

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENGUASAAN TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

A. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Sebagai Hukum Agraria Nasional

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, sebenarnya merupakan tonggak bagi pendobrokan hokum kolonial menuju kepada Hukum Nasional, yang akan mengakhiri berlakunya hukum barat atas tanah, akan tetapi karena belum adanya aturan hukum yang mengatur hak-hak atas tanah, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, hak-hak atas tanah barat masih tetap berlaku setelah masa proklamasi kemerdekaan.

Setelah proklamasi kemerdekaan, terdapat keinginan yang kuat untuk segera mengakhiri berlakunya hukum pertanahan peninggalan pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini dilakukan antara lain dengan penghapusan beberapa tanah Hak Barat yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan semangat proklamasi, yaitu :

1. Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958 yang berlaku mulai pada tanggal 24 Januari 1958, semua tanah-tanah Partikelir, yaitu tanah *Eigendom* yang terdapat hak-hak pertuanan di atasnya dinyatakan hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

2. Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda yang Berada di Dalam Wilayah Republik Indonesia, bahwa semua perusahaan milik Belanda yang ada di wilayah Republik Indonesia dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik penuh dan bebas Negara Republik Indonesia. Harta-harta kekayaannya, termasuk hak-hak atas tanah kepunyaan perusahaan yang dinasionalisasi itu pun statusnya menjadi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia.

3. Tanah-Tanah Milik Badan Hukum yang ditinggal Direksi

Berdasarkan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Republik Indonesia Nomor 5/Prk/1965 telah ditegaskan status tanah kepunyaan badan-badan hukum yang ditinggal direksi/pengurusnya Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa semua rumah dan tanah bangunan kepunyaan badan-badan hukum yang direksi/pengurusnya sudah meninggalkan Indonesia dan menurut kenyataannya tidak lagi menyelenggarakan ketatalaksanaan dan usahanya, dinyatakan jatuh kepada negara dan dikuasai oleh Pemerintah Republik Indonesia.

4. Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perorangan Warga Negara

Belanda Untuk Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda yang tidak terkena Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 Prp 1960

Dalam aturan ini dinyatakan semua benda tetap milik perseorangan warga Negara Belanda yang tidak terkena oleh Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda, yang pemiliknya telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia sejak mulai berlakunya peraturan ini dikuasai oleh pemerintah dalam hal ini Menteri Muda Agraria.

Untuk mengurus benda-benda tetap milik warga Belanda tersebut oleh Menteri Agraria dibentuk panitia yang dikenal dengan Panitia Pelaksanaan Penguasaan Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (P3MB). Barangsiapa yang berkeinginan membeli benda-benda tetap milik perseorangan Warga Negara Belanda yang telah dikuasai oleh pemerintah harus mengajukan permohonan kepada Menteri Muda Agraria melalui panitia.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), maka semua hak-hak Barat yang belum dibatalkan sesuai ketentuan sebagaimana tersebut di atas, dan masih berlaku tidak serta merta hapus dan tetap diakui, akan tetapi untuk dapat menjadi hak atas tanah sesuai dengan sistem yang diatur oleh UUPA, harus terlebih dahulu dikonversi menurut dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan konversi dan aturan pelaksanaannya. Dalam pelaksana konversi tersebut ada beberapa prinsip yang mendasarinya, yaitu :

a. Prinsip Nasionalitas

Dalam Pasal 9 UUPA, secara jelas menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya

dengan bumi, air dan ruang angkasa. Badan-badan hukum Indonesia juga mempunyai hak-hak atas tanah, tetapi untuk mempunyai hak milik hanya badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, antara lain : bank-bank yang didirikan oleh negara, perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963, badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, dan badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

b. Pengakuan Hak-Hak Tanah Terdahulu

Ketentuan konversi di Indonesia mengambil sikap yang human atas masalah hak-hak atas tanah dengan tetap diakuinya hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak-hak yang pernah tunduk kepada Hukum Barat maupun kepada Hukum Adat yang kesemuanya akan masuk melalui Lembaga Konversi ke dalam sistem dari UUPA.

c. Penyesuaian Kepada Ketentuan Konversi

Sesuai dengan Pasal 2 dari Ketentuan Konversi maupun Surat Keputusan Menteri Agraria maupun dari edaran-edaran yang diterbitkan, maka hak-hak tanah yang pernah tunduk kepada Hukum Barat dan Hukum Adat harus disesuaikan dengan hak-hak yang diatur oleh UUPA.

d. Status Quo Hak-Hak Tanah Terdahulu

Dengan berlakunya UUPA, maka tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak baru atas tanah-tanah yang akan tunduk kepada hukum Barat. Setelah disaring melalui ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria dan aturan pelaksanaannya, maka terhadap hak-hak atas tanah bekas hak Barat dapat menjadi :

- 1) Tanah negara karena terkena ketentuan asas nasionalitas atau karena tidak dikonversi menjadi hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria.
- 2) Dikonversi menjadi hak yang diatur menurut Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah negara yang bersangkutan.¹⁵

Hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan

¹⁵ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Taruna Grafika Jakarta, 2006, hlm. 262

hubungan hukum konkret (*subjektief recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.¹⁶

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

a. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

1) Hak *Eigendom* (*Recht van Eigendom*)

Dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menyebutkan bahwa Hak *Eigendom* adalah hak untuk menikmati suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undangundang dan dengan pembayaran ganti rugi.

2) Hak *Erfpacht* (*Recht van Erfpacht*)

Hak *Erfpacht*, menurut Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatan.

¹⁶ *Ibid.*

3) Hak *Opstal* (*Recht van Opstal*)

Hak *Opstal* atau disebut juga dengan *Recht van Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain.¹⁷

Hak *Opstal* menurut Pasal 711 BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) merupakan hak numpang karang (*Recht van Opstal*), yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Bagi pemegang Hak *Opstal* (*opstaller*), mempunyai hak dan kewajiban, antara lain :¹⁸

- a) Membayar *canon* (uang yang wajib dibayar pemegang Hak *Opstal* setiap tahunnya kepada negara);
- b) Memelihara tanah *opstal* itu sebaik-baiknya;
- c) *Opstaller* dapat membebani haknya kepada hipotik;
- d) *Opstaller* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan selama *opstal* itu berjalan;
- e) *Opstaller* dapat mengasingkan Hak *Opstal* itu kepada orang lain.

Selama Hak *Opstal* berjalan, pemilik pekarangan tidak diperbolehkan mencegah si penumpang, akan membongkar gedung-gedung atau bangunan-bangunan dan menebang segala tanaman di atas pekarangan itu guna mengambilnya dari situ jika harga dari gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman itu, sewaktu Hak *Opstal* diperolehnya telah lunas dibayarnya, atau jika kesemuanya itu si

¹⁷ Eddy Rukhiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Alumni, Bandung, 1999, hlm 35.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 29.

penumpang sendirilah yang mendirikan, membuat, dan menanamnya, dengan tak mengurangi kewajiban si penumpang untuk memulihkan kembali pekarangan itu dalam keadaan sebelum satu sama lain didirikan, dibuat dan ditanamnya.

Dengan berakhirnya Hak *Opstal*, pemilik pekarangan menjadi pemilik gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman di atas pekarangannya, dengan kewajiban akan membayar harganya pada saat itu juga kepada si penumpang, yang mana menjelang dilunasinya pembayaran itu, berhak menahan segala sesuatu.

Apabila Hak *Opstal* diperoleh atas sebidang tanah dimana telah ada gedung-gedung, bangunan dan tanaman, yang harganya oleh si penumpang belum dibayar, maka bolehlah pemilik pekarangan dengan berakhirnya Hak *Opstal*, menguasai kembali segala kebendaan itu dengan tak usah membayar sesuatu pergantian rugi.

Dalam Pasal 718 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Hak *Opstal* berakhir antara lain :

- a) karena percampuran;
 - b) karena musnahnya pekarangan;
 - c) karena kadaluarsa dengan tenggang waktu 30 tahun lamanya;
 - d) setelah lewatnya waktu yang diperjanjikan atau ditentukan, tatkala Hak *Opstal* dilahirkan.
- 4) *Recht van Gebruik*

Menurut Pasal 756 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Recht van Gebruik* adalah suatu hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang

lain, sehingga seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya.

b. Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Macam-macam penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Adapun hak-hak atas tanah tersebut, antara lain :

1) Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut tanpa perlu diturunkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.¹⁹

Terkuat menunjukkan:²⁰

- a) Jangka waktu hak milik tidak terbatas.
- b) Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak.

Sedangkan terpenuh artinya :

- a) Hak milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain.
- b) Hak milik merupakan induk dari hak-hak lain.
- c) Hak milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain.
- d) Dilihat dari peruntukannya hak milik tidak terbatas.

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak atas tanah yang lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20

¹⁹ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 65.

²⁰ Effendy Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 237.

UUPA di atas. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak miliklah yang paling kuat dan terpenuhi.²¹

Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu :

- a) Warga Negara Indonesia. Dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.
- b) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada umumnya, suatu badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik selain yang ditetapkan oleh pemerintah. Adapun badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, seperti yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, antara lain :
 - (1) Bank-bank yang didirikan oleh negara;
 - (2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963;

²¹G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 7.

(3) Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;

(4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

2) Hak Guna Usaha

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik bagi usaha di bidang pertanian, perikanan ataupun perikanan, seperti yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA.

Berlainan dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha hanya dapat diberikan oleh negara.²²

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dipunyai oleh :

- a) Warga Negara Indonesia.
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam Pasal 29 UUPA, jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 tahun atau 35 tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Dalam ketentuan Pasal 34 UUPA, hak guna usaha hapus karena :

- a) Jangka waktunya berakhir;

²² Effendi Perangin, *op. cit.*, hlm. 258.

- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Mengenai hak guna bangunan, lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

3) Hak Guna Bangunan

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun yang bila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Sebagai suatu hak atas tanah maka hak guna bangunan memberi wewenang kepada yang mempunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Dalam Pasal 37 UUPA, hak guna bangunan terjadi :

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, karena penetapan Pemerintah;
- b) Mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk

otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak.

Berlainan dengan hak guna usaha, maka penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna bangunan bukan untuk usaha pertanian, melainkan untuk bangunan, oleh karena itu, maka baik tanah negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.²³

Seperti halnya hak guna usaha, mengenai hak guna bangunan, juga diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, pemegang hak guna bangunan berkewajiban :

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus;
- e) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

²³ *Ibid.*, hlm. 275.

Berdasarkan Pasal 30 UUPA Jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat dipunyai oleh :

- a) Warga Negara Indonesia.
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam ketentuan Pasal 40 UUPA, hak guna bangunan hapus karena :

- a) Jangka waktunya berakhir;
 - b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
 - c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - d) Dicabut untuk kepentingan umum;
 - e) Diterlantarkan;
 - f) Tanahnya musnah;
 - g) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).
- 4) Hak Pakai

Dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 ayat (2) UUPA, hak pakai dapat diberikan :

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

Adapun yang dapat mempunyai hak pakai, seperti yang diatur dalam Pasal 42 UUPA, yaitu :

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- 5) Hak Pengelolaan

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Adanya hak pengelolaan dalam hukum tanah tidak disebutkan dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan penjelasan umum bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebut di atas, negara dapat memberi tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluan, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa

(departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.²⁴

C. Pengalihan Hak

1. Pengertian Pengalihan Hak

Dalam ketentuan pasal 19 UUPA itu jelas bahwa tujuan pendaftaran tanah di Indonesia adalah untuk kepentingan pemerintah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan tanah dengan melibatkan rakyat bukan dalam pengertian di jalankan oleh rakyat.²⁵

Kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah, perinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan para pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan haknya.²⁶

Menurut sistem Hukum Perdata, suatu pemindahan atau pengalihan hak terdiri atas dua bagian, yaitu:²⁷

- a. Tiap perjanjian yang bertujuan memindahkan hak, misalnya perjanjian jual beli atau pertukaran.
- b. Pemindahan atau pengalihan hak itu sendiri. Dalam hal ini yang penting adalah pemindahan atau pengalihannya dalam hal jual beli benda tidak bergerak, misalnya rumah, tanah dan sebagainya.

²⁴ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 276.

²⁵ Muctar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Repulika, Jakarta, 2008, hlm. 69.

²⁶ *Ibid*, hlm. 71.

²⁷ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001, hlm.72.

Dari pernyataan tersebut di atas dapat dipahami, bahwa pengalihan hak atas suatu benda dapat dilakukan secara nyata, artinya benda yang diperoleh tersebut langsung dapat dilihat dan berada di tangan yang bersangkutan, tetapi ada pula pengalihan hak itu dilakukan secara simbolis atau tidak secara langsung, hanya melalui bentuk surat atau sertifikat, hal ini terjadi pada benda-benda yang tidak bergerak.

Pengalihan hak merupakan beralihnya hak milik seseorang kepada orang lain, dengan jalan jual beli atau tukar-menukar atau dengan cara lain yang dibenarkan oleh hukum. Hak milik dapat dipindahkan haknya kepada pihak lain (dialihkan) dengan cara jual-beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik.²⁸

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 26 UUPA yang menyatakan bahwa:²⁹

- a. Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.
- b. Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya

²⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.65.

²⁹ *Ibid.*

mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah, termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Orang asing dan badan hukum pada dasarnya tidak dapat menjadi subjek hak milik. Oleh karena itu, peralihan hak milik kepada orang asing dan badan hukum adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

2. Bentuk-Bentuk Pengalihan Hak

Dalam Hukum Perdata ada beberapa macam cara memperoleh hak kebendaan, yakni sebagai berikut:³⁰

- a. Dengan pengakuan, yakni benda yang tidak ada pemiliknya, kemudian didapatkan dan diakui oleh orang yang mendapatkannya itu sebagai miliknya. Orang yang mengakui ini mempunyai hak milik atas benda tersebut. Misalnya menangkap ikan di laut, berburu rusa di hutan dan sebagainya.
- b. Dengan penemuan, benda milik orang lain yang lepas dari penguasaannya, misalnya karena jatuh di jalan, atau karena hilang akibat banjir, kemudian ditemukan oleh seseorang, sedangkan ia tidak mengetahui siapa pemiliknya.
- c. Dengan penyerahan, yakni hak kebendaan diperoleh dengan cara penyerahan berdasarkan alas hak, misalnya jual beli, sewa-

³⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2000, hlm.140.

menyewa,hibah,warisan. Dengan adanya penyerahan itu, maka hak kebendaan atas benda berpindah kepada yang memperoleh hak.

- d. Dengan cara daluwarsa, hak kebendaan diperoleh dengan cara daluwarsa (lampau waktu). Daluwarsa benda bergerak dan tidak bergerak tidak sama. Bagi siapa yang menguasai benda bergerak misalnya dengan cara menemukan di jalan, hak milik diperoleh setelah lampau waktu tiga tahun sejak ia menguasai benda bergerak itu. Sedangkan untuk benda tidak bergerak, daluwarsanya adalah dalam hal adanya alas hak selama 20 tahun, dan dalam hal tidak adanya alas hak selama 30 tahun. Setelah lampau waktu 20 tahun atau 30 tahun itu, orang yang menguasai benda tidak bergerak tersebut memperoleh hak milik.
- e. Dengan pewarisan, hak kebendaan diperoleh berdasarkan pewarisan menurut hukum waris yang berlaku. Ada tiga macam hukum waris yang berlaku, yaitu hukum waris adat, hukum waris Islam dan hukum waris KUHPerduta.
- f. Dengan cara penciptaan, yaitu penciptaan barang baru yang tadinya belum ada, misalnya hak cipta atas suatu lukisan, lagu, buku dan sebagainya.
- g. Dengan cara ikutan/turunan, tumbuh-tumbuhan yang berada di atas tanah, dinyatakan sebagai benda ikutan dari tanah itu, orang yang membeli tanah tersebut berhak pula atas tumbuh-tumbuhan yang ada di atasnya.

Dari pernyataan di atas dapat dilihat, bahwa secara Hukum Perdata ada beberapa macam seseorang memperoleh hak atau orang lain kehilangan hak akibat dari penyerahan dan hal-hal lain yang dapat membuat seseorang memperoleh hak milik dari harta atau benda yang diperolehnya.

Sehubungan dengan peralihan hak atas tanah, maka dikenal juga beberapa macam peralihan hak atas tanah yaitu sebagai berikut:³¹

- a. Jual beli tanah menurut Hukum Adat, adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan dihadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak.
- b. Jual beli tanah menurut UUPA, dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 UUPA, yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah. Dalam pasal-pasal lainnya, tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai dialihkan. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar, dan hibah wasiat. Jadi, meskipun dalam pasal hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.
- c. Penghibahan tanah, hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apa pun dan

³¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.71

dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup. Inilah yang berbeda dengan wasiat, yang mana wasiat diberikan sesudah si pewasiat meninggal dunia.

- d. Pewarisan tanah, perolehan hak milik atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan dari pemilik kepada ahli waris sesuai dengan Pasal 26 UUPA. Pewarisan dapat terjadi karena ketentuan undang-undang ataupun karena wasiat dari orang yang mewasiatkan.

Pernyataan di atas merupakan bentuk-bentuk pengalihan hak milik atas tanah. Pengalihan hak milik atas tanah tersebut tergantung bentuknya dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu pengalihan hak milik atas tanah secara hukum harus diikuti dengan alas hak yang jelas dan sesuai dengan undang-undang.

3. Akibat Hukum dari Pengalihan Hak

Pengalihan hak merupakan perpindahan hak terhadap sesuatu benda, baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Pengalihan hak benda bergerak menurut KUH Perdata cukup dilakukan secara lisan, yakni sewaktu jual beli dilakukan si penjual langsung menyerahkan barangnya kepada si pembeli, maka pada saat itu hak terhadap benda tersebut telah beralih kepada si pembeli tersebut.

Sedangkan penyerahan barang yang tidak bergerak di samping dilakukan secara lisan, juga harus dilakukan dengan pembuatan suatu tulisan yang dinamakan dengan akta (surat penyerahan), yang dibuat secara resmi di

depan notaris. Akta tersebut berupa suatu keterangan timbal-balik yang ditandatangani bersama oleh si penjual dan si pembeli, yang secara pokok berisi di satu pihak penjual menyerahkan hak miliknya, di pihak lain pembeli menyatakan menerima hak milik atau benda yang bersangkutan.³²

Perolehan hak, lazimnya terjadi karena pemindahan hak secara khusus atau satu persatu dari seorang kepada orang lain, misalnya karena jual beli, pemberian, pertukaran dan sebagainya. Namun ada juga perolehan hak secara umum, tidak memakai perincian satu persatu. Hal ini terjadi pada suatu pewarisan atau perkawinan dengan percampuran kekayaan. Seorang ahli waris mendapat seluruh atau sebagian dari semua hak si meninggal. Seorang isteri yang kawin dalam percampuran kekayaan memperoleh separuh dari semua hak-hak suaminya.³³

Akibat hukum dari peralihan hak tersebut, maka seseorang akan kehilangan hak terhadap sesuatu benda, dan orang lain mendapatkan hak tersebut karena sesuatu hal sebagaimana yang dijelaskan, yakni dapat melalui jual beli, warisan, pemberian, wasiat dan sebagainya.

Suatu benda milik seseorang kemudian dialihkan hak miliknya kepada orang lain melalui hal-hal tersebut di atas, maka orang yang bersangkutan tidak dapat lagi menguasai benda tersebut, karena hak miliknya sudah beralih kepada orang lain. Oleh karena itu untuk memperjelas status hak milik, maka seseorang harus mengurus sertifikat hak milik tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila seseorang memiliki sesuatu benda

³² Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001, hlm.73.

³³ Ibid, hlm.74.

yang tidak jelas status kepemilikannya, maka dapat saja benda atau harta itu jatuh ke tangan orang lain melalui pengurusan sertifikat kepemilikan tersebut.

Dengan demikian, maka penguasaan terhadap hak milik terhadap sesuatu benda harus mempunyai alas hak yang jelas yakni berupa surat atau sertifikat hak milik. Apabila sertifikat hak milik tersebut sudah berganti nama, maka kepemilikan terhadap benda atau harta tersebut sudah berpindah kepada orang lain, dan penguasaan terhadap benda tersebut tidak dapat lagi dilakukan oleh orang yang kepemilikan sudah berganti dengan orang lain, dan orang lain yang mendapatkan hak milik tersebut yang dapat menguasai benda tersebut sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

D. Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai undang-undang pokok tidak saja secara tegas dinyatakan dalam judul undang-undangnya, tetapi juga diperlihatkan dalam pasal demi pasal pengaturannya. Kendati undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh aparat yang berwenang untuk itu, namun mengingat sifatnya sebagai suatu peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanyalah dimuat mengenai asas-asasnya dan garis-garis besarnya saja.

Sebagai undang-undang pokok, pelaksanaannya lebih lanjut tentunya diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, dan

peraturan perundang-undangan lainnya, karena itu menjadikan bahwa UUPA merupakan dasar bagi peraturan pelaksana yang terkait di dalamnya.

Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Pasal 2 UUPA didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) bahwa “hak menguasai dari Negara ini pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan-kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”. Ini berarti pelaksanaan yang dilimpahkan pada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional.

Atas dasar kewenangan itu, maka wewenang ke dalam, negara dapat melakukan :³⁴

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

³⁴ Iman Soetikno, *Proses terjadinya UUPA; Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gajah Mada, Cet. ke tujuh*, University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 51

harus membuat perencanaannya sesuai dengan rencana pemerintah pusat (Pasal 14 ayat (2) UUPA).

2. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perorangan (baik sendiri maupun bersama-sama)/badan hukum (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan/badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah.
3. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki/dikuasai perorangan (Pasal 7 dan 17 UUPA), mengingat tiap-tiap WNI mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2) UUPA).
4. Menentukan bahwa setiap orang/badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa perkecualian (Pasal 10 UUPA). Hal ini untuk menjaga jangan sampai ada tanah *absentee*.
5. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 6 dan 15 UUPA).
6. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan, sewa-menyewa, sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 UUPA.

7. Mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan (Pasal 46 UUPA) dan penggunaan air dan ruang angkasa (Pasal 47, 48 UUPA).
8. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 8 UUPA).
9. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA).

Dalam hal wewenang ke luar, negara dapat melakukan :³⁵

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

Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945). Jelas

³⁵ *Ibid*, hlm. 52

bahwa pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

Berdasarkan kewenangan konstitusi tersebut, Presiden selaku kepala Pemerintahan mengeluarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang BPN *jo* Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang BPN. Walaupun tidak diatur secara tegas mengenai wewenang, namun dari ketentuan peraturan tersebut tentang tugas dan fungsi BPN dapat diartikan bahwa Presiden sebagai Kepala Pemerintahan membentuk Lembaga BPN yang menetapkan bahwa untuk menangani bidang pertanahan menjadi wewenang BPN. Dengan demikian, BPN sebagai Badan Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan dalam melaksanakan atau menjalankan tugas dan fungsi serta tanggung jawab bidang pertanahan, termasuk dalam hal penetapan batas maksimum dan batas minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian. Berdasarkan kewenangan ini, Kepala BPN mengeluarkan Peraturan No.4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan, dan selanjutnya dikeluarkan Peraturan kepala BPN No. 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Sub Bagian dan Seksi pada Kanwil BPN dan pada Kantor Pertanahan. Yang mengatur mengenai penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian pada Kantor Pertanahan adalah Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan.

Wewenang dalam bidang agraria atau bidang pertanahan dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah bersangkutan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakat atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah di atasnya untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada kenyataannya dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri. Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah tetapi dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*), bukan otonomi daerah atau bukan desentralisasi. Hal ini menimbulkan persoalan tentang kewenangan pemerintah untuk mengurus bidang pertanahan.

Persoalan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan menjadi mengemuka sejak bergulirnya era otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Karena disatu sisi, otonomi daerah memberikan kewenangan pada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan kekhasan daerahnya, namun di sisi lain pemerintah merasa perlu untuk menetapkan sejumlah aturan main sehingga pelaksanaannya tidak menimbulkan gejolak separatisme dan ketidaksesuaian diantara satu daerah

dengan daerah lainnya. Dengan demikian, walaupun daerah diberi kewenangan penuh, tetap ada suatu mekanisme yang memungkinkan masing-masing daerah untuk melaksanakan sesuai dengan bentuk dan isi kewenangannya yang memiliki standarisasi secara nasional.

Dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, yang merupakan tindak lanjut dari Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, secara rinci diatur tentang 9 kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu :

- a. Pemberian izin lokasi.
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan.
- d. Penyelesaian masalah ganti rugi kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente.
- 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.