

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HAK-HAK ATAS TANAH, PENDAFTARAN TANAH DAN KEBIJAKAN PEMBERIAN HAK TANAH BARU DALAM KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 32 TAHUN 1979 TENTANG POKOK-POKOK KEBIJAKSANAAN DALAM RANGKA PEMBERIAN HAKBARU TANAH ASAL KONVERSI HAK-HAK BARAT

A. Tinjauan Pustaka Mengani Hak-Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah

Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, yaitu tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah telah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu Negara, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di Negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah yang sebesar-besarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat. (Sutedi, 2018, hlm. 9)

Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan :

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cadas, dll).

Konsepsi tanah menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah permukaan bumi yang

kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. (RI, 2007, hlm. 6)

Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. (Harsono, 1999, hlm. 18)

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena

tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat. (Salindeho, 1993, hlm. 23)

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

Hak atas tanah menurut diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu :

1) Hak milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di sebutkan bahwa sifat-sifat Hak Milik yang membedakan dan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerduta. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dan

tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi mempunyai maksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuhi.

Pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hal ini sejalan dengan definisi yang diberikan Boedi Harsono yang mendefinisikan hak milik adalah hak turun dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. (Harsono, 1999, hlm. 292)

Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut berdasarkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon

kembali ketika terjadi perpindahan tangan. (Perlindungan, 1986, hlm. 65) Sedangkan terkuat artinya : (Perangin, 2005, hlm. 237)

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

Terpenuhi memiliki arti bahwa : (Perangin, 2005, hlm. 237)

- 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.

Sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatas. 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 setiap 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 diantar hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuhi. (Kartasapoetra, 1991, hlm. 7)

Seseorang yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 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; sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan 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;
 - (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.

Hak milik dapat hapus karena beberapa alasan, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu :

- a) Tanahnya jatuh kepada negara

- (1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk kepentingan umum;
- (2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- (3) Karena diterlantarkan;
- (4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).

b) Tanahnya musnah.

2) Hak Guna Usaha

a) Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha atau HGU diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menentukan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagai mana tersebut dalam Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Berbeda dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini hanya dapat diberikan oleh Negara. (Perangin, 2005, hlm. 258)

Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak guna usaha dapat dipunyai oleh :

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

Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditentukan bahwa jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 Tahun atau 35 Tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun.

b) Hapusnya Hak Guna Usaha

- (1) Jangka waktu berakhir;
- (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi Hak Pakai;
- (3) Dilepaskan oleh pemegang hak nya sebelum jangka waktunya berakhir;
- (4) Dicabut untuk Kepentingan Umum;
- (5) Diterlantarkan;
- (6) Tanahnya Musnah;
- (7) Ketentuan Dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

3) Hak Guna Bangunan

a) Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Bangunan

Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Pasal 37 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh :

- (1) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara; yaitu karena penetapan Pemerintah;
- (2) Mengenai tanah Milik yaitu, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

Hal ini berbeda dengan hak guna usaha, dalam hak guna bangunan penggunaan tanah bukan untuk pertanian, perikanan, atau peternakan melainkan untuk bangunan, oleh karena itu baik tanah negara atau tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur mengenai kewajiban dari pemegang hak guna bangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang meliputi :

- (1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
 - (2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
 - (3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
 - (4) Meyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan / pemegang hak milik sesudah HBG itu hapus;
 - (5) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor;
 - (6) Pertanahan.
- b) Hapusnya Hak Guna Bangunan
- (1) Jangka waktu telah berakhir;
 - (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;

- (3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- (5) Diterlantarkan; dan
- (6) Tanahnya Musnah.

4) Hak Pakai

Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak pakai merupakan hak untuk menggunakan 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.

Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Sementara itu dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan

hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

5) Hak Sewa

Pengertian hak sewa atas tanah adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik pihak lain dengan kewajiban membayar uang sewa pada tiap-tiap waktu tertentu. Peraturan dasar Hak sewa diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam hukum adat hak sewa sering disebut dengan jual tahunan.

Hak sewa atas tanah mempunyai sifat dan ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Bersifat pribadi, dalam arti tidak dapat dialihkan tanpa izin pemiliknya;
- b) Dapat diperjanjikan, hubungan sewa putus bila penyewa meninggal dunia;
- c) Tidak terputus bila Hak Milik dialihkan;
- d) Tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- e) Dapat dilepaskan;
- f) Tidak perlu didaftar, cukup dengan perjanjian yang dituangkan diatas akta otentik atau akta bawah tangan.

Seseorang yang berhak mendapat hak sewa atas tanah menurut Pasal 45 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah :

- 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.

Jangka waktu hak sewa atas tanah tergantung perjanjian, dengan memperhatikan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu:

“Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia 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 pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Hal yang dapat menyebabkan hapusnya hak sewa atas tanah diantaranya waktunya berakhir, diberhentikan sebelum waktunya berakhir, dilepas dan dicabut.

- 6) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Lebih lanjut hak membuka tanah dan memungut hasil hutan di atur dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976, tanggal 13 Januari 1976 Tentang Pedoman Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan, Dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi Dan Pekerjaan Umum, mengenai pelaksanaan pemberian hak pengusaha hutan dan hak pemungutan hasil hutan.

3. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Penguasaan secara yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan bagi pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik. Tetapi ada juga penguasaan yuridis walaupun memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan tanahnya justru dilakukan oleh pihak lain. Misalnya pada kasus apabila tanah yang dimiliki oleh pemegang hak disewakan kepada pihak lain dan secara otomatis yang menyewa tersebut dapat menguasai secara fisik.

Hukum tanah yang berlaku di Indonesia mengenal pula penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Misalnya apabila terjadi kredit di Bank dengan pengikatan tanah sebagai jaminannya, kreditor pemegang hak jaminan atas tanah tersebut sebenarnya mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dijadikan agunan tersebut secara yuridis,

tetapi penguasaan tanahnya secara fisik masih ada pada pemilik tanah.
(Fea, 2018, hlm. 67)

Hukum tanah nasional menerapkan hierarki penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu :

a. Hak bangsa Indonesia

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Bangsa Indonesia adalah hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi sendiri biasa disebut dengan istilah tanah.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat pribadi. Subjek dari hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang bersatu sebagai bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Hal ini meliputi seluruh tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Hak bangsa mengandung unsur kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama bukanlah hak kepemilikan dalam arti yuridis, maka di dalam hak bangsa ada juga hak milik perseorangan atas tanah dan tugas kewenangan untuk mengatur dilimpahkan kepada negara.

b. Hak menguasai Negara

Hak menguasai negara bersumber dari pemberian kuasa dari Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Seluruh Rakyat Indonesia (Badan Penguasa) berdasarkan ketentuan dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan kemudian dijabarkan secara lebih lanjut di dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, hubungan antara hukum negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dirumuskan dengan istilah dikuasai, yang bukan berarti dimiliki, akan tetapi pengertiannya adalah pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia atau sebagai badan penguasa untuk pada tingkat tertinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan: peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai negara, menurut Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mempunyai tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Subjek dari hak menguasai negara adalah negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak ini meliputi semua tanah dalam wilayah republik Indonesia. Baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat diatur di dalam Pasal 3 *jo* Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ini meliputi semua tanah yang ada

dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dimiliki seseorang dengan hak perseorangan maupun yang belum. Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan. Hak ulayat mempunyai kekuatan yang berlaku ke dalam dan keluar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedangkan kekuatan yang berlaku keluar dalam hubungannya dengan anggota hukum adatnya, yang disebut orang luar atau orang asing.

d. Hak-Hak Individual (Hak-Hak Perorangan Atas Tanah)

Hak-hak individual (hak perorangan atas tanah) terdiri atas :

1) Hak atas tanah

- a) Hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang bersumber secara langsung dari bangsa, yang diperoleh berdasarkan pemberian hak oleh negara. Terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b) Hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber dari pemberian hak oleh pemilik tanah berdasarkan perjanjian. Terdiri dari hak guna bangunan, hak pakai, hak gadai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan lain-lain. Sebagaimana diatur dalam Pasal 37, Pasal 41 dan Pasal 53 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).

- 2) Wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Tanah wakaf yaitu hak atas tanah yang semula merupakan hak primer (HM, HGB, HGU, HP atau tanah girik) dan kemudian diwakafkan atau diserahkan oleh pemiliknya kepada badan keagamaan ataupun badan sosial lainnya untuk diwakafkan.

- 3) Hak Jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah adalah hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 23, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

B. Tinjauan Pustaka Mengenai Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

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

Urip Santoso, menyatakan bahwa : (Urip Santoso, 2016, hlm. 191)

“Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah.”

Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang hanya meliputi:

“Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan Tanah, Pendaftaran dan Peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, menyatakan bahwa :
(Urip Santoso, 2014, hlm. 75)

“Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut *Capistratum*, di Jerman dan Italia disebut *Catastro*, di Pepprancis disebut *Cadastre*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *Kadastrale* atau *Kadaster*.”

Capistratum atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.

Hasan Wargakusumah, menyatakan bahwa : (Wargakusumah, 1992, hlm. 80)

“Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus-menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.”

Pengertian tersebut memiliki beberapa unsur yaitu antara lain :

- a. Adanya kewajiban bagi pemilik tanah untuk mendaftarkan tanah miliknya;
- b. Adanya kepastian hukum dan jaminan hukum terhadap pemegang tanah yang mendaftarkan tanahnya; dan
- c. Adanya lembaga penyelenggara tanah.

2. Pengaturan Pendaftaran Tanah

Urip Santoso, menyatakan bahwa : (Urip Santoso, 2012, hlm. 32)

“Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).”

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu :

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
- b. Pendaftaran tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria meliputi :
 - 1) Pegukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - 2) Pendaftaran hak-hak atas dan peralihan hak tersebut; dan
 - 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria; dan
- d. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembenahannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang termaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;

- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan tersebut;

Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19; dan
- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19;
- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Muhammad Fauzi Rijal, menyatakan bahwa : (Muhammad Fauzi Rijal, 2017, hlm. 32)

“Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan perintah

untuk melakukan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan Pasal 23, 32, dan 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut.”

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Eko Lucky Mamesah, menyatakan bahwa : (Budiartha, 2018, hlm. 208)

“Kemudian guna merealisasikan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, pemerintah segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.”

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tidak berlakunya lagi PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Boedi Harsono, menyatakan bahwa : (Harsono, 1999, hlm. 155)

“Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mendapat pengaturan lengkap dan merinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.”

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan lanjutan dari Pasal 12, 23, 32 dan 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mengatur hal pendaftaran tanah secara terperinci dan disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta disusul dengan diundangkannya beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai peraturan pelaksanaannya.

C. Tinjauan Pustaka Mengenai Hak Atas Tanah Barat

1. Sejarah Munculnya Hak Atas Tanah Barat

Sejarah munculnya hak atas tanah barat diawali dengan dibentuknya perkumpulan dagang yang disebut VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*). Pada zaman pendudukan Belanda, antara tahun 1602-1799 dimana VOC didirikan sebagai badan perdagangan dengan maksud untuk mencegah persaingan antar pedagang-pedagang Belanda, untuk mendapatkan monopoli di Asia Selatan (bersaing dengan orang-orang Portugis, Spanyol, dan lain-lain), membeli murah dan menjual mahal rempah-rempah sehingga memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Pada dasarnya perkumpulan dagang ini mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, bahkan sejak saat itu, VOC oleh Pemerintah Belanda diberi hak yang seluas-luasnya seolah-olah merupakan badan yang berdaulat.

Beberapa kebijaksanaan politik pertanian yang sangat menindas rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh VOC antara lain :

a. Stelsel Contingenten

Stelsel pajak dimana pembayaran bukan dilakukan dengan uang, tetapi in natura berupa hasil bumi yang ditentukan dengan tidak memperoleh bayaran apa-apa.

b. *Verplichte Leverantien*

Salah satu bentuk pajak berupa hasil pertanian dan wajib setor petani menurut perjanjian dengan mendapatkan pembayaran seperti yang diperjanjikan.

Masa pemerintahan Herman Willem Daendles tahun 1808-1811 dikeluarkan suatu kebijakan yang benar-benar langsung menyangkut penguasaan atas tanah oleh bangsa lain di bumi Indonesia politik yang dijalankan berkaitan dengan pertanahan adalah menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar terutama kepada orang Cina, Arab maupun Bangsa Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual ini dikenal dengan sebutan tanah partikelir. Disamping itu, Daendles juga memerintahkan membuat jalan dari Anyer sampai Panarukan yang banyak membutuhkan tenaga dan biaya. Pada masa itu kemelaratan dan kesengsaraan meliputi dan menimpa Bangsa Indonesia.

Masa pemerintahan Thomas Stamford Raffles tahun 1811-1816, mengenai pemilikan tanah daerah-daerah Swapraja di Jawa dapat disimpulkan bahwa semua tanah adalah milik para raja, sedangkan rakyat hanya sekedar memakai dan menggarapnya. Karena kekuasaan telah berpindah kepada pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya hak kepemilikan atas tanah-tanah tersebut dengan sendirinya beralih pula

kepada Raja Inggris. Dengan demikian, tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainkan milik Raja Inggris. Oleh karena itu mereka wajib memberikan *landrent* kepada Raja Inggris, sebagaimana sebelumnya diberikannya kepada raja mereka sendiri atau dapat dikatakan semua tanah yang berada di bawah kekuasaan Pemerintah dinyatakan sebagai *landrent*, sehingga seluruh tanah dikenakan pajak tanah. (Muchsin, 2007, hlm. 9–12)

Sejak tahun 1870, dengan berlakunya *Agrarisch Wet 1870* menjadi pokok hukum dan yang menjadi ketentuan utama adalah bahwa Pemerintah masa itu memberikan kesempatan yang besar bagi perusahaan asing, terutama yang bergerak di bidang pertanian untuk berkembang di Indonesia, dengan tetap menjamin hak-hak pribumi atas tanah miliknya. Aturan selanjutnya yang dikeluarkan adalah *Agrarisch Besluit* yang merupakan ketetapan Raja Belanda untuk menetapkan bahwa pemilik atas tanah di seluruh Indonesia adalah Pemerintah Belanda, kecuali tanah-tanah yang dapat dibuktikan *Eigendom*-nya.

Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, terbentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Seharusnya sejak saat itu terhapus pula segala peraturan hukum kolonial termasuk hukum agraria, dan dirombak atau diganti dengan hukum nasional yang sesuai dengan alam kemerdekaan. Namun untuk membentuk Hukum Agraria Nasional tidak mungkin

dilaksanakan sekaligus, tetapi harus melalui proses yang bertahap. Usaha untuk mengadakan perombakan hukum agrarian secara menyeluruh memerlukan waktu yang lama. Sementara itu banyak sekali persoalan yang dihadapi, yang harus segera diselesaikan dan tidak dapat ditangguhkan hingga terbentuknya hukum baru tersebut.

Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, maka sudah barang tentu berlakunya badan-badan Negara dan peraturan-peraturan hukum agrarian sebelum Indonesia merdeka harus disesuaikan dengan alam kemerdekaan dan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Sambil menunggu terbentuknya hukum agrarian yang baru, maka untuk mencegah jangan sampai terjadi kekosongan hukum digunakan hukum agrarian lama yakni Hukum Agraria Kolonial yang sudah dinasionalisasikan sebagai hukum nasional. Oleh karena itu, hukum agraria yang lama warisan kolonial dalam banyak hal masih tetap berlaku, meskipun dalam banyak hal tidak sesuai dengan keadaan dan keperluan Indonesia setelah merdeka. (Muchsin, 2007, hlm. 25)

2. Hak Atas Tanah Barat

Upaya Pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum Agraria Nasional yang akan menggantikan Hukum Agraria Kolonial, yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas untuk menyusun draft Undang-Undang Agraria. Setelah mengalami beberapa perubahan kepanitiaan agraria yang cukup berlangsung selama 12 tahun

sebagai suatu rangkaian proses yang cukup panjang dan berliku-liku, maka baru pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah Indonesia berhasil menyusun Hukum Agraria Nasional, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Penyempurnaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang baru diajukan oleh Menteri Agraria Sadjarwo kepada kabinet. Rancangan Sadjarwo ini disetujui oleh kabinet ini dalam sidangnya pada tanggal 1 Agustus 1960 No. 2584/HK/60, rancangan tersebut diajukan kepada DPR-GR. Dalam Sidang Pleno sebanyak 3 kali, yaitu tanggal 12, 13, dan 14 September 1960 diadakan pemeriksaan pendahuluan. Kemudian dengan suara bulat DPR-GR menerima baik RUUPA. Pada hari sabtu tanggal 24 September 1960, RUUPA yang telah disetujui oleh DPR-GR itu disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kedudukan tanah-tanah sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, perlu diketahui terlebih dahulu macam-macam hak atas tanah Barat dalam KUHPerdato, diantaranya adalah :

a. Hak *Eigendom*

Pasal 570 KUHPerdato menyatakan bahwa :

“*Eigendom* adalah hak terhadap suatu benda untuk mengenyam kenikmatan secara bebas dan menguasai (menggunakannya) secara yang tidak terbatas (*beschikking*), asal saja tidak dipergunakan yang

bertentangan dengan UU atau peraturan-peraturan umum yang diadakan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan asal tidak mengganggu hak terhadap benda (*zakelijkrecht*) dari pada hak perseorangan untuk kepentingan umum dengan syarat akan dibayar ganti kerugian yang layak berdasarkan ketentuan yang sah.”

b. Hak *Opstal*

Hak *Opstal* adalah hak untuk mempunyai rumah, bangunan atau tanaman-tanaman di atas tanah orang lain. Pasal 711 KUHPerdara menyatakan bahwa suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

c. Hak *Erfpacht*

Hak *erfpacht* adalah hak benda yang paling luas yang dapat dibebankan atas benda orang lain. Pada 720 KUHPerdara menyebutkan bahwa suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain dengan kewajiban memberi upeti tahunan kepada pemilik sebagai pengakuan atas kepemilikannya, baik berupa uang, berupa hasil atau pendapatan. Disebutkan didalamnya pula bahwa pemegang *erfpacht* mempunyai hak untuk mengusahakan dan merasakan hasil benda itu dengan penuh. Hak ini bersifat turun temurun, banyak diminta untuk keperluan pertanian. Di Jawa dan Madura Hak *erfpacht* diberikan untuk pertanian besar, tempat tempat kediaman di pedalaman, perkebunan dan pertanian kecil. Sedang di daerah luar Jawa hanya untuk pertanian besar, perkebunan dan pertanian kecil. Hak *erfpacht*

adalah hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain, mengusahakan untuk waktu yang sangat lama.

d. Hak *Gebruik*

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

e. Hak *Bruikleend*

Bruikleend adalah suatu perjanjian dalam mana pihak yang satu menyerahkan benda dengan cuma-cuma ke pihak lain untuk dipakainya dengan kewajiban bagi yang meminjam setelah benda itu terpakai untuk mengembalikan dalam waktu tertentu.