikarenakan adanya kebijakan atau tindakan penguasa dalam pelaksanaan pembangunan yang memerlukan tanah ulayat. Kebutuhan akan tanah ulayat juga dilakukan oleh pihak swasta untuk keperluan usahanya. Kecenderungan melemahnya hak ulayat dipercepat dengan makin bertambah kuatnya hak-hak individu melalui pengaturannya dalam bentuk hukum tertulis dan pendaftaran tanah yang menghasilkan surat-surat tanda pembuktian haknya. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur pendaftaran tanah juga tidak memasukkan hak ulayat sebagai objek pendaftaran tanah.

Keberadaan hak ulayat dapat diketahui dari beberapa peraturan yang mengatur hak ulayat antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan;
- b. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua;
- d. Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1967 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan Dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum; dan

- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak ulayat/hak masyarakat hukum adat termasuk tanah ulayat/tanah adat. Akan tetapi terdapat ketidakjelasan dalam pengaturan mengenai hak ulayat/tanah adat yang menimbulkan berbagai penafsiran sehingga dalam implementasinya kelemahan/ketidakjelasan tersebut digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengabaikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.<sup>24</sup>

#### 4. Hak-hak Perorangan Atas Tanah.

Warga Negara Indonesia dalam lingkup Hak Bangsa sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah, masing-masing dimungkinkan untuk menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti tanah yang bersangkutan dapat dikuasai secara perorangan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 UUPA yang menyatakan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Ketentuan Pasal 4 tersebut menunjukkan bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, tanah-tanah dapat

---

<sup>24</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran....., op. Cit.*, hlm 132.

dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif.<sup>25</sup>

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

a. Hak-hak Atas Tanah.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Tujuan memakai tanah antara lain untuk memenuhi dua jenis kebutuhan yaitu untuk diusahakan dan tempat membangun sesuatu di atas tanah itu. Hak-hak atas tanah yang bersumber pada hak bangsa yaitu apa yang disebut dengan hak-hak primer yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara sebagai petugas bangsa. Hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak bangsa, adalah apa yang disebut hak-hak sekunder yaitu hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer seperti hak sewa, bagi hasil, gadai dan lain-lainnya.<sup>26</sup>

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA disebutkan dalam Pasal 16 yang meliputi: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

---

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 233.

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 234.

Hak-hak yang bersifat sementara adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat. Pemberian sifat sementara ini karena hak-hak adat yang sifatnya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA, tetapi belum dapat dihapuskan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga disebutkan mengenai hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 yaitu :

- 1) hak guna air (Pasal 47 ayat (1));
- 2) hak pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47 ayat (2));
- 3) hak guna ruang angkasa (Pasal 48).

Macam-macam hak atas tanah yang dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu :

- 1) hak atas tanah yang bersifat tetap.

Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Hak-hak atas tanah ini antara lain : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan dan hak memungut hasil hutan.

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

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

- 3) Hak atas tanah yang bersifat sementara.

UUPA juga mengakui dan melindungi kepemilikan tanah badan-badan keagamaan dan sosial dipergunakan untuk kegiatan dalam bidang keagamaan dan

sosial. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. Tanah-tanah yang digunakan untuk kegiatan keagamaan atau sosial dapat diwakafkan menjadi tanah wakaf.

b. Hak Atas Tanah Wakaf.

Sejak datangnya Islam, wakaf telah dilaksanakan berdasarkan paham yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Islam Indonesia, yaitu adat kebiasaan setempat. Pelaksanaan wakaf sebelum adanya UUPA, masyarakat Islam Indonesia masih menggunakan kebiasaan-kebiasaan keagamaan, seperti kebiasaan melakukan perbuatan hukum perwakafan tanah secara lisan atas dasar saling percaya kepada seseorang atau lembaga tertentu, kebiasaan memandang wakaf sebagai amal shaleh yang mempunyai nilai mulia di hadirat Tuhan tanpa harus melalui prosedur administratif, dan harta wakaf dianggap milik Allah semata.<sup>27</sup>

Perwakafan tanah hak milik merupakan perbuatan hukum suci, mulia dan terpuji yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum dengan memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya menjadi wakaf sosial.<sup>28</sup> Setiap masyarakat menyediakan pelayanan umum yang dibutuhkan oleh manusia secara keseluruhan atau kebanyakan anggota masyarakat. Tempat peribadatan merupakan salah satu contoh wakaf yang telah dikenal, demikian juga jalan-jalan dan tempat-tempat yang sering digunakan masyarakat seperti tanah dan bangunan namun kepemilikannya bukan atas nama pribadi. Oleh karena itu tidak ada

---

<sup>27</sup> Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, (Jakarta: 2004), hlm 97.

<sup>28</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 345.

seorangpun yang mempunyai hak penuh untuk mengatur tempat tersebut, kecuali ia telah diberikan tugas untuk pengelolaannya seperti takmir masjid, pengurus organisasi keagamaan atau tokoh lainnya.

UUPA sejak awal sudah mengantisipasi adanya lembaga wakaf yang sudah dikenal masyarakat Islam di Indonesia dengan memberikan pengaturan didalamnya. Pasal 49 ayat (3) UUPA menyatakan bahwa “Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pasal ini memberikan tempat yang khusus bagi hak-hak yang bersangkutan dengan kegiatan keagamaan. Penjelasan pasal tersebut menyatakan “.....bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan suci lainnya dalam hukum agraria yang baru akan mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya...”. Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai perwakafan tanah hak milik yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Pengertian hak atas tanah wakaf menurut Peraturan Pemerintah tersebut adalah hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula hak milik dengan terlebih dahulu diubah statusnya menjadi tanah wakaf) yang oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya seperti pesantren atau sekolah berdasarkan agama sesuai dengan ajaran hukum Islam.<sup>29</sup>

Berdasarkan maknanya yang umum dan praktiknya, wakaf adalah memberikan harta atau pokok benda yang produktif terlepas dari campur tangan pribadi, menyalurkan hasil dan manfaatnya secara khusus sesuai dengan tujuan

---

<sup>29</sup> Indonesia, Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

wakaf, baik untuk kepentingan perorangan, masyarakat, agama atau umum.<sup>30</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, pengertian dari wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Fungsi wakaf adalah untuk mengekalkan manfaat tanah yang diwakafkan sesuai dengan tujuan wakaf yang bersangkutan. Fungsi wakaf juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 yaitu untuk mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Tanah yang diwakafkan terbatas pada tanah yang berstatus tanah hak milik, sebagai hak atas tanah yang tidak terbatas jangka waktunya. Apabila tanah yang diwakafkan bukan tanah hak milik, tanah tersebut harus ditingkatkan menjadi tanah hak milik. Tanah hak milik yang diwakafkan harus bebas dari segala beban ikatan, jaminan, sita dan sengketa.<sup>31</sup>

Tanah hak milik yang dijadikan suatu wakaf, status hak milik tersebut menjadi hapus. Tanah tersebut tidak menjadi tanah negara melainkan memperoleh status sebagai tanah wakaf yang diatur oleh Hukum Islam. Untuk pelaksanaan lebih lanjut dari proses perwakafan, maka Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Maksud UU Nomor 41 Tahun 2001 adalah untuk menciptakan tertib hukum dan

---

<sup>30</sup> Mundzir Qahaf, *Manajemen Wakaf Produktif*, Cetakan Ketiga, (Jakarta Timur : Khalifa, 2007), hlm 3.

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 348-351.



tertib administrasi wakaf guna melindungi harta benda wakaf sehingga perbuatan hukum wakaf wajib dicatat, dituangkan dalam akta ikrar wakaf dan didaftarkan serta diumumkan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tidak memisahkan antara wakif-ahli yang pengelolaan dan pemanfaatan harta benda wakaf terbatas untuk kaum kerabat (ahli waris) dengan wakaf khairi yang dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf.

c. Hak Jaminan Atas Tanah.

Selain mengatur penggunaan, pemanfaatan dan persediaan tanah, UUPA dalam rangka mengantisipasi perkembangan dunia usaha yang berkaitan dengan tanah juga mengatur mengenai hak tanggungan. Hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan sesuai dengan ketentuan Pasal 25, 33 dan 39 UUPA. Menurut Pasal 51 UUPA bahwa Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan diatur dengan undang-undang. Berdasarkan pengertian pasal-pasal tersebut, hanya tanah-tanah yang sudah mempunyai hak bisa dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan.

Pada tanggal 9 April 1996 diundangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah dalam rangka menuntaskan unifikasi Hukum Agraria Nasional dalam bidang hak tanggungan. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai hak tanggungan yang sejak diundangkannya belum pernah ada pengaturannya. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 diharapkan dapat mengatasi permasalahan dalam pengaturan hak tanggungan

yang dibebankan pada hak atas tanah sesuai dengan perkembangan perekonomian dewasa ini. Berlakunya undang-undang ini juga menambah objek hak tanggungan yaitu hak pakai atas tanah negara. Objek hak tanggungan yang lain berupa hak milik atas rumah susun yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksudkan hak pakai yang dapat dibebani dengan hak tanggungan adalah hak pakai yang diberikan oleh negara kepada orang perseorangan dan badan-badan hukum perdata dengan jangka waktu yang terbatas, untuk keperluan pribadi atau usaha. Tidak termasuk sebagai objek hak tanggungan, hak pakai yang diberikan kepada instansi-instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan-badan Keagamaan dan Sosial serta Perwakilan Negara Asing, yang peruntukannya tertentu dan biarpun didaftar, menurut sifatnya tidak dapat dipindahtangankan.

Seperti halnya hak milik yang sudah diwakafkan dan tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, menurut Boedi Harsono, biarpun sudah didaftar tanah-tanah milik yang sudah diwakafkan tidak dapat dibebani hak tanggungan, karena menurut sifat dan tujuannya tidak lagi dapat dipindahtangankan. Demikian juga terhadap tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, biarpun dikuasai dengan hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan. Tanah-tanah tersebut baru boleh dibebani hak tanggungan, apabila tidak lagi dipergunakan untuk keperluan tersebut dan karenanya dapat dipindahtangankan.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 423-424.

Hak jaminan atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 merupakan hak tanggungan yang menggantikan *hypotheek* dan *credietverband* sebagai lembaga-lembaga hak jaminan atas tanah yang lama. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menyatakan bahwa hak tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah yang dibebankan pada hak atas tanah tertentu untuk menjamin pelunasan utang tertentu kepada kreditor tertentu yang kedudukannya diutamakan dalam memperoleh pelunasan atas piutangnya dari para kreditor lainnya.<sup>33</sup>

Tujuan pemberian hak tanggungan semata-mata sebagai jaminan pelunasan utang. Jika pemberi jaminan hak tanggungan tidak memenuhi kewajibannya, kreditor pemegang hak tanggungan dapat melelang tanah tertentu yang dibebani hak tanggungan dan hasilnya digunakan untuk melunasi utangnya.<sup>34</sup> Pemegang hak tanggungan memiliki keistimewaan yang dijamin undang-undang, yaitu mempunyai hak mendahului dari kreditor-kreditor lainnya (*droit de preference*) dan kreditor pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut walaupun telah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*droit de suite*).

Pendaftaran hak tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dan selanjutnya dibuat Buku Tanah Hak Tanggungan. Dengan dibuatnya buku tanah tersebut hak tanggungan yang bersangkutan lahir dan kreditor menjadi kreditor pemegang hak tanggungan dengan kedudukan mendahului dari kreditor-kreditor

---

<sup>33</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

<sup>34</sup> Pasal 6, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

lain. Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (4) UU Nomor 4 Tahun 1996, tanggal buku tanah hak tanggungan sebagai lahirnya hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya. Tanggal penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran hak tanggungan jika obyek hak tanggungan berupa hak milik bekas hak milik adat yang belum didaftar, tanggal dibuatnya buku tanah dan diterbitkannya sertifikat hak milik yang bersangkutan atas nama pemberi hak tanggungan. Setelah dibuat buku tanahnya ada hak tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan dicatat pada buku tanah dan menyalinnya pada sertifikat hak atas tanah.<sup>35</sup>

#### d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Semakin berkembangnya pembangunan dan terjadinya pertumbuhan penduduk yang tinggi berdampak pada semakin berkurangnya ketersediaan lahan untuk permukiman. Terbatasnya lahan permukiman akan merubah konsep pembangunan perumahan dalam bentuk gedung bertingkat. Sehingga saat ini berkembang pembangunan perumahan dengan bentuk rumah susun maupun apartemen yang mewah.

Hak milik atas satuan rumah susun tidak diatur dalam UUPA, melainkan diatur dalam undang-undang tersendiri. Pengaturan mengenai hak milik atas satuan rumah susun terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Terdapat berbagai istilah berkenaan dengan rumah susun

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 13, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

seperti apartemen, flat kondominium, strata title dan joint property, namun pada dasarnya merupakan tempat hunian bertingkat. Istilah-istilah tersebut merupakan istilah yang digunakan para pengembang untuk memasarkan produknya karena istilah rumah susun sering dimaknai sebagai hunian bertingkat yang diperuntukkan bagi kalangan masyarakat menengah ke bawah.

Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, pengertian rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.<sup>36</sup>

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 menciptakan dasar hukum hak milik atas satuan rumah susun yang meliputi :

- 1) hak pemilikan perseorangan atas satuan-satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah;
- 2) hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun;
- 3) hak bersama atas benda-benda; dan
- 4) hak bersama atas tanah.

Semua hak tersebut di atas merupakan satu kesatuan hak yang secara fungsional tidak terpisahkan. Bagian bersama merupakan bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan

---

<sup>36</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

fungsi dengan satuan-satuan rumah susun. Termasuk bagian bersama antara lain fondasi, kolom, balok, dinding, lantai, atap, talang air, tangga, lift, saluran-saluran, pipa-pipa, jaringan listrik, gas, telekomunikasi, dan ruang untuk umum. Benda bersama merupakan benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama. Benda bersama antara lain tanaman, bangunan pertamanan, bangunan sarana sosial, tempat ibadah, tempat parkir, tempat bermain yang sifatnya terpisah dari struktur bangunan rumah susun. Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan.<sup>37</sup>

Menurut ketentuan Pasal 7 UU Nomor 16 Tahun 1985, rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila rumah susun tersebut didirikan di atas tanah hak pakai, hak pakai atas tanah negara untuk pembangunan rumah susun akan diberikan untuk jangka waktu yang cukup lama sesuai keperluannya. Jangka waktu tersebut atas permintaan para pemilik satuan-satuan rumah susun yang bersangkutan dan dapat diperpanjang. Pembangunan rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan wajib diselesaikan status hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum menjual satuan rumah susun. Ketentuan ini dimaksudkan agar tanah bersama yang merupakan bagian dari hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan memperoleh status hak

---

<sup>37</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hlm 47.

guna bangunan. Pemberian status hak guna bangunan harus selesai sebelum satuan rumah susun dijual sehingga akan melindungi para konsumennya.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Menurut UU Nomor 20 Tahun 2011, pengertian rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.<sup>38</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, maka rumah susun dibagi menjadi:

- 1) satuan yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah (Satuan Rumah Susun/Sarusun);
- 2) bagian bersama;
- 3) benda bersama; dan
- 4) tanah bersama.

Sarusun merupakan hak perseorangan, sedangkan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama merupakan hak bersama yang dikelola secara bersama-sama.<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 mengenal beberapa jenis rumah susun, yaitu:

- 1) Rumah Susun Umum, adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rumah

---

<sup>38</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

<sup>39</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm 160.

Susun Umum inilah yang kemudian berkembang menjadi Rusunami dan Rusunawa. Rusunami adalah akronim dari Rumah Susun Umum Milik, sedangkan Rusunawa adalah akronim dari Rumah Susun Umum Sewa;

- 2) Rumah Susun Khusus, merupakan rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus;
- 3) Rumah Susun Negara, yaitu rumah susun yang dimiliki oleh negara yang menjadi tempat tinggal, sarana pembinaan dan penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan pegawai negeri; dan
- 4) Rumah Susun Komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan. Rumah Susun Komersial oleh pengembang sering disebut apartemen, flat atau kondominium.

Rumah susun umum, rumah susun khusus dan rumah susun negara merupakan tanggung jawab pemerintah yang kemudian dapat dilaksanakan oleh setiap orang dengan mendapatkan kemudahan atau bantuan pemerintah, sedangkan rumah susun komersial dapat dilaksanakan oleh setiap orang dan bertujuan untuk mendapatkan keuntungan. Pembangunan rumah susun menurut ketentuan Pasal 17 UU Nomor 20 Tahun 2011 dapat dilakukan di atas tanah:

- 1) hak milik;
- 2) hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara; dan
- 3) hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

Rumah susun umum dan rumah susun khusus juga dapat dibangun dengan memanfaatkan tanah milik negara/daerah atau tanah wakaf. Pemanfaatan tanah milik negara/daerah dapat dilakukan dengan cara sewa atau kerja sama



pemanfaatan, demikian halnya dengan tanah wakaf dapat didayagunakan melalui sewa atau kerja sama pemanfaatan sesuai dengan ikrar wakaf.

Terhadap bukti kepemilikan hak atas satuan rumah susun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan, maka Kantor Pertanahan setempat akan menerbitkan Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun) yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan:

- 1) salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama;
- 2) gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
- 3) pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Pada satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah milik negara/daerah atau tanah wakaf dapat diterbitkan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun (SKBG Sarusun). SKBG Sarusun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan:

- 1) salinan buku bangunan gedung;
- 2) salinan surat perjanjian sewa atas tanah;
- 3) gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
- 4) pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan.

Adanya undang-undang yang mengatur rumah susun sebagaimana tersebut di atas, untuk memberikan landasan hukum bagi pembangunan gedung bertingkat yang bagian-bagiannya digunakan sebagai tempat tinggal bagi masyarakat. Keberadaan undang-undang mengenai rumah susun akan mendukung tujuan dibangunnya rumah susun untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dengan semakin banyaknya penduduk dan keterbatasan lahan. Kepastian hukum dalam penguasaan dan keamanan pemanfaatannya sangat diperlukan guna menjaga ketertiban dan melindungi kepentingan para penghuni rumah susun. Pemerintah mempunyai kewajiban dan kewenangan melakukan pengaturan dan pembinaan rumah susun. Kewajiban dan kewenangan pengaturan dan pembinaan dapat diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai hasil yang diharapkan.

e. Hak Pengelolaan.

Selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA) dapat juga dilakukan kepada badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan hak pengelolaan.<sup>40</sup>

Hak pengelolaan secara tersurat tidak disebut dalam UUPA, tetapi istilah pengelolaan muncul dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA. Penjelasan ini menyebutkan bahwa kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas

---

<sup>40</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 275.

dan penuh. Berpedoman pada tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan-badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik dan hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4) UUPA).

Menurut A.P. Parlindungan, istilah hak pengelolaan berasal dari istilah Belanda yaitu *beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan.<sup>41</sup> Istilah hak penguasaan terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Hak penguasaan kemudian dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijaksanaan Selanjutnya. Konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 meliputi :

- 1) hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra yang hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai; dan

---

<sup>41</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 113.

2) apabila tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra tersebut dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan dikonversi menjadi hak pengelolaan.

Pengertian hak pengelolaan tidak ditemukan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, tetapi pertama kali ditemukan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Ketentuan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian hak pengelolaan ditegaskan lagi dalam UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Pengertian hak pengelolaan disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan, peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Hak pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang hak pengelolaan mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan

oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Sehubungan dengan penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan negara. Hak pengelolaan pada hakekatnya bukan hak atas tanah melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai oleh negara. Bagian-bagian tanah hak pengelolaan dapat diberikan kepada pihak lain dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai. Pemberiannya dilakukan oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang atas usul pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan. Sebagaimana halnya dengan tanah negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut hak pengelolaan yang bersangkutan tetap berlangsung. Setelah jangka waktu hak guna bangunan atau hak pakai yang dibebankan itu berakhir, tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang hak pengelolaan. Hak pengelolaan didaftar dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Namun sebagai “gempilan” hak menguasai dari negara, tidak dapat dipindahtangankan, maka tidak memenuhi syarat untuk dapat dijadikan jaminan utang.<sup>42</sup>

Hak pengelolaan juga diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1965 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Ketentuan Pasal 7 UU Nomor 16 Tahun 1985 menyebutkan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai di atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan ketentuan

---

<sup>42</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *op. Cit.*, hlm 277-278.

peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pembangunan rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan wajib menyelesaikan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum dilakukan penjualan rumah susun.<sup>43</sup>

Sehubungan dengan pendaftaran tanah, hak pengelolaan juga menjadi salah satu objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk keperluan pendaftaran tanah, hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang. Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut (Pasal 23 dan 29 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pengaturan hak pengelolaan lebih lanjut ditemukan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Menurut Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN ini, hak pengelolaan dapat diberikan kepada:

- 1) Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah;
- 2) Badan Usaha Milik Negara;
- 3) Badan Usaha Milik Daerah;
- 4) PT Persero;
- 5) Badan Otorita; dan

---

<sup>43</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

6) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Hak pengelolaan dapat terjadi karena konversi dan pemberian hak atas tanah. Hak pengelolaan yang terjadi karena konversi berasal dari konversi hak penguasaan atau hak *beheer* sebagaimana dimaksud pada Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Sedangkan hak pengelolaan yang terjadi karena pemberian hak atas tanah berasal dari tanah negara yang diberikan melalui permohonan. Pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang (Pasal 6 Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965) yaitu :

- 1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
- 2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- 3) menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 tahun; dan
- 4) menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Hukum tanah nasional sebagaimana diatur dalam UUPA telah memunculkan hak penguasaan dan hak atas tanah yang masing-masing berisi kewenangan, hak, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya terhadap tanah yang dihakinya. UUPA telah menetapkan semacam jenjang/hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional yaitu :

- 1) hak bangsa;
- 2) hak menguasai dari negara;
- 3) hak ulayat masyarakat hukum adat; dan
- 4) hak-hak perorangan.

Berbagai macam hak penguasaan tanah yang diatur dalam UUPA untuk memastikan bahwa negara berkewajiban untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga tanah di seluruh wilayah Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya untuk mendukung tercapainya maksud tersebut, negara perlu menentukan kebijakan pertanahan nasional yang merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA, sehingga pengaturan dan penggunaan tanah dalam berbagai sektor bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia.

### **C. Konsep Pertanahan Nasional**

UUPA sebagai pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam pengaturan di bidang pertanahan mendasarkan pada konsep bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai dari negara sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang dianggap sebagai tugas pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, wewenang negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia melakukan pengaturan dan penetapan meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri. Apabila ada pelimpahan kewenangan, maka pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi



kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi.<sup>44</sup>

Konsepsi hukum tanah nasional dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 UUPA bahwa yang menyatakan 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. Konsepsi hukum tanah nasional dalam UUPA pada dasarnya merupakan pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan dalam Pasal 33 juga menunjukkan bahwa penyelenggaraan pengaturan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kewenangan negara dan tidak ada ketentuan dalam Pasal 33 yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Namun demikian, dalam Pasal 18 UUD 1945 konsep penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan arah pada memberdayakan partisipasi lokal yang menegaskan adanya pergeseran kekuasaan pemerintahan ke daerah yang disebut dengan otonomi daerah melalui proses desentralisasi. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

---

<sup>44</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran....op. cit.*, hlm 40.

Salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam rangka otonomi daerah menurut Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah bidang pertanahan. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999<sup>45</sup> tersebut tidak harus dicerna bahwa wewenang di bidang pertanahan tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas dan tidak bersifat nasional.<sup>46</sup>

Perlu diketahui bahwa pemberian otonomi tetap berada dalam bingkai negara kesatuan, kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan dilakukan dalam rangka kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional. Otonomi jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada kabupaten/kota. Kewenangan pengaturan hal-hal yang bersifat pokok dan umum serta pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dilakukan oleh pemerintah pusat. Kabupaten/kota tetap mematuhi kebijakan dalam bidang bidang pertanahan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Sehingga diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan yang ada di pemerintah pusat dan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat terkait pertanahan meliputi hukum, kebijakan, pedoman mengenai pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran, dan *landreform* dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah,

---

<sup>45</sup> Ketentuan ini berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi kewenangan dalam bidang pelayanan pertanahan.

<sup>46</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah ....op. cit.*, hlm 58.

peraturan presiden maupun keputusan presiden. Sedangkan kewenangan pemerintah daerah cukup pada pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah.<sup>47</sup>

Kewenangan pemerintah pusat maupun daerah di bidang pertanahan tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang termuat dalam UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain sebagai pelaksanaan UUPA tersebut. Adapun kebijakan pertanahan akan diuraikan secara singkat di bawah ini.

1. Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Berlakunya UUPA dapat dimaknai sebagai bagian keberhasilan bangsa Indonesia untuk secara perlahan melepaskan diri dari keterikatan peraturan hukum agraria yang bersendikan pemerintah jajahan yang bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia. Sebelum berlakunya UUPA, telah terjadi dualisme peraturan yaitu berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat dan peraturan yang didasarkan pada hukum barat sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan. Hal ini tidak mencerminkan adanya kepastian hukum dan dapat menimbulkan terjadinya konflik antar golongan yang mengancam persatuan bangsa.

Kebijakan pembangunan nasional di bidang pertanahan berlandaskan UUPA yang merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>47</sup> *ibid*, hlm. 59.

Tujuan diundangkannya UUPA seperti dimuat dalam Penjelasan Umumnya sebagai berikut:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

Prinsip-prinsip yang perlu dipertegas dalam kenasionalan dari hukum agraria nasional yang telah dirumuskan UUPA adalah:

- 1) bahwa wilayah negara Indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA).
- 2) bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Untuk itu kekayaan tersebut harus dipelihara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1, 2, 14 dan 15 UUPA).
- 3) hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapapun (Pasal 1 UUPA).
- 4) Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa dan rakyat Indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 UUPA).

- 5) hak ulayat sebagai hak dari masyarakat hukum adat diakui keberadaannya. Pengakuan tersebut disertai syarat bahwa hak ulayat itu masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).
- 6) Subjek hak yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah warga negara Indonesia. Badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 9, 21 dan 49 UUPA).
- 7) tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Agar semboyan ini dapat diwujudkan, perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Seperti ketentuan mengenai batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh seorang petani agar mendapatkan penghasilan yang cukup untuk hidup layak bersama keluarganya. Perlu juga diatur mengenai ketentuan batas maksimum tanah yang boleh dikuasai dengan hak milik, agar dicegah bertumpuknya tanah ditangan golongan orang tertentu. (Pasal 7 dan 15 UUPA).
- 8) untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana umum yang meliputi

seluruh wilayah Indonesia kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus dari tiap-tiap daerah. Adanya perencanaan penggunaan tanah yang dilakukan secara terpimpin dan teratur dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat (Pasal 14 UUPA).

b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam rangka meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan antara lain:

- 1) UUPA bermaksud menghilangkan dualisme peraturan dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan kepentingan perekonomian;
- 2) UUPA tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat perdesaan, juga rakyat yang ekonominya kuat dan yang ekonominya lemah, sehingga ditentukan adanya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah;
- 3) dihapuskannya perbedaan antara hukum adat dan hukum barat dalam bidang hukum agraria, maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakikatnya akan terselenggarakan juga.

- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sehubungan dengan usaha untuk meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya, tercermin dari pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Pasal 23, 32 dan 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya. Pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu intruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts kadaster* yang bertujuan menjamin kepastian hukum.<sup>48</sup>

2. Kebijakan Pertanahan Dengan Adanya Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Perubahan paradigma pemerintahan daerah dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata diikuti juga perubahan dalam bidang pertanahan sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Melalui pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, banyak harapan yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola tanah yang lebih efektif dan efisien serta merencanakan penggunaan dan pemanfaatan untuk mencapai kemakmuran rakyat.

Pembaruan agraria melalui TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 memerintahkan agar perlunya revitalisasi kebijakan yang telah dikeluarkan

---

<sup>48</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

pemerintah dan pemerintah daerah agar kembali pada semangat dan substansi UUPA bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sejalan dengan semangat desentralisasi, pembaruan agraria yang digagas oleh TAP MPR tersebut juga menjadi momentum untuk mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara (pusat dan daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa yang setingkat), masyarakat dan individu. Otonomi adalah peluang daerah untuk menata kembali struktur penguasaan dan kepemilikan tanah yang dilakukan dengan menempatkan orang-orang yang konseptual dan profesional, bertanggung jawab menjalankan program pembangunan daerah yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan persoalan tanah dan sekaligus memberikan penyadaran kepada *stakeholders*, bahwa bumi, air serta ruang angkasa sebesar-besarnya harus dipergunakan untuk kemamuran rakyat.<sup>49</sup>

Keberadaan TAP MPR dengan melihat ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR bukan merupakan sumber hukum formil, tetapi merupakan ketetapan konstitusional dalam rangka menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai

---

<sup>49</sup> Elita Rahmi, "Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan", Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009: hlm. 137-154.



pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Kedudukan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 hanya merupakan tuntunan bagi penetapan arah dan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 2 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 menyebutkan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pernyataan pasal tersebut merupakan suatu hal yang harus segera diwujudkan mengingat selama ini penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria belum sepenuhnya menjamin tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta mewujudkan keadilan dan memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan demi terwujudnya pemerataan pemanfaatan sumber daya agraria dan menjamin keadilan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Guna mewujudkan hal tersebut di atas negara mengatur pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam serta harus dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip antara lain:<sup>50</sup>

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;

---

<sup>50</sup> Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat,

berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Pertanahan sebagai suatu bidang yang menyangkut hajat hidup orang banyak memerlukan arah kebijakan dalam penanganannya oleh negara. Arah kebijakan pembaruan agraria meliputi antara lain:<sup>51</sup>

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini;
- b. melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan;
- c. menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*;
- d. menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini;
- e. memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi; dan

---

<sup>51</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

- f. mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Selain arah kebijakan pembaruan agraria, arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam meliputi:<sup>52</sup>

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini;
- b. mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi dalam pembangunan nasional;
- c. memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut;
- e. menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini; dan

---

<sup>52</sup> Lihat Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

f. menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan kepentingan dan kondisi daerah maupun nasional.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 secara tegas menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini. Selain itu, Pasal 8 ketetapan ini secara jelas menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk segera melaksanakan Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta melaporkan pelaksanaannya pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

3. Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dalam rangka melaksanakan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden tersebut mengatur hal-hal yang segera dilakukan Badan Pertanahan Nasional maupun pemberian sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 melakukan langkah-langkah percepatan:

- a. penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. pembangunan sistim informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
  - 1) penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
  - 2) penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*;
  - 3) pemetaan kadastral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah;
  - 4) pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistim informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota terdapat dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 sebagai berikut:

- a. pemberian ijin lokasi;
- b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan 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.

Untuk kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan.

Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 2, menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk, dan kualifikasi sumber daya manusia yang diperlukan. Penyusunan norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk, dan kualifikasi sumber daya manusia diselesaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah ditetapkannya Keputusan Presiden ini.

Pemerintah membentuk Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan yang menyusun kerangka kebijakan pertanahan

nasional. Kebijakan pertanahan nasional tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>53</sup>

- a. tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu pemanfaatannya harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, obyek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945;
- b. kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu “.....bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...”. Oleh karena itu merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria termasuk tanah;
- c. kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional dan pelestarian lingkungan;
- d. kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan;

---

<sup>53</sup> Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN, 2004), hlm. v.



- e. kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan; dan
- f. kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Pasal 6 ayat (1).

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 memerintahkan kepada BPN untuk melakukan langkah-langkah percepatan dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu dan juga menentukan kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal ini berarti dengan adanya Keputusan Presiden tersebut pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional masih mendominasi kewenangan dalam bidang pertanahan dan pemerintah daerah hanya diberikan beberapa kewenangan bidang pertanahan. Keputusan Presiden ini hanya membatasi kewenangan bidang pertanahan pada era desentralisasi. Kedudukan Badan Pertanahan Nasional semakin kuat dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

- 4. Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksanaan ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan belum dapat diselesaikan oleh Badan Pertanahan Nasional hingga berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca berlakunya undang-undang tersebut pemerintah

masih tetap mempertahankan Badan Pertanahan Nasional, baik di provinsi maupun kabupaten/kota sebagai instansi vertikal dan mempertahankan kewenangan bidang pertanahan sebagai kewenangan pemerintah. Pemerintah bahkan lebih menegaskan kewenangannya di bidang pertanahan dan meneguhkan eksistensi Badan Pertanahan Nasional dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tanggal 11 April 2006. Salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa pengaturan dan pengelolaan tanah secara nasional merupakan ekspresi sentralisasi saat semangat desentralisasi sedang digulirkan. Fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom seakan tidak menjadi kenyataan, karena pemerintah tetap mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan.<sup>54</sup> Di lain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan *medebewind* atau tugas pembantuan memperoleh pengaturannya dimana kedudukan BPN yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

<sup>55</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah ....op. cit.*, hlm. 88.

Ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut di atas, BPN menyelenggarakan fungsi yaitu:

- a. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. koordinasi kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
- d. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agrarian, dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- j. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
- m. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- n. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- o. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;

- p. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- q. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- s. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Presiden ini mengatur struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional yang terdiri dari Kepala BPN, Sekretariat Utama, Deputi dan Staf Khusus. Selain itu juga diatur adanya Komite Pertanahan. Komite Pertanahan bertujuan untuk menggali pemikiran dan pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang pertanahan dan dalam rangka perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Tugas Komite Pertanahan adalah memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Komite Pertanahan berjumlah paling banyak tujuh belas orang yang berasal dari para pakar di bidang pertanahan dan tokoh masyarakat.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Pasal 38, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Terkait dengan kebijakan pertanahan nasional, hal-hal yang menyangkut hukum, kebijakan, dan pedoman dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan presiden menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, yaitu mengenai:<sup>57</sup>

- a. penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah;
- b. penetapan persyaratan *landreform*;
- c. penetapan standar administrasi pertanahan;
- d. penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; dan
- e. penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

PP Nomor 25 Tahun 2000 kemudian diganti dengan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP Nomor 38 Tahun 2007 mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dalam rangka pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah, termasuk pembinaan, pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pedoman, bimbingan dan supervisi yang dapat dilakukan melalui instansi vertikal yang menangani bidang pertanahan.

---

<sup>57</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran.....*, *op. Cit.*, hlm 74-76