

**BAB II**

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG MASYARAKAT MENEMPATI TANAH  
MILIK NEGARA (PT KAI) TANPA IZIN DI HUBUNGKAN DENGAN  
PER-13/MBU/09/2014**

**A. Penerapan PER-13/MBU/09/2014 bagi masyarakat yang masih menggunakan tanah negara tanpa izin**

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.<sup>19</sup>

Di Indonesia Sebagian masyarakat masih menggunakan tanah milik negara tanpa izin masyarakat masih mempercayai pengguna tanah menggunakan hukum adat, dimana tanah yang tidak di gunakan dapat dapat menjadi hak milik. Sebagian masyarakat tidak mengetahui peraturan yang berlaku menggunakan tanah milik negara tanpa izin dalam PER-13/MBU/09/2014 proses persetujuan penggunaan aset tetap harus di persetujui oleh dewan komisaris/dewan pengawas yaitu

---

<sup>19</sup> Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet.9 Sinar Grafika, Jakarta, hlm 31

Dalam hal Anggaran Dasar BUMN atau peraturan perundang-undangan mengatur bahwa Pendayagunaan Aset Tetap memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN, Pendayagunaan Aset Tetap dilakukan dengan tata cara sebagai berikut

a. Dalam hal Pendayagunaan Aset Tetap dilakukan dengan cara BGS, BSG, KSO, KSU, atau Sewa/Pinjam Pakai Jangka Panjang, Direksi mengajukan permohonan tertulis kepada Dewan Komisaris/Dewan Pengawas disertai dengan:

- 1) alasan dan pertimbangan Pendayagunaan Aset Tetap
- 2) penjelasan mengenai objek Pendayagunaan Aset Tetap, sekurang-kurangnya tentang jenis, lokasi, kondisi Aset Tetap, status kepemilikan/ penguasaan, dan peruntukan Aset Tetap sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR);
- 3) penjelasan mengenai proses pemilihan Mitra
- 4) penjelasan mengenai Mitra, sekurang-kurangnya tentang nama, tempat kedudukan, jenis usaha, modal disetor, total aset, susunan keanggotaan Direksi dan Dewan Komisaris/Dewan Pengawas, serta pemegang saham pengendali

- 5) hasil Studi Kelayakan secara komprehensif dan rencana bisnis yang meliputi aspek operasional, finansial, hukum dan pasar, serta kajian manajemen risiko dan mitigasi atas risiko tersebut
  - 6) dokumen pendukung, sekurang-kurangnya bukti kepemilikan/penguasaan, data lokasi, dokumen penetapan RUTR, anggaran dasar, dan laporan keuangan Mitra 2 (dua) tahun terakhir yang telah diaudit. Bukti kepemilikan/penguasaan dapat berupa sertifikat, keputusan instansi berwenang, akta jual beli/tukar menukar/hibah, bukti pembebasan lahan, dan lain-lain; dan
  - 7) Pakta Integritas yang ditandatangani oleh seluruh anggota Direksi.
- b. Dalam hal Pendayagunaan Aset Tetap dilakukan dengan cara Sewa/Pinjam Pakai Jangka Pendek, Direksi mengajukan permohonan tertulis kepada Dewan Komisaris/Dewan Pengawas disertai dengan
- 1) alasan dan pertimbangan Pendayagunaan Aset Tetap
  - 2) penjelasan mengenai objek Pendayagunaan Aset Tetap, sekurang-kurangnya tentang jenis, lokasi, dan kondisi

Aset Tetap, status kepemilikan/penguasaan, dan peruntukan Aset Tetap sesuai dengan RUTR

- 3) penjelasan mengenai Mitra, sekurang-kurangnya tentang nama, dan tempat kedudukan; 15 MENTERI BADAN USAHA MILIK NEGARA REPUBLIK INDONESIA
- 4) Perhitungan imbalan tunai untuk Sewa atau kompensasi Pinjam Pakai; dan 5) Pakta Integritas yang ditandatangani oleh seluruh anggota Direksi.

1. Dewan Komisaris/Dewan Pengawas memberikan persetujuan atau penolakan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah menerima permohonan dari Direksi.
2. Dalam hal Dewan Komisaris/Dewan Pengawas belum dapat memberikan persetujuan tertulis karena memerlukan data atau informasi tambahan, maka hal tersebut harus disampaikan secara tertulis kepada Direksi dalam kurun waktu sebagaimana dimaksud pada huruf c. e. Apabila terjadi keadaan sebagaimana <sup>20</sup>

Proses persetujuan penggunaan atau perizinan penggunaan aset negara harus ada persetujuan dari dewan komisaris atau dewan pengawas BUMN dalam jangka waktu selambat – lambatya 30 hari dalam melakukan persetujuan atau penolakan terhadap pendayagunaan aset negara peraturan tersebut di berlakukan dalam PER-13/MBU/09/2014. menurut Budi

---

<sup>20</sup> Salinan/Lampiran peraturan menteri BUMN nomer : Per – 13/MBU/09/2014 *tentang pedoman pendayagunaan aset tetap badan usaha milik negara* hlm 15-16

Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.<sup>21</sup>

Dengan demikian 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.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h.18

<sup>22</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.23

Dalam hal ini masyarakat sering terjadinya kesalah pahaman dalam penggunaan tanah milik negara tanpa izin di sebabkan karna Sebagian masyarakat belum megetahui peraturan – peraturan yang ada.

## **B. HAK ATAS TANAH**

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>23</sup> dalam hal ini negara mempunyai hak untuk mengatur hak – hak atas tanah dan harus mempunyai persyaratan yang lengkap supaya pemerintan dapat melakukan pendataan atas tanah.

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 Negara <sup>24</sup>mempunyai kewenangang untuk mengatur pertanahan kewenangan negara dapat menyangkut hak-hak atas tanah primer dan sekunder, hak – hak atas tanah primer yaitu hak-hak yang secara langsung dapat dikuasai oleh perorangan atau badan hukum dan memiliki jangka waktu lama dan dapat di pindah

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono (b), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal.283

<sup>24</sup> Undang – undang no 5 tahun 1960 peraturan dasar pokok – pokok agraria.pasal 2

tanggungan sedangkan hak-hak atas tanah sekunder yaitu hak- hak atas tanah yang di bebaskan kepada hak atas tanah dimana hak – hak atas tanah menyangkut HGU,HGB, hak bagi hasil, hak pengelolaan dan hak tanggungan.

1. Hak – hak atas tanah secara primer dapat berupa :

- a. hak milik;
- b. Hak Guna Usaha (“HGU”);
- c. Hak Guna Bangunan (“HGB”);
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan;<sup>25</sup>

2. hak – hak atas tanah sekunder yaitu :

- a. HGU
- b. HGB
- c. Hak pengelolaan
- d. Hak memungut hasil tanah dan membuka tanah
- e. Hak usaha bagi hasil
- f. Hak sewa
- g. Hak menumpang
- h. Hak tanggungan

---

<sup>25</sup> <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5eeb3b383296d/jenis-jenis-hak-atas-tanah-dan-yang-dapat-menjadi-pemegangnya/>

i. Hak gadai tanah

Dengan adanya peraturan hak – hak atas tanah masyarakat berhak menggunakan hak atas tanah dimana pemerintah dapat melakukan pendataan terhadap masyarakat dalam undang – undang no 5 tahun 1960 tentang UUPA pasal 4 ayat (1) yaitu :

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

- a. hak milik,

Penggunaan dan pemanfaatan tanah tidak boleh merugikan kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional, yang menentukan bahwa : “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UndangUndang Dasar Tahun 1945 tersebut Pemerintah menentukan UndangUndang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut dengan singkatan resminya UUPA. Tujuan pembentukan Undang-Undang tersebut berdasarkan Penjelasan Umum, yaitu :

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang merupakan alat untuk



membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.

- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya<sup>26</sup>

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.<sup>27</sup> dalam hal ini hak milik bersifat mutlak dan tidak bisa di ganggu – gugat. Hak milik atas tanah dapat berlangsung lama di karnakan pemegang hak dapat di lakukan secara turun – temurun dimana pemegang hak meninggal dapat di alihkan kepada ahli waris dan hak milik dapat beralih kepada pihak lain dan dapat dialihkan kepada pihak lain. Dimana pemegang hak atas tanah melakukan jual-beli,hibah atau di wariskan.

- 1) Hak milik dengan cara jual-beli

---

<sup>26</sup> Urip Santoso, 2012, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Pertama, Kencana, Jakarta, hlm. 277

<sup>27</sup> Undang – undang no 5 tahun 1960 peraturan dasar pokok – pokok agraria.pasal 20

Jual beli (menurut B.W) adalah suatu perjanjian bertimbal balik dalam pihak yang satu penjual berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedang pihak yang lainnya pembeli berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut. Barang yang menjadi objek perjanjian jual beli harus cukup tertentu, setidaknya dapat ditentukan wujud dan jumlahnya pada saat ia akan diserahkan hak miliknya kepada pembeli, dengan demikian adalah sah menurut hukum. Jual beli yang dilakukan dengan percobaan atau mengenai barang-barang yang biasa dicobanya terlebih dahulu, selalu dianggap telah dibuat dengan suatu syarat tangguh (pasal 1463 B.W).<sup>28</sup>

Dalam suatu jual-beli harus ada kata sepakat dimana perjanjian jual -beli tersebut sudah sah, dalam jual beli memiliki hak dan kewajiban dimana perjanjian jual-beli memiliki timbal balik dalam pasal 1475

---

<sup>28</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 2.

KUHPerdata mempunyai kewajiban utama bagi pihak penjual dimana harus menyerahkan barang dan menanggungkannya sedangkan untuk pembeli dalam pasal 1513 KUH Perdata yang mengatakan bahwa kewajiban utama si pembeli membayar harga pembelian, pada waktu dan tempat yang telah di tentukan sebagaimana ditetapkan dalam persetujuan jual beli yang telah dibuat sebelumnya.

## 2) Hak milik dengan cara hibah

Peralihan hak milik melalui hibah bersifat tidak memaksa dan pemberian hibah tanah dilakukan dengan pemberian tanah kepada orang lain tidak ada penggantian apapun di lakukan dengan tulus dan sukarela, dimana pemberian hibah dilakukan kepada garis keturunan lurus satu derajat yaitu hibah di berikan kepada orang yang masih hidup dalam artian hibah diberikan dari orang tua kepada anaknya (sederajat ke bawah) sedangkan hibah di berikan kepada orang tuanya (sederajat ke atas

b. hak guna-usaha

Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.<sup>29</sup> Dalam hal ini peraturan tersebut dapat berlangsung dalam jangka waktu tertentu dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk malakukan hak guna usaha dimana hak guna usaha atas tanah seluruhnya di kuasai oleh negara sebagaimana dalam undang undang no 5 tahun 1960 pasal 29 ayat 2 tentang UUPA Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>30</sup>

Pihak yang memiliki HGU secara umum yaitu warga negara Indonesia dan badan hukum yang di lakukan atas dasar hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia, penyerahan HGU harus di dasari atas persetujuan dari pihak pihak tertentu seperti mentri agraria atau pejabat lain yang berurusan dengan tanah. Hak guna usaha memiliki ciri-ciri

---

<sup>29</sup> Undang – undang no 5 tahun 1960 peraturan dasar pokok – pokok agraria.pasal 28 ayat 2

<sup>30</sup> Undang – undang no 5 tahun 1960 peraturan dasar pokok – pokok agraria.pasal 28 ayat 1

yang mana disebutkan didalam pasal-pasal didalam UUPA,  
antara lain

- 1) Hak guna usaha tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Hal ini karena hak guna usaha merupakan hak yang didaftarkan pasal 32 UUPA
- 2) Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain pasal 28 ayat 3
- 3) Hak guna usaha jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti akan berakhir pasal 29
- 4) Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan hipotek pasal 33
- 5) Hak guna usaha dapat dilepas oleh pemegang hak guna usaha , sehingga tanah hak guna usaha tersebut menjadi tanah negara pasal 34 huruf c

- 6) Hak guna usaha hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan, dan peternakan pasal 28 ayat 1<sup>31</sup>

Selain itu pemegang hak guna usaha memiliki kewajiban sebagai pemegang hak antara lain:

- 1) Membayar uang pemasukan kepada negara  
Melaksanakan usaha pertanian, bangunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukkan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian hak.
- 2) Mengusahakan sendiri tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kreiteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
- 3) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada di lingkungan areal hak guna usaha.
- 4) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup,

---

<sup>31</sup> Efendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, (Jakarta : Rajawali Pers, 1991 ), hlm. 259.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 5) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha.
- 6) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara sesudah hak guna usaha tersebut habis.
- 7) Menyerahkan sertifikat hak guna usaha yang telah habis kepada kepala kantor pertanahan.<sup>32</sup>

c. hak guna-bangunan

Dalam PER-13/MBU/09/2014 Pendayagunaan Aset Tetap dengan cara Sewa dilakukan dengan tetap mengutamakan Pendayagunaan dengan cara BGS, BSG, KSO, dan KSU terlebih dahulu, kecuali dimungkinkan sesuai ketentuan internal perusahaan atau berdasarkan kajian bisnis cara Sewa lebih menguntungkan. Di dalam Hak guna bangunan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Subjek hukum Hak Guna Bangunan adalah WNI dan badan hukum yang

---

<sup>32</sup> Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Pasal 12 ayat 1

didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan 40 UUPA.”<sup>12</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP 40/1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38

d. hak pakai

Berdasarkan 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. Hak Pakai ini timbul berdasarkan keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Sementara berdasarkan Pasal 42 UUPA, Hak Pakai hanya bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI), orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di



Indonesia. Adapun yang bisa menjadi obyek Hak Pakai berdasarkan Pasal 41 PP No. 40/1996 adalah: Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Milik.<sup>33</sup>

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil 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 terhadap suatu pengolahan tanah<sup>34</sup> Terjadinya hak pakai karena kepemilikan yang sah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 44 PPRI No.40 Tahun 1996 yaitu Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>35</sup>

Terjadinya hak pakai Pasal 44 PPRI No.40 Tahun 1996, apabila dikaitkan dengan penggunaan tanah yang sah dalam Pasal 2 UU No.51/PERPU/1960 adalah penggunaan tanah yang memiliki bukti kepemilikan kuat yang diperoleh melalui Badan Pertanahan Nasional atau pun juga melalui

---

<sup>33</sup> <https://www.rumah.com/berita-properti/2016/8/132439/bisakah-hak-pakai-diubah-jadi-hak-milik>

<sup>34</sup> Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Cet.31 (Jakarta: Intermasa, 2003), hlm 94.

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bngunan dan Hak Pakai Atas Tanah

lembaga terkait yang berada di bawahnya.<sup>6</sup> Maka, persamaannya adalah seseorang atau badan hukum harus memiliki bukti-bukti sah tentang kepemilikan tanah dari lembaga yang berwenang.

e. hak sewa

Perjanjian sewa-menyewa diatur di dalam bab VII Buku III KUH Perdata yang berjudul “Tentang Sewa-Menyewa” yang meliputi Pasal 1548 sampai dengan Pasal 1600 KUH Perdata.<sup>36</sup> Definisi perjanjian sewamenyewa menurut Pasal 1548 KUHPerdata menyebutkan bahwa:

Perjanjian sewa-menyewa adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama waktu tertentu dan dengan pembayaran suatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan telah disanggupi pembayarannya.

Sewa-menyewa dalam bahasa Belanda disebut dengan *huurenverhuur* dan dalam bahasa Inggris disebut dengan *rent* atau *hire*. Sewa-menyewa merupakan salah satu perjanjian timbal balik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sewa berarti pemakaian sesuatu dengan

---

<sup>36</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, KUHPerdata, Jakarta: Pradnya Paramita, 2005, hlm. 381

membayar uang sewa dan menyewa berarti memakai dengan membayar uang sewa. Perjanjian sewa menyewa ini merupakan perjanjian konsensual<sup>2</sup>, dimana undang-undang membedakan antara perjanjian secara tertulis dan perjanjian secara tidak tertulis atau lisan, diatur dalam ketentuan Pasal 1570 dan pasal 1571 KUHPerdara<sup>37</sup>

Perjanjian sewa menyewa adalah kesepakatan antara dua pihak dalam pengambilan manfaat suatu benda menurut batas waktu yang telah di sepekati. Dalam perjanjian sewa menyewa, pihak pertama sebagai penyewa hanya berhak menerima manfaat dari benda yang disewa selama waktu yang telah disekapati oleh kedua belah pihak<sup>38</sup>

f. hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan,

hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak yang dimiliki oleh warga atau anggota dalam hukum untuk memunguti hasil hukum atau membuka tanah dimana masyarakat harus melakukan perizinan terhadap pejabat yang berwenang terhadap tanah Izin ini penting kerana pengaturan mengenai larangannya sudah jelas di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan dalam pasal 50 ayat (3) huruf e yang melarang setiap orang

---

<sup>37</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Op. Cit, hlm. 385

<sup>38</sup> Wawan Muhwan Hariri, Hukum Perikatan, (Bandung: Cv. Pustaka Setia, 2011), h. 88

yang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan dalam hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau ijin dari pejabat yang berwenang. Jadi setiap warga negara Indonesia memiliki hak atas pemungutan hasil hutan. Tapi perlu di ingat, pemungutan hasil hutan ini ada mekanismenya atau prosedurnya. Yang tujuannya agar masyarakat memiliki rasa tanggungjawab dalam rangka memelihara dan menjaga kelestarian hutan.

g. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53

2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah :

a. hak guna-air

Hak guna-air ialah hak akan memperoleh air dari sungai, saluran atau mata air yang berada di luar tanah miliknya, misalnya untuk keperluan mengairi tanahnya, rumah tangga dan lain sebagainya. Untuk itu maka seringkali air yang diperlukan itu perlu dialirkan (didatangkan) melalui tanah orang lain dan air yang tidak diperlukan sering kali perlu dialirkan pula (dibuang) melalui tanah orang yang lain lagi. Orang-orang tersebut tidak boleh

menghalang-halangi pemilik tanah itu untuk mendatangkan dan membuang air tadi melalui tanahnya masing-masing.

Menurut Boedi Harsono menjelaskan bahwa pengambilan air untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang dihaki diperbolehkan. Tetapi kalau air itu diambil atau diolah untuk dijual, diperlukan hak atau izin khusus menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (“UU Pengairan”).<sup>39</sup>

b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan

hak pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah suatu hak dimana pemerintah atau pejabat terkait penangkapan dan pemeliharaan di atur dalam hak guna ruang angkasa.<sup>40</sup>

### C. TEORI HUKUM PERTANAHAN

“Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” demikian bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan bunyi Pasal 33 tersebut dapat dipahami bahwa segala tanah air Indonesia berada di bawah kekuasaan negara, dan sebagai konsekwensinya negara berkewajiban untuk mempergunakan tanah air tersebut bagi kemakmuran rakyatnya.

<sup>39</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt57ea194b24b14/hak-guna-air>

<sup>40</sup> Undang – undang no 5 tahun 1960 peraturan dasar pokok – pokok agraria.pasal 16

Tanah memang menjadi hal penting dalam kehidupan manusia, untuk itu penting diatur keberadaannya, dan negara sebagai penguasa tanah bertanggungjawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan tersebut. maka setelah Indonesia merdeka dan situasi politik agak normal, pada tanggal 24 September 1960 disusunlah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA sebagai turunan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengandung asas (prinsip) bahwasemua hak atas tanah dikuasi oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. prinsip ini tertuang dalam pasal 2 dan pasal 18 UUPA. Berdasarkan pasal 2 UUPA ini negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana UU negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 UUPA tersebut. Dengan demikian Menurut Syafruddin Kalo, “pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatasi dan menengahi sengketa hak penguasaan atas tanah yang muncul sekaligus menjadi fasilitator bagi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa’. Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.

Status kepemilikan tanah sering menjadi muasal dari perselisihan di Indonesia, yang barangkali disebabkan oleh tidak adanya ketegasan penyelenggara negara mengenai kepemilikan ini. Untuk itu berikut ini akan dikemukakan mengenai teori kepemilikan/penguasaan tanah di Indonesia.

#### **D. PERIJINAN TANAH**

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga<sup>41</sup>. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas :

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang. Pada hal yang menyangkut kepentingan umum yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu yang dibenturkan kepada ketentuan-ketentuan menyimpang dari larangan.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang

---

<sup>41</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, (Yuridika, Surabaya: 1993). Hal. 2.

disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Pengertian izin didalam kamus istilah hukum bahwa izin dijelaskan sebagai suatu perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dihendaki<sup>42</sup>

Di dalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki<sup>43</sup>. Beberapa ahli, mengartikan perizinan dengan sudut pandang yang berbeda-beda anata satu denga lain.

E. Utrecht mengartikan *vergunning* Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memeperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputsan administrasi negara yang memeperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>44</sup>

N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu

---

<sup>42</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (UII Press, Yogyakarta: 2003). Hal. 158

<sup>43</sup> HR,Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.198

<sup>44</sup> E. Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. (Jakarta: Ichtiar 1957), Hlm 187 dalam Andrian Sutedi.



persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit)<sup>45</sup>

## E. KEWENANGAN

### 1. Kewenangan penggunaan tanah negara

Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan kepada negara untuk melakukan penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 ini merupakan tonggak politik hukum pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Pengertian penguasaan terhadap sumber daya alam ini kemudian yang dikembangkan lagi oleh Soepomo. sebagaimana dikutip dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 001/PUU-II/2003, 021/PUU-II/2003, dan 022/PUU-II/2003 (Putusan MK) yang menguji Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan menyatakan bahwa frasa “dikuasai oleh negara” memberi pengertian untuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi sumber daya alam tersebut.<sup>46</sup>

Selain itu, pengertian “dikuasai oleh negara” juga

---

<sup>45</sup> <sup>18</sup> Helmi. 2012. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Jakarta Sinar Grafika. Hlm 77  
mengutip Philipus M.Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika.  
Hlm 2-3

<sup>46</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001/PUU-II/2003, 021/PUU-II/2003, dan 022/PUU-II/2003 dalam permohonan pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dikemukakan oleh Mohammad Hatta yang merumuskan bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” bahwa negara tidak menjadi pengusaha atau usahawan, akan tetapi lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan tersebut juga melarang adanya pemanfaatan orang yang lemah oleh orang yang mempunyai modal. <sup>47</sup>Kemudian Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian “dikuasai oleh negara” atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya
- b. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan; dan
- c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu. <sup>48</sup>

Penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut yaitu guna mewujudkan sebesar-besar

---

<sup>47</sup> Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977, hal. 28

<sup>48</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju: 1995, hal. 12.

kemakmuran rakyat. Keterkaitan penguasaan oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal:

- a. segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat
- b. melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat
- c. mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa pemegang kekuasaan terhadap sumber daya alam baik itu bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yaitu pemerintah. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan atas sumber daya alam yang dikelola oleh masyarakat atau suatu instansi tertentu.

MK telah membuat putusan terhadap hasil judicial review beberapa undang-undang (UU) di bidang sumber daya alam yang

dianggap bertentangan dengan UUD 1945 atas tafsiran frasa “dikuasai oleh negara”. MK menyatakan bahwa konsep penguasaan negara harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Selain itu, Yance Arizona dalam kajiannya mengatakan bahwa tafsiran MK terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 ini harus dimaknai bahwa adanya sebuah aturan yang mengamanatkan untuk memberikan kemakmuran bagi sebesar-besarnya kepada rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Hak menguasai yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 kepada negara bukanlah demi negara itu sendiri melainkan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi orang perorangan pemegang hak atas tanah, termasuk badan hukum, penegasan tersebut memberi kepastian bahwa dalam hak atas tanah yang dipunyainya itu melekat pula.

Pelaksanaan kewenangan untuk melakukan mengatur, mengelola dan mengawasi pertanahan ini kemudian dilimpahkan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh lembaga yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan

Pertanahan Nasional<sup>49</sup>. Pemberian kewenangan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah ini merupakan pemberian amanat untuk melaksanakan penataan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah bagi seseorang berkesinambungan dengan apa yang dikatakan oleh UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>50</sup> Pengertian fungsi sosial yang terdapat dalam UUPA dimaksudkan bahwa tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, sehingga tanah difungsikan untuk meningkatkan taraf kehidupan sosial di masyarakat. Kehidupan masyarakat tidak terlepas dari tanah dikarenakan tanah dapat dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang sebagai tempat untuk berkumpul dan bersosialisasi.

Boedi Harsono menyatakan bahwa pengertian penguasaan dan menguasai tanah dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti secara yuridis. Juga dapat diartikan beraspek perdata dan beraspek publik. Boedi Harsono mengatakan bahwa penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai

---

<sup>49</sup> Pasal 4 ayat (1) dan (2) Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan.

<sup>50</sup> Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Hal ini terjadi pada hak jaminan atas tanah yang secara yuridis berada pada pihak pemberi pinjaman, dan secara fisik dikuasai oleh orang yang memiliki tanah tersebut. Penjelasan dari Boedi Harsono tersebut dapat mengungkapkan bahwa dalam hal penguasaan atas tanah yang terjadi di Indonesia merupakan penguasaan tanah secara perdata, dimana terdapat sebuah aturan yang melekat antara penguasa secara yuridis dan penguasa secara fisik. Terdapat hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing penguasa tersebut yang harus dijalankan.

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain<sup>51</sup>. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa penguasaan seseorang terhadap tanah dapat diberikan untuk melakukan sesuatu hal terhadap tanah

---

<sup>51</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 2

tersebut dengan diikuti tanggung jawab atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah.

Selain itu, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu wewenang umum dimana pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi dan wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.

Berdasarkan wewenang umum yang dikemukakan oleh Soedikno Mertokusumo tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan terhadap sebuah tanah memang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pemilik hak atas tanah, akan tetapi hal ini juga harus didasarkan kepada pemerataan terhadap kepemilikan tanah. Tanah yang dimiliki oleh seseorang tentu saja harus dapat dikelola dan dimanfaatkan oleh pemegang hak atas tanah, akan tetapi tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk kepentingan yang berada

di luar peraturan perundang-undangan atau ketentuan norma yang berlaku di masyarakat.<sup>52</sup>

## **2. Kewenangan Negara atas Tanah Berdasarkan UUPA**

Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai negara yaitu memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>53</sup>

Penjabaran Pasal 2 UUPA yang mengamanatkan kepada negara untuk menguasai dan mengelola yaitu pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Apabila dikaitkan dengan tanah, maka terdapat aturan tentang peruntukan,

---

<sup>52</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Universitas Terbuka Karunika, 1998, hal. 45.

<sup>53</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 229-230.



penggunaan, dan persediaan tanah yang dilegalisir melalui sertipikat tanah.

Adapun dalam sertipikat tanah tersebut terdapat izin atau sertipikat kepemilikan hak atas tanah yang di dalamnya termuat penggunaan atau peruntukan terhadap tanah tersebut. Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain sertabadan hukum. Selain memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menguasai tanah dengan mendaftarkan kepemilikan hak atas tanah seseorang, UUPA juga memberikan kewenangan kepada pemilik hak atas tanah untuk mengelola dan memanfaatkan tanahnya tersebut.

Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyatakan memberikan kewenangan kepada penerima hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sebidang tanah dapat dilakukan oleh

pemilik hak atas tanah tersebut. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersebut dilakukan untuk kesejahteraan pemilik hak atas tanah. Kedua, UUPA memberikan amanat kepada negara perlu adanya sebuah produk hukum 204 NEGARA HUKUM: Vol. 8, No. 2, November 2017 yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Hal ini merupakan perintah kepada para pembentuk undang-undang yang dalam hal ini Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk membentuk atau mengundang berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatannya. Pengelolaan tanah sudah memiliki berbagai peraturan perundang-undangan, akan tetapi pada pelaksanaannya peraturan perundangundangan ini belum memiliki kesamaan persepsi atau memiliki tujuan yang sama dengan UUPA. Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia khususnya yang mengatur tentang tanah saling tumpang tindih atau inkonsistensi dengan akibat degradasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam.

Hal ini mengartikan bahwa tidak konsistensinya sebuah aturan atau saling tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap berbagai

kegiatan di bidang pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah regulasi yang dapat mengatur secara pasti terkait dengan pengelolaan sumber daya alam Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa dimaksudkan untuk mengatur segala aktivitas yang dapat dilakukan terhadap sumber daya alam.

Pada dasarnya pengaturan terhadap hubungan hukum antara subjek dengan objek hukum itu didasarkan pada dasar kepemilikan hak atas tanah. Kepemilikan atau penguasaan atas tanah dapat dijadikan sebagai sumber kesejahteraan atau meningkatkan taraf hidup seseorang. Hal ini diatur dalam peraturan perundang-undangan, dimana seseorang apabila ingin memanfaatkan tanahnya untuk diperjualbelikan atau sebagai tempat untuk jual beli, maka terdapat aturan atau prosedur hukum kepemilikan hak atas tanah tersebut.

Perpindahan kepemilikan hak atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan, begitu pula dengan pemanfaatan tanah sebagai tempat untuk melakukan usaha maka tanah tersebut harus memiliki izin usaha. Berdasarkan hal ini, maka dapat dikatakan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan langsung dengan adanya

kepastian hukum bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah dapat dilakukan oleh seseorang yang telah memiliki hak atas tanah tersebut.

### **3. Retribusi tanah untuk masyarakat**

Penguasaan negara terhadap tanah telah diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 dan UUPA. Selain itu amanat ini juga ditegaskan kembali dalam Putusan MK yaitu untuk melakukan pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Penguasaan negara terhadap tanah merupakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam membentuk sebuah aturan yang secara komprehensif mengatur tentang tanah. Penguasaan negara untuk melakukan pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, dan pengawasan yang diatur dalam sebuah tataran undang-undang akan membentuk sebuah landasan hukum yang dapat dipergunakan dalam mengelola dan memanfaatkan tanah sebagai salah satu sumber daya alam.

Boedi Harsono menyatakan bahwa UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena di dalamnya memuat 5 (lima) program yang dikenal dengan Panca Program Agrarian Reform Indonesia, yang salah satunya yaitu melakukan perombakan kepemilikan dan penguasaan tanah serta

hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.

Program ini lazim disebut dengan program landreform. Bahkan keseluruhan program agrarian reform seringkali disebut dengan program landreform. Berdasarkan hal tersebut, ada sebutan “landreform dalam arti luas” dan “landreform dalam arti sempit”. Russel King yang disadur oleh Supriadi mengatakan bahwa perbedaan pengertian dan definisi tersebut, karena menyoroti 2 (dua) pengertian secara umum, yaitu:

- a. Landreform is invariably a more or less direct, publicly controlled change in the existing character of land ownership
- b. It normally attempts a diffusion of wealth, and productive capacity.

Berdasarkan hal tersebut, Dorren Warriner yang dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung dan kembali disadur oleh Supriadi, menyatakan bahwa pada dasarnya landreform memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Sehingga landreform merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan, dan kemerdekaan suatu bangsa.

Landreform merupakan serangkaian tindakan dalam rangka agrarian reform Indonesia. Adapun asas dan ketentuan pokok landreform dijumpai dalam UUPA.<sup>30</sup> Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Boedi Harsono tersebut, dapat dilihat bahwa UUPA mengamanatkan juga bahwa perlu dilaksanakannya landreform dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia dalam hal redistribusi tanah yang merata, sehingga kepemilikan lahan atau tanah tidak terpusat kepada satu atau dua orang saja. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 UUPA yang menyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Adapun program landreform sendiri meliputi:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “absantee” atau guntai
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah yang terkena larangan “absentee”, tanah bekas Swapraja dan tanah negara
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi-hasil tanah pertanian; dan

- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.

Landreform mengamanatkan untuk melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat. Pengertian landreform di Indonesia dimaksudkan untuk melakukan atau melaksanakan amanat konstitusi yaitu untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat.

Pengertian landreform yang diamanatkan oleh konstitusi tidaklah sesederhana pengertian landreform yang telah dilakukan oleh berbagai negara di dunia. Pengertian landreform harus diartikan kepada pengertian bahwa tanah tersebut harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pengertian landreform lebih ditekankan kepada perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna mensejahterakan masyarakat.

Landreform merupakan salah satu bentuk upaya dalam menjalankan pembaruan agraria. Adapun landreform ini dilaksanakan dengan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform. Tujuan landreform menurut Michael Lipton dalam Arie S. Hutagalung adalah:

- a. Menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah. Ini dilakukan melalui usaha yang intensif yaitu dengan redistribusi tanah, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan diantara petani secara menyeluruh.
- b. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah. Dengan ketersediaan lahan yang dimilikinya sendiri maka petani akan berupaya meningkatkan produktivitasnya terhadap lahan yang diperuntukkan untuk pertanian tersebut, kemudian secara langsung akan mengurangi jumlah petani penggarap yang hanya mengandalkan sistem bagi hasil yang cenderung merugikan para petani.<sup>54</sup>

Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Lipton tersebut, maka perlu dilakukannya landreform di Indonesia, sehingga tujuan kesejahteraan yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun

---

<sup>54</sup> Arie S. Hutagalung, *Pertanahan dalam dinamika Sosial*, Jakarta: Djambatan, 1985, hal. 31.



1945 dapat tercapai. A.P. Perlindungan juga menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) komponen yang dapat diraih apabila dilaksanakannya landreform, baik itu dari segi sosial, ekonomi, politik dan psikologis, yaitu:

- a. Segi sosial ekonomi Landreform dapat memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik dan memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
- b. Segi sosial politis Dengan landreform sistem tuan tanah dapat dihapuskan dan pemilikan tanah dalam skala besar dapat dibatasi sehingga tanah dapat dibagikan secara adil agar menjadi sumber penghidupan rakyat tani.
- c. Segi mental psikologis Landreform dapat meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah serta dapat memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> A. P. Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hal. 97.