

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIPIKAT
HGB YANG BERAKHIR HAKNYA MENJADI TANAH YANG
DIKUASAI LANGSUNG OLEH NEGARA**

TESIS

OLEH

**REZA ANDRIAN FACHRI
NPM. 161803028**



**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 24/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)24/12/21

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIPIKAT
HGB YANG BERAKHIR HAKNYA MENJADI TANAH YANG
DIKUASAI LANGSUNG OLEH NEGARA**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



**REZA ANDRIAN FACHRI
NPM. 161803028**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 24/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)24/12/21

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : :Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat HGB
Yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah Di Kuasai Langsung
Oleh Negara**

**Nama : Reza Andrian Fachri
NPM : 161803028**

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. Dayat Limbong, SH, M.Hum



Dr. Triono Eddy, SH, M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Hukum**

Direktur


Dr. M. Citra Ramadhan SH MH
Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 07 Februari 2020

N a m a : Reza AndrianFachri

N P M : 161803028



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Marlina., SH., M.Hum
Sekretaris : Anggreni A. Lubis., SH., M.Hum
Pembimbing I : Dr. Dayat Limbong., SH., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Triono Eddy., SH., M.Hum
Penguji Tamu : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sangsi-sangsi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari ditemukan adanya plagiat tesis ini.

Medan, 7 Februari 2020

METERAI
TEMPEL
No. 25
B17E1AHF184684630

6000
ENAM RIBURUPIAH

Yang menyatakan,


Reza Andrian Fachri

ABSTRAK

Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat HGB Yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah Yang dikuasai Langsung Oleh Negara

Oleh :

REZA ANDRIAN FACHRI
NPM. 161803028

Berakhir atau hapusnya HGB mengubah status tanah yang sebelumnya melekat pada pemegang HGB, beralih kepada pihak yang berhak sesuai dengan status tanah awal sebelum adanya HGB tersebut, baik itu kepada Negara, atau kepada pemegang Hak Pengelolaan, atau kepada pemegang Hak Milik, sesuai dengan Pasal 36 PP 40/1996. Hapusnya HGB tersebut menimbulkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang HGB. Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan. Dalam hal bangunan masih diperlukan, maka bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur oleh peraturan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana Peran BPN dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?, Bagaimana kedudukan pemerintah terhadap tanah yang melekat di atasnya Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir? Dan Bagaimana Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara?. Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan mempergunakan sumber data sekunder. Analisis hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diajukan. Penelitian ini mendapatkan hasil pertama, bahwa Peran BPN dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah adalah sebagai Lembaga Pemerintah yang memiliki otoritas/kewenangan mengadakan pendaftaran tanah bagi masyarakat yang dilakukan dengan cara sistemik dan sporadik (perorangan). Kedua, Kedudukan pemerintah terhadap tanah yang melekat di atasnya Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jika melihat pada ketentuan UUPA, maka dengan berakhirnya hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan Hak Pengelolaan maka status tanah tersebut dinyatakan menjadi tanah negara. Akan tetapi satu sisi, terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak tidak memiliki hak atas HGB, HGU, dan Hak Pengelolaan tersebut dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai. Sementara itu, pada sisi lain terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak masih mempunyai hak atas bekas HGU dan HGB tersebut sebagaimana selama ini menjadi pegangan bagi otoritas pertanahan. Otoritas pertanahan berpendapat bahwa meskipun hak atas tanah berakhir, namun masih terdapat hubungan hukum antara bekas pemegang hak atas tanah dan tanahnya. Ketiga, bahwa Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara adalah dengan perjanjian antara pemerintah selaku pihak yang menguasai tanah dan pihak lain yang memegang hak guna bangunan, dan juga HGB didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan, Tanah Negara, Pendaftaran Tanah

ABSTRACT

Legal Protection of Holders of HGB Certificates which have ended their rights to become land that is directly controlled by the state

By :

REZA ANDRIAN FACHRI
NPM. 161803028

The ending or deletion of the HGB changes the status of the land that was previously attached to the holder of the HGB, switches to the party entitled to the initial land status before the existence of the HGB, either to the State, or to the holder of Management Rights, or to the holders of Proprietary Rights, in accordance with Article 36 PP 40/1996. The abolition of the HGB creates obligations that must be fulfilled by the holders of the HGB. If the Right to Build on State land is deleted and not extended or not renewed, the former holder of the Right to Build is obliged to dismantle the building and objects on it and surrender the land to the State in an empty state not later than one year after removal of Building Use Rights. In the event that buildings are still needed, then the former right-holders are given compensation in the form and amount regulated by regulations. The problem in this study is How is the Role of BPN in the implementation of Government Regulation Number 24 of 1997 regarding Land Registration? And what about legal protection for holders of building rights on state land? The research method used is normative juridical using secondary data sources. The legal analysis used is a qualitative analysis to answer the problems raised. This study gets the first result, that the role of BPN in the implementation of Land Registration is as a Government Institution that has the authority / authority to hold land registration for the community which is carried out in a systemic and sporadic (individual) way. Second, the Government's position on the land attached to it is the Right to Building that has expired if it looks at the provisions of the LoGA, then with the termination of land rights in the form of HGU, HGB, and Management Rights, the status of the land is declared to be state land. However, on the one hand, there is a view that former rights holders do not have rights to the HGB, HGU, and Management Rights by referring to Government Regulation No. 40 of 1996 concerning HGU, HGB and Right to Use. Meanwhile, on the other hand there is a view that the former right-holders still have the rights to the former HGU and HGB as so far as they hold the land authority. The land authority believes that although land rights expire, there is still a legal relationship between the former land rights holders and their land. Third, that the Legal Protection of Building Use Rights Holders on State Land is by agreement between the government as the party that controls the land and other parties holding the building use rights, and also the HGB is registered with the National Land Agency.

Keywords: Building Use Rights, State Land, Land Registration

KATA PENGANTAR

Puji Syukur saya panjatkan kepada Allah SWT Tuhan semesta alam. Dengan lindungannya-Nya, Tesis ini sebagai tugas akhir Mahasiswa Program Magister Hukuk pada Program Pasca Sarjan Ilmu Hukum Universitas Medan Area ini telah selesai dilakukan. Tesis yang berjudul **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat HGB yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah di Kuasai Langsung Oleh Negara** sepenuhnya masih banyak kekurangannya. Hal ini karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan ilmiah penulis, sehingga dengan kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun untuk kesempurnaan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Yayasan Haji Agus Salim Siregar sebagai Yayasan Pendidikan Yang profesional dan unggul yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menjadi Mahasiswa pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Medan Area
2. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc., selaku Rektor Universitas Medan Area.
3. Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K.,MS selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
4. Dr. M. Citra Ramadhan, SH.MH selaku Ketua Program Magister Hukum yang telah banyak memberikan arahan dan masukan dalam penulisan tesis ini.

5. Dr. Dayat Limbong, SH.M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan masukan dan arahnya dalam menyelesaikan penelitian tesis ini;
6. Dr. Triono Edi, SH.M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan masukan dan arahnya dalam menyelesaikan penelitian tesis ini;
7. Dosen Penguji yang telah memberikan bimbingan dan masukan dalam penulisan tesis ini.
8. Sekretaris Penguji yang telah memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
9. Ucapan terima kasih kepada seluruh Dosen-Dosen/staf pengajar Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.
10. Ucapan terima kasih kepada seluruh staf kepegawaian Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.
11. Yang terhormat dan yang saya cintai kedua orang tua dan kedua mertua saya terimakasih atas suport dan doanya kepada penulis
12. Istri tercinta dan anak-anak papa semuanya, terimakasih atas doa dan cinta kasih serta dukungannya selama menyelesaikan pendidikan di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Medan Area,
13. Teman-teman di Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas terutama yang sudah memotivasi penulis agar cepat menyelesaikan s2 ini, dan teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, atas kebaikan dan kerjasamanya dalam memberi saran dan motivasi kepada penulis selama menyelesaikan tesis ini.
14. Kepada seluruh Rekan Kerja di Badan Pertanahan Nasional Medan, terima kasih atas dukungan dan kerjasamanya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan.

Dengan mengucapkan puji dan syukur kepada Allah SWT Tuhan Yang Esa, akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih dan semoga tesis ini berguna bagi kita semua.

Medan, Oktober 2019

Penulis,

Reza Andrian Fachri



DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
1.5. Keaslian Penelitian	12
1.6. Kerangka Teori dan Konsepsi.....	13
1.6.1. Kerangka Teori	13
1.6.2. Kerangka Konsepsi	26
1.7. Metode Penelitian	27
1.7.1. Metode atau Jenis penelitian	27
1.7.2. Metode Pendekatan Masalah.....	28
1.7.3 Sumber Data	28
1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	29
1.7.5. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum	30
BAB II PERAN BPN DALAM PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH	32
2.1. Pendaftaran Tanah di Indonesia	32
2.2. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	40

BAB III KEDUDUKAN PEMERINTAH TERHADAP TANAH YANG MELEKAT DIATASNYA HAK GUNA BANGUNAN YANG SUDAH BERAKHIR.....	68
3.1. Hak Guna Bangunan dalam Sistem Agraria Nasional	68
3.2. Kedudukan Pemerintah Terhadap Tanah Yang Melekat Diatasnya Hak Guna Bangunan Yang Sudah Berakhir	92
BAB IV PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN DIATAS TANAH YANG DIKUASAI NEGARA.	101
4.1. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah yang Dikuasai Negara	101
4.2. Hambatan Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan diatas tanah Negara	116
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	126
5.1. Kesimpulan	126
5.2. Saran	127
DAFTAR PUSTAKA	128

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat tanah merupakan salah satu permasalahan pokok di Indonesia.¹

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah sebutan lain dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-undang ini disahkan dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 di Jakarta. Tujuan dikeluarkannya UUPA adalah untuk mengakhiri dualisme hukum agraria di Indonesia pada saat itu.²

Dalam kurun waktu lebih dari satu dasawarsa sejak proklamasi, sebagian besar masyarakat Indonesia masih memberlakukan hukum agraria berdasarkan hukum barat (kolonial) dan sebagian kecil lainnya berdasarkan hukum adat. Hukum agraria yang berdasarkan hukum barat jelas memiliki tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan.³ Hal ini dapat dipastikan bahwa pemberlakuan hukum agraria tersebut jelas tidak akan mampu mewujudkan cita-cita negara sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33

¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 1.

² *Ibid.*

³ *ibid*

ayat (3), yaitu Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk kepentingan rakyat.

Di dalam UUPA, ide dan konsepsi UUPA sesungguhnya merupakan pilihan akhir dari berbagai ide dan konsepsi hukum agrarian mengenai tanah, baik yang dipelopori oleh golongan ahli hukum yang mengedepankan hukum adat disatu pihak dan golongan yang mengedepankan hukum barat (perdata) di pihak lain. Hal ini tidak lepas dari debat yang terjadi pada saat dilontarkannya ide apakah hukum agrarian yang akan disusun kemudian harus berdasarkan bahan-bahan hukum yang berasal dari barat (*Burgerlijk wetboek*) atau yang berasal dari hukum adat.

Pemerintah telah menetapkan UUPA No.5 Tahun 1960 yang menjamin kepastian hak atas tanah bagi para pemegang haknya, yang tertuang dalam Pasal 19, dan didukung oleh Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. “Dan Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Meningkatnya kebutuhan tanah maka semakin meningkat pula permasalahan di bidang pertanian, mengingat luasan tanah terbatas sekali, sedangkan jumlah masyarakat yang berhasrat terhadap tanah senantiasa bertambah, misalnya untuk perumahan, perindustrian, pertokoan, instansi

pemerintah. Ketidakseimbangan tersebut menimbulkan berbagai peristiwa ataupun sengketa dibidang pertanahan.⁴

Menurut Bernhard Limbong⁵, tanah dan lahan pada ranah akademis berbeda makna dalam penggunaannya bila dibandingkan pada ranah pemerintah ataupun diskusi sehari-hari. Kaum akademisi lebih cenderung memilih kata lahan apabila membahas permukaan bumi secara keruangan, sedangkan masyarakat awam lebih akrab dengan kata tanah.

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses yang menyangkut seluruh aspek-aspek hukum masyarakat sehingga dapat mengendalikan masyarakat maupun penguasa dari tindakan-tindakan yang menghambat pembangunan dan tujuan pembangunan. Semakin pentingnya peran manusia selaku subyek pembangunan nasional, yang diikuti dengan kemajuan teknologi, meningkatkan aktivitas ekonomi, bertambahnya jumlah penduduk dan semakin tingginya kebutuhan hidup masyarakat secara umum, secara rasional akan dibarengi dengan peningkatan kebutuhan akan sarana dan prasarana penunjang hidup lainnya seperti pabrik-pabrik, jalan dan perumahan, atau tempat tinggal. Untuk mewujudkan kebutuhan tersebut diperlukan adanya area pertanahan yang cukup dan memadai.

Salah satu permasalahan pokok yang hingga saat ini dirasakan menonjol adalah pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, masalah tersebut selalu mendapat perhatian masyarakat yang sangat kritis akan permasalahan sosial.

Untuk membuat tertibnya masyarakat dalam menjalankan roda kehidupan di wilayah Negara Republik Indonesia bahwa Pemerintah Republik Indonesia

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-9, Jakarta: Djambatan 2003, hal 23

⁵ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014., hal. 23.

telah membentuk perangkat hukum guna menjalankan pengawasan dan pelaksanaan Undang Undang yaitu dengan adanya *Criminal Justice System* (CJS) berupa Kehakiman, Kejaksaan dan Kepolisian. Serta CJS tersebut dalam menjalankan kewenangannya berpedoman kepada KUHP dan KUHP serta Undang Undang yang disahkan oleh Pemerintah.

Di dalam pasal 33 ayat 3 dari Undang Undang Dasar tahun 1945 telah diterangkan “Bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, dan untuk menertibkan akan penggunaan tanah oleh Pemerintah dan Masyarakat, kemudian dibentuk akan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, Undang – Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya.

Lahirnya UUPA merupakan cikal bakal lahirnya konsepsi hukum agraria nasional. Terwujudnya sistem hukum tanah nasional akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukan UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional yang baru, maka UUPA ini hanya memuat asas-asas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih

memerlukan berbagai undang-undang terkait dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁶

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria disingkat UUPA), berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA : bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyebutkan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya

⁶ Rugeri Roring, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Lex Crimen* Vol. VI/No. 5/Jul/2017Fakultas Hukum Unsrat, Makasar, 2016

sementara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 (Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian).

Di antara Hak-Hak Atas Tanah yang diatur dalam UUPA tersebut, salah satunya adalah Hak Guna Bangunan, sedangkan Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.⁷

Atas permintaan pemegang haknya, dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun, Selain itu, Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.⁸

Ketentuan UUPA juga selaras dengan ketentuan didalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) PP nomor 40 tahun 1996 berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.⁹

Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan diatur dalam:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

⁷ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Petanahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, Hal.82.

⁸ Suwito, *Kajian Hukum Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani hak tanggungan di Kantor pertanahan kabupaten kendal*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Dipenogoro, Semarang, 2007, hal. 12-13

⁹ *Ibid.*

2. Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dijelaskan bahwa perpanjangan hak guna bangunan diajukan “selambat-lambatnya” 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan tersebut, sedangkan menurut Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam “tenggang waktu” 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.

Dengan adanya 2 (dua) ketentuan yang berbeda, yang menjadi dasar hukum menyangkut waktu pengajuan permohonan perpanjangan hak guna bangunan, maka dapat menimbulkan penafsiran serta implikasi berbeda di dalam prakteknya, yang dapat mempengaruhi terselenggaranya kepastian hukum. Hal ini menjadi lebih signifikan, mengingat hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UUPA jo Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan, bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Ketentuan didalam ayat (2) disebutkan Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus, dengan hapusnya Hak Guna Bangunan. Hal ini sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 4

Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang berkaitan Dengan Tanah (untuk selanjutnya disebut UUHT), bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan.¹⁰

Subyek hukum dalam pemberian Hak Tanggungan adalah pemberi Hak Tanggungan dan pemegang Hak Tanggungan. Pasal 8 UUHT menentukan, bahwa pemberi Hak Tanggungan adalah orang perorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan. Pasal 9 UUHT menyebutkan, bahwa pemegang Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang. Oleh karena Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek jaminan Hak Tanggungan memiliki keterbatasan waktu, maka sudah barang tentu akan menimbulkan permasalahan hukum tersendiri. Di dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d UUHT menyebutkan bahwa sebagai dasar yang disebutkan terakhir untuk hapusnya Hak Tanggungan adalah hapusnya hak atas tanah.

Hapusnya hak atas tanah dapat ditafsirkan fisik tanah atau persilnya yang hapus maupun “hak” atas tanahnya. Hapusnya tanah dalam arti fisik jarang sekali terjadi dan hanya bisa terjadi karena tanah tersebut tertimpa musibah total, misalnya oleh tanah lain sebagai akibat letusan gunung berapi atau tertutup air, atau karena gerusan air sungai sebagai akibat berpindahannya aliran air, sehingga merendam tanah yang bersangkutan, terkena tsunami seperti bencana yang terjadi

¹⁰ Pemi Hermilani, *Analisis Yuridis Terhadap Pembaharuan Hak Guna Bangunan Yang Sedang Menjadi Jaminan Kredit*, Tesis Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan Jakarta, 2012, hal. 7

di Aceh atau dapat pula yang terjadi karena perbuatan yang disengaja seperti pada perendaman desa untuk pembuatan irigasi atau bendungan air.¹¹

Tanah merupakan barang jaminan untuk pembayaran utang yang paling disukai oleh lembaga keuangan yang memberikan fasilitas kredit, sebab tanah pada umumnya mudah dijual, harganya terus meningkat, mempunyai tanda bukti hak, sulit digelapkan dan dapat dibebani dengan hak tanggungan yang memberikan hak istimewa kepada kreditor.¹²Tanah sebagai jaminan kredit, dilekati dengan hak tanggungan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan Undang- Undang Pokok Agraria (UUPA), dalam Pasal 51 menyatakan bahwa: “Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 25, Pasal 33, dan Pasal 39 diatur dengan undang-undang”.¹³

Pada Pasal 2 UUHT, Hak pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan,dan juga disebutkan pada Pasal 4 UUHT, Hak Tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan ,tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan didalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan juga disebutkan pada Pasal 27 bahwa : Ketentuan undang-undang ini berlaku juga terhadap pembebanan hak jaminan atas Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

¹¹ *Ibid*, hal.13

¹² Iushun Adji Dharmanto, *Perlindungan Hukum Kreditor Dengan Objek Hak Guna bangunan yang berakhir jangka waktunya sebelum Perjanjian Kredit Jatuh Tempo*, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016, hal. 245

¹³ *Ibid*.

Hak Guna Bangunan dalam pengertian hukum barat sebelum dikonversi berasal dari hak opstal yang diatur dalam Pasal 71 KUHPerdara bahwa “hak numpang–karang adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Menurut Ruchiat “apa yang diatur dalam UUPA barulah merupakan ketentuan-ketentuan pokok saja, sebagaimana terlihat dalam Pasal 50 ayat (2) bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan akan diataur dengan peraturan maupun peraturan menteri.” Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA:

“Hak Guna Bangunan adalah Hak Milik untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan 20 tahun, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dapat dijadikan jaminan hutang dibebani Hak Tanggungan.”. Menurut Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996, tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah: Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik.

Berakhir atau hapusnya HGB mengubah status tanah yang sebelumnya melekat pada pemegang HGB, beralih kepada pihak yang berhak sesuai dengan status tanah awal sebelum adanya HGB tersebut, baik itu kepada Negara, atau kepada pemegang Hak Pengelolaan, atau kepada pemegang Hak Milik, sesuai dengan Pasal 36 PP 40/1996 yang berbunyi:

1. *Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.*
2. *Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.*

3. *Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.*

Hapusnya HGB tersebut menimbulkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang HGB. Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan. Dalam hal bangunan masih diperlukan, maka bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur oleh peraturan.

Berdasarkan hal itu, maka penulis mengangkat judul penelitian **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat HGB Yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah Yang dikuasai Langsung Oleh Negara**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Peran BPN dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
2. Bagaimana kedudukan pemerintah terhadap tanah yang melekat diatasnya Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir?
3. Bagaimana Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan diatas Tanah Negara?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prosedur berakhirnya Hak Guna Bangunan diatas tanah milik negara;
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan pemerintah terhadap tanah yang melekat diatasnya Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir;
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan diatas tanah negara.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi kepada ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum dalam bidang hukum agraria, dengan melahirkan konsep-konsep hukum baru terkait dengan persoalan hak atas tanah termasuk hak guna bangunan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi kepada para pemerintah, lembaga penegak hukum dan praktisi hukum dalam mengatasi permasalahan penyelesaian sengketa hak guna bangunan yang melekat diatas tanah-tanah negara.

1.5. Keaslian Penelitian

Setelah menelusuri perpustakaan Program Magister Hukum Pasca Sarjana Universitas Medan Area belum ditemukan judul yang sama dengan judul **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat HGB Yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah Yang dikuasai Langsung Oleh Negara**). Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini adalah penelitian yang belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya. Penelusuran pustaka juga dilakukan diluar program pasca

sarjana magister ilmu hukum di universitas medan area, tetapi di beberapa universitas yang ada di Indonesia, maka ditemukan beberapa judul yang terkait dengan pokok permasalahan yang berbeda.

1. Suwito, *Kajian Hukum Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani hak tanggungan di Kantor pertanahan kabupaten kendal*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang, tahun 2007
2. Mudanton Tri Putra, *PElaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Dalam Kaitannya Dengan Pembebanan Hak Tanggungan Di Kota Tangerang*, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang tahun 2009

1.6. Kerangka Teori dan Konsep

1.6.1. Kerangka Teori

Teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai pelbagai macam arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Dalam ajaran ilmu dewasa ini, teori menunjuk pada suatu kompleks hipotesis untuk menjelaskan kompleks hipotesis seperti teori kausalitas, relativiteitstheorie. Menurut Gijssels, teori dapat juga berarti kegiatan kreatif.¹⁴

Menurut Sudikno berbicara tentang teori hukum berarti berbicara tentang hukum. Teori hukum bukanlah ilmu hukum. Hal ini dikemukakan karena pada umumnya Teori Hukum diidentikkan atau dijumpukan dengan Ilmu Hukum.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 2011, hal. 4

Tetapi kiranya dapat dipahami bahwa Teori Hukum tidak sama dengan Ilmu Hukum. Untuk mengetahui apa teori hukum harus diketahui lebih dulu apa Ilmu Hukum itu. Ilmu hukum, atau yang semula dikenal dengan ajaran hukum (*rechtsleer*) sering disebut juga *dogmatik hukum*, mempelajari hukum positif (*jus constitutum*), yaitu hukum yang akan datang.

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jenis nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁵ Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁶

Menurut Benard Arief Sidharta, menyatakan bahwa:¹⁷

“Kini, secara umum, teori ilmu hukum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan bermasyarakat. Objek telaaahnya adalah gejala umum dalam tatanan hukum positif yang meliputi analisis bahan hukum, metode dalam hukum dan kritik ideological terhadap hukum”

Teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik untuk proses tertentu terjadi dan sesuatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menetapkan landasan teori pada waktu diadakan penelitian ini tidak salah arah. Sebelumnya diambil rumusan landasan teori seperti yang dikemukakan M.Solly Lubis yang menyebutkan bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang

¹⁵ Sapiro Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 254.

¹⁶ *Ibid.* hal. 253.

¹⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Madju, cetakan ke tiga, 2009, hal. 122

dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang membuat kerangka berpikir dalam penulisan.¹⁸

Kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian dan suatu kerangka teori bertujuan untuk menyajikan cara-cara untuk bagaimana pengorganisasian dan menginterpretasikan hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil terdahulu. Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan perkiraan serta menjelaskan gejala yang diamati. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum yang diarahkan secara khas ilmu hukum, maksudnya adalah penelitian ini berusaha untuk memahami jalan penyelesaian sengketa tanah yang diatur dalam undang-undang.¹⁹

a. Teori Negara Hukum (*Rechtstaat /Rule Of law*)

Negara Hukum (*Rechtstaat* atau *The Rule Of Law*) adalah sebuah konsep dalam pemikiran hukum Eropa Kontinental yang awalnya dipinjam dari hukum Jerman, yang dapat diterjemahkan sebagai "*legal state*", "*state of law*", "*state of justice*", atau "*state of rights*" dimana pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dibatasi oleh hukum.²⁰

Frederich Julius Stahl mengungkapkan setidaknya terdapat 4 unsur dari *Rechstaat*, yaitu :

1. Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;

¹⁸ M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian* Bandung : Mahar Madju 1994, Hal. 80

¹⁹ *Ibid*.hal.81

²⁰ Friedrich Hayek, *The Constitution Of Liberty*, University Of Chicago Press, Chicago, 1960, Hal. 199.

3. Pemerintah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
4. Adanya Peradilan Administrasi Negara yang berdiri sendiri (*independent*).²¹

A.V. Dicey menguraikan adanya 3 unsur penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu :

- 1) *Supremacy of Law* yaitu dominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
- 2) *Equality Before the Law* yaitu persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama;
- 3) *Due Proses of Law* atau terjaminnya hak-hak manusia oleh konstitusi yang merupakan hasil dari “*the ordinary law of land*”, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, akan tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat.²²

Negara dalam hal memegang kekuasaan memiliki arti bahwa fungsi untuk membuat suatu masyarakat yang teratur, serta menegakkan hukum

²¹ Adi Sulistiyono, *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep, Dan Paradigma Moral*, UNS Press, Surakarta, 2007, Hal. 32.

²² A.V. Dicey, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Mc Millan and Co, London, 1952, Hal. 4.

menjadi bermanfaat dan efektif, serta dibalik itu hukum juga dapat menjadi alat untuk membatasi tindakan sewenang-wenang oleh negara.

Penerapan teori Negara hukum oleh Negara-negara yang ada didunia diharapkan agar dapat mencapai kepada tingkatan Negara yang sejahtera, dengan adanya hukum sebagai supremasi tertinggi pada sebuah Negara maka penyelenggaraan pemerintahan dan keseluruhan kegiatan bernegara diatur oleh hukum. Dengan demikian muara atau tujuan terbentuknya Negara hukum adalah untuk melahirkan konsep Negara yang sejahtera (*welfare state*).

Menurut konsep Negara Kesejahteraan, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan umum. Negara dipandang hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut.²³

Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, maka negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban 4 (empat) fungsi yaitu:

1. *The State as provider* (negara sebagai pelayan)
2. *The State as regulator* (negara sebagai pengatur)
3. *The State as entrepreneur* (negara sebagai wirausaha), dan
4. *The State as umpire* (negara sebagai wasit).²⁴

Teori Negara Kesejahteraan sangat mendukung suatu pola kebijakan fungsi sosial tanah, sehingga akan mendukung terwujudnya kesejahteraan umum dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep Negara Kesejahteraan dalam

²³Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, Hal. 133.

²⁴W. Friedmann, *The State And The Rule Of The Law In A Mixed Economy*, Steven & Son, London, 1971, Hal. 5.

UUD 1945 pertama kali diadopsi oleh Muhammad Hatta,²⁵ yang dapat dikemukakan berdasarkan ketentuan Pasal 33 yang berbunyi:

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang

Kebijakan fungsi sosial tanah di Indonesia, mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”.

Merujuk pada fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan sebagaimana telah dikemukakan di atas, menyebabkan negara memegang peranan penting. Guna memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, “*Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*”, Universitas Indonesia, Jakarta, 1998, Hal.12

dalam kaitannya dengan fungsi sosial tanah. Oleh sebab itu, peranan pemerintah dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya dalam ikut mengelola dan memanfaatkan tanah menjadi suatu hal yang sangat penting. Negara mempunyai peran penting dalam mengatur penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi regulasi termasuk dalam bidang agraria khususnya terhadap tanah adalah undang-undang, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam konsep negara berdasar atas hukum.²⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini dibatasi yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁷ Campur tangan Pemerintah tersebut di atas menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*), sebagaimana dicetuskan oleh Beveridge.²⁸ Selanjutnya, dalam perkembangannya karena keterlibatan pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsinya dalam membuat regulasi dan mengawasi berbagai aktivitas di masyarakat, timbul berbagai permasalahan yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat di lapangan. Hal tersebut digambarkan oleh Tocqueville seringkali menimbulkan konflik termasuk juga di dalamnya konflik tenurial di suatu negara. Ia mengemukakan bahwa:

²⁶Agus Surono, *Op Cit*, Hal. 6-7.

²⁷ Muchsan, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan, Administrasi Negara di Indonesia*, Jakarta: Liberti, 2003, hal.9.

²⁸ Beveridge seorang anggota Parlemen Inggris dalam reportnya yang mengandung suatu program sosial, *dengan perincian antara lain tentang meratakan pendapatan masyarakat, usulan kesejahteraan sosial, peluang kerja, pengawasan upah oleh Pemerintah dan usaha di bidang pendidikan*. Muchtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: PT. Alumni, 2002, hal.82.

“Conflict, however bounded; controversy, however regulated-these are features not incidental but essential to the operation of the political system”.²⁹

b. Teori *Domein Verklaring*

Teori *domein* merupakan penguasaan atas tanah berdasarkan pemikiran orang eropa. Sebagaimana diketahui, bahwa pada masa lalu wilayah nusantara pernah menjadi bahagian dari wilayah kekuasaan bangsa eropa sehingga hukum pertanahan yang diterapkan oleh penguasa eropa tersebut dipengaruhi oleh pemikiran orang eropa. Sejarah eropa telah mencatat bahwa sebelum terjadinya Revolusi Prancis, di Eropa berlaku doktrin bahwa raja adalah wakil Tuhan di bumi, sehingga pada masa itu raja-raja di eropa memiliki kekuasaan yang sangat tinggi untuk mengatur negaranya, bahkan raja dianggap berkuasa atas segala hal, raja adalah penguasa negara dan raja pula berkuasa atas tanah-tanah di negaranya. Seiring dengan berkuasanya bangsa-bangsa eropa di Indonesia, maka pemikiran bahwa raja adalah penguasa mutlak atas tanah negara diberlakukan juga di Indonesia oleh penguasa bangsa eropa tersebut. dalam hal ini Kalo mencatat sebagai berikut:

Di Eropa sebelum masa Revolusi Perancis berlaku doktrin bahwa raja adalah penguasa segala hal di negaranya dengan semboyan “*L’etat c’est Moi*” atau *Negara adalah Saya*, teori ini mencerminkan kekuasaan yang besar atas tanah. Raja dianggap sebagai wakil negara dan pemilik tanah adalah negara. Teori ini juga berlaku di Inggris dan Belanda. Indonesia sebagai negara jajahan Belanda memberlakukan teori ini di Indonesia, yang berarti bahwa semua tanah di Indonesia adalah milik raja dan dengan demikian oleh karena raja takluk kepada

²⁹ Tocqueville’s seperti dikutip Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, New York: Stanford University Press, 1978, hal. 111

pemerintahan kolonial, maka semua tanah di negara jajahan dikonversi menjadi milik raja Belanda. Oleh karena itu pemerintah Kolonial menganggap semua tanah yang ada di Indonesia adalah milik penguasa kolonial. Dengan memberlakukan azas *domein verklaring*, dengan arti bahwa semua tanah-tanah tidak dapat dibuktikan siapa pemiliknya adalah menjadi tanah negara. Atas dasar teori ini maka pemerintah kolonial dapat menyewakan tanah-tanah kepada perusahaan *onderneming* dengan skala besar.³⁰

Kebijakan pemberlakuan teori *domein verklaring* didasari atas alasan-alasan karena pemerintah Belanda menganggap raja-raja di Indonesia yang mempunyai kekuasaan hak *domein* atas tanah maka dengan sendirinya hak *domein* itu juga diambil over oleh Belanda karena Belanda memegang kedaulatan di Indonesia.³¹ Teori ini sengaja diterapkan agar pemerintah Hindia Belanda dapat memiliki tanah-tanah rakyat Indonesia yang pada waktu hampir seluruhnya masih menerapkan sistem hukum adat. Karena pemilikan atas tanah berdasarkan sistem adat tidak ada satupun yang menyamai hak *eigendom*³². Dasar hukum pemberlakuan *domein verklaring* oleh pemerintah Hindia Belanda di dasarkan kepada *Agrarische Wet (staatblad 1870 nomor 118)* yang terkait dengan *Agrarische Wet (staatblad 1870 nomor 55)*. Pasal 1 *Agrarische Besluit* menentukan bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya akan menjadi milik Negara.³³

³⁰ *Ibid.*

³¹ Zuryawan Isvandiar Zoebir, *Bayang-Bayang Cultuurstelsel Dan Domein Verklaring Dalam Praktik Politik Agraria*, <http://zuryawanisvandiarzoebir.wordpress.com/2008/11/07/bayang-bayang-cultuurstelsel-dan-domein-verklaring-dalam-praktik-politik-agraria/>,

³² Heru Kuswanto, *Hukum Agraria*, (Modul) Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya, 2011, halaman 2.

³³ *Op.cit.* hal.5

Kebijakan pemerintah Belanda dalam memperlakukan teori *domein verklaring* ini sangat merugikan rakyat karena *domein* diperlakukan di atas tanah rakyat dan memungkinkan tanah-tanah hak ulayat diberikan kepada orang asing dengan hak sewa (*erfacht*).³⁴ Dalam hal ini ada dua hal penting yang terkait dengan *domein verklaring*, yaitu:

- a. Hubungan antara negara dengan tanah dipersamakan dengan hubungan antara tanah dengan perseorangan yang bersifat *privaattreefhtelijk*.
- b. *Domein verklaring* tidak lebih ditujukan terhadap tanah yang tunduk pada hukum adat, mengingat dalam sistem hukum adat tidak dikenal dengan sistem pembuktian kepemilikan secara tertulis seperti yang dikenal dalam hukum barat.³⁵

Berdasarkan teori *domein verklaring*, ini maka tanah-tanah adat dianggap sebagai milik negara. Akibatnya pemerintahan negara menganggap negara berwenang untuk memberikan hak *erfphacht* kepada investor untuk mengusahai tanah-tanah adat tersebut, demikian juga para investor merasa sah untuk menguasai dan mengusahai tanah-tanah tersebut. Di sisi lain anggota masyarakat hukum adat merasa bahwa tanah-tanah tersebut masih merupakan milik mereka karena memang anggota-anggota masyarakat tersebut tidak pernah melepaskan haknya atas tanah-tanah adatnya itu.

Pemberlakuan teori *domein* ini jelas sangat merugikan rakyat pribumi (masyarakat hukum adat) karena akibat dari pemberlakuan teori tersebut maka

³⁴ *Loc.cit.*, hal 7-8.

³⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal 46.

tanah adat (ulayat) yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui lagi keberadaannya, karena tanah tersebut telah dikategorikan sebagai domein negara, yaitu tanah negara bebas (*vrij lands domein*).³⁶

c. Teori Hukum Nasional

Teori hukum nasional yang dimaksudkan disini adalah hak penguasaan tanah yang didasarkan kepada UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam hal ini Hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia tertuang dalam Pasal 2 UUPA:³⁷

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swastantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan berlakunya UUPA maka peraturan-peraturan pertanahan yang merupakan produk pemerintahan Hindia Belanda seperti *Agrarische Wet*, *Agrarische Besluit*, dan Buku II BW yang menagtur tentang pertanahan menjadi

³⁶ Kalo, *Op.cit.*, hal9.

³⁷ Pasal 2 UUPA

tidak berlaku lagi, karena memang UUPA dimaksudkan sebagai pengganti dari ketentuan-ketentuan pertanahan produk pemerintah Hindia Belanda yang terkesan imprealistik, kapitalistik dan feodalistik. Tentang kelahiran UUPA dalam semangat anti imprealistik, kapitalistik dan feodalistik ini Boedi Harsono sebagaimana dikutip Liliz Nur Faizah mencatat sebagai berikut:

UUPA sendiri lahir dalam konteks “...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkraman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...”

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat dan tidak lepas dari konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.³⁸

Menurut Subekti, UUPA dimaksudkan untuk mengadakan Hukum Agraria Nasional yang berdasarkan hukum adat tentang tanah, dengan kelahiran UUPA maka tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak ada lagi hak atas tanah menurut hukum Barat disamping hak atas tanah menurut hukum adat.³⁹

Hal penting tentang penguasaan tanah dalam UUPA adalah ditegaskannya hak penguasaan negara terhadap tanah, akan tetapi kendati negara diakui sebagai penguasa atas tanah bukanlah berarti negara bisa bertindak sewenang-wenang atas

³⁸ Liliz Nur Faizah, *Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis*, (rangkuman dari Bab II tentang Hak Menguasai Negara, dalam skripsi “*Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1960-2006)*” di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta pada tahun 2007). http://zeilla.files.wordpress.com/2008/05/hmn_filosofis.pdf. hal.4.

³⁹ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1985, hal 93.

seluruh tanah yang ada di negara ini. Penguasaan negara ini dibatasi oleh adanya hak individu dan hak persekutuan hukum adat terhadap tanah. Dalam hal ini Kalo menjelaskan sebagai berikut:

Kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukkannya dan keperluannya, misalnya Hak Milik dan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ataupun dengan memberikan hak pengelolaan pada suatu badan penguasa. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada.⁴⁰

Berdasarkan ulasan Kalo tersebut diatas, maka penguasaan negara atas tanah dibedakan kepada dua penguasaan yaitu penguasaan langsung dan penguasaan tidak langsung. Penguasaan langsung adalah penguasaan negara terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, Menurut Sunarjati Hartono, tanah seperti ini disebut dengan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Adapun hak menguasai negara secara tidak langsung adalah hak menguasai negara terhadap tanah yang telah dihaki perseorangan, atau disebut dengan “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara” atau “tanah negara tidak bebas”.⁴¹

Menurut Imam Sutiknjo, kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif. Dengan lahirnya UUPA maka hak-hak atas tanah di Indonesia dibatasi kepada

⁴⁰ Kalo, *Op.cit.* hal.45

⁴¹ Sunarjati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal.

lima macam hak yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa.⁴²

1.6.2. Kerangka Konsepsi

Kerangka konsep memberikan suatu gambaran mengenai adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep yang akan dijelaskan dalam Tesis ini. Konsep dalam konteks ini sesungguhnya merupakan wujud konkret dari teori yang dalam tataran implementasinya masih memerlukan penjelasan lebih lanjut dengan cara memberikan definisi operasional.

- a. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun
- b. Hak Guna Bangunan adalah jenis Sertipikat dimana pemegang Sertipikat berhak memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan kepunyaan pemilik bangunan. Sertipikat hak guna bangunan mempunyai batas waktu kepemilikan 30 tahun, dan dapat diperpanjang hingga batas waktu 20 tahun.
- c. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas

⁴² Imam Sutiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, halaman 53.

- d. Penguasaan Fisik Tanah , Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, dalam arti yuridis juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain
- e. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Metode atau Jenis penelitian

Metode penelitian adalah cara ilmiah yang dilakukan untuk mendapatkan atau mencari data atau bahan dengan tujuan tertentu. Penulis dalam penelitian Tesis ini mengemukakan judul **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat HGB Yang Berakhir Haknya Menjadi Tanah Yang dikuasai Langsung Oleh Negara.** Menggunakan metode penelitian Normatif dengan pendekatan kualitatif.

Penelitian tesis ini dengan demikian akan menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada dan mencoba menganalisa kebenaran berdasarkan data yang diperoleh dilapangan.

1.7.2. Metode Pendekatan Masalah

Pada penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, metode pendekatan masalah yang digunakan dalam proposal ini antara lain:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*state approach*) yaitu menelaah semua Undang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Adapun peraturan Perundang-undangan yang digunakan untuk memecahkan isu hukum yang timbul.
- b. Pendekatan konseptual, dalam menelaah satu kasus perlu dipahami adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya.

1.7.3 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki⁴³ seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan terhadap sistem pertanahan nasional di Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria,

⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.* hal. 141.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan nasional.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis oleh ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.⁴⁴ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa buku-buku rujukan yang relevan, hasil karya tulis ilmiah, dan berbagai makalah yang berkaitan dengan judul penelitian tesis ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁴⁵ berupa kamus umum, kamus bahasa, surat kabar, artikel, internet.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui serangkaian aktivitas pengumpulan bahan-bahan yang dapat membantu terselenggaranya penelitian, terutama dengan melakukan studi kepustakaan. Dalam hal ini Penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang

⁴⁴ Jhony Ibrahim, *Op.Cit*, hal. 296.

⁴⁵ *Ibid.*

merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian terhadap bahan hukum sekunder.

Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti telah mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.⁴⁶ Kegiatan tersebut meliputi:

a) Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan melalui inventarisasi dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum yang akan dijadikan sebagai bahan penulisan.

b) Wawancara

Wawancara dilakukan melalui pembicaraan secara langsung terhadap persoalan yang akan dilakukan penelitian dengan narasumber yang kredibel di bidangnya.

1.7.5. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Pengolahan dan analisa bahan hukum merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum

Analisa bahan hukum dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara

⁴⁶Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003), Hal. 115

mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan, yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada



BAB II

PERAN BPN DALAM PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH

2.1. Pendaftaran Tanah di Indonesia

a. Masa Hindia Belanda

Periode pendaftaran tanah dimulai pada tahun 1871 dimana pemerintah Hindia Belanda pada tahun tersebut membentuk suatu komisi yang bertugas mempelajari perlu atau tidaknya penataan kembali kadaster.⁴⁷

Sesuai dengan usul Motke dan J.B. Hiddink tentang penataan kembali kadaster, maka periode pendaftaran tanah ini dimulailah pengukuran dan pemetaan dari Jakarta (*Afdeling Batavia Dat Landerman Batavia*) yang untuk pertama kalinya dilaksanakan kewenangan tersebut oleh residen Jakarta. Dengan kewenangan tersebut didasarkan atau diinstruksikan dengan surat keputusan tertanggal 12 Agustus 1874.

Surat Keputusan tersebut diubah dengan Staatsblad 1875 Nomor 183 yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Dasar dari peraturan-peraturan yang dikeluarkan untuk penyusunan Kadaster ini adalah:

- 1) *Staatsblad* 1875 Nomor 183 jo *staatsblad* 1879 Nomor 164 tentang ketentuan umum mengenai pengukuran-pengukuran kadaster di Indonesia (*algemene voorshriften betreffren de kadashtrale metingen in nederlandsh indie*);
- 2) *Ijblad* Nomor 3308 mengenai Keputusan Pemerintah (*Gouvernement Besluit*) yang menetapkan contoh-contoh dan daftar-daftar tata usaha kadaster (*medellen registers dewetking van het kadaster*);

⁴⁷ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan : Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 25

- 3) *Staatsblad* 1870 Nomor 164 mengenai Keputusan Pemerintah yang mengatur tugas Kadaster (*regeling van den wetkring van het kadaster*);
- 4) *Staatsblad* 1880 Nomor 147 yaitu peraturan yang mengatur penggunaan hasil-hasil pengukuran-pengukuran kadaster dalam surat-surat hak tanah (*regeling van het gebruik, dat van uitkomsten der kadasterale metingen is to maken in de geregljik acten, betrekkelijk den eigendom en andere zakelijke regten op onroerende goederen*)
- 5) *Staatsblad* 1880 Nomor 148 mengenal instruksi bagi kepala-kepala kadaster (*Intructie Voor de bewaardersvain het kadaster*);

Dalam *Staatsblad* 1875 Nomor 183 diatur secara terperinci mengenai tata cara dilaksanakannya penyelenggaraan pengukuran dan pemetaan. Pada Pasal 20 *Staatblad* 1875 Nomor 183 tersebut, dinyatakan bahwa bidang-bidang tanah yang harus diukur dan dipetakan adalah:

- a. Bidang Tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum yang kepemilikan mana didasarkan atau dapat dibuktikan dengan sesuatu hak (alas haknya jelas);
- b. Bagian-bagian dari bidang tanah hak (HAT) dengan ketentuan jika bagian-bagian dari bidang HAT tersebut terpisah oleh batas alam atau jika bagian-bagian dari HAT tersebut memiliki tanaman yang berbeda-beda;
- c. Bidang-bidang tanah (HAT) yang didasarkan atas tujuan untuk memelihara kadaster;
- d. Seluruh bidang-bidang tanah yang dilaksanakannya pengukuran dan pemetaan ditujukan untuk mengeluarkan surat-surat keterangan pendaftaran (*landmeterskennis*) dan surat-surat ukur, memberikan kutipan

dari peta-peta dan memperbolehkan orang-orang melihat peta-peta kaster dan daftar-daftar serta memberi keterangan lisan isi dari peta-peta dan daftar-daftar itu (sebagaimana yang tersebut dalam pelaksanaan asas publisitas, pada sistem pendaftaran saat ini)

Pelaksanaan penyelenggaraan kadaster pada periode pendaftaran tanah tersebut dalam praktik mengalami kegagalan penyebab dari kegagalan sistem pendaftaran pada periode ini adalah penjabaran dari perumusan bidang-bidang tanah yang ditetapkan dalam Pasal 20 *Staatsblad* 1875 nomor 183 tersebut .

Kesulitan-kesulitan yang timbul dalam pelaksanaan sistem pendaftaran tanah pada periode tersebut adalah:

- a. Adanya penggolongan bidang-bidang tanah menurut penggunaannya dan bidang-bidang tanah kadaster yang harus diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster, dimana peta-peta itu dengan sendirinya merupakan peta-peta dari bidang tanah menurut penggunaannya, dikarenakan batas-batas bidan tanah pada peta-peta kadater tersebut terdiri dari batas-batas hak dan batas-batas penggunaannya. Namun demikian, batas-batas bidang tanah menurut penggunaannya fakta yang terjadi pada pelaksanaannya sering berubah (batas-batas hasil pengukuran dan pemetaan dipindahkan dari tempat semula) sehingga pengukuran dan pemetaan mengalami perubahan-perubahan batas, dan hasil tersebut dalam praktik selalu merupakan pekerjaan yagn sangat sulit diatasi karena menyangkut sifat karakter kejujuran dan perilaku manusia sehingga yang terjadi

pelaksanaannya memerlukan waktu yang lama, juga mengakibatkan terlantarnya peta-peta kadaster. Terlantarnya pemeliharaan peta-peta kadaster mengakibatkan pemeliharaan daftar tanah tidak dapat pula mengakibatkan pemeliharaan daftar tanah tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya sehingga dibuatnya daftar-daftar tanah kehilangan manfaatnya.

- b. Bidang-bidang tanah hak yang dipergunakan untuk beberapa hal akan diukur dan dipeta pada peta kadaster dalam beberapa bidang tanah kadaster, maka bidang tanah hak itu akan memperoleh beberapa surat hak atas tanah dan nomor kadaster. Oleh karena nomor kadaster dari suatu bidang tanah, maka nomor-nomor suatu bidang tanah hak dapat berubah meskipun batas-batas bidang tanahnya tidak berubah. Hal ini menyebabkan bidang tanah hak harus diuraikan dalam suatu hak atas tanah sebelumnya. Penggunaan nomor-nomor kadaster yang berlainan dalam menguraikan bidang tanah yang sama dapat dengan mudah menimbulkan kesalahan-kesalahan.

Sehubungan dengan adanya kesulitan-kesulitan diatas, maka jawatan pendaftaran tanah dalam perjalanan waktu mulai meninggalkan cara penyelenggaraan kadaster menurut peraturan-peraturan kadaster baru untuk selanjutnya diselenggarakan menurut peraturan kadaster yang lama. Hal ini disebabkan adanya penerapan secara kombinasi atas Staatsblad 1837 Nomor 3 dengan Staatsblad 1834 Nomor 27 yang kemudian menghasilkan sistem kesatuan (*stelsel van eenheid*) dalam

kadaster tanah. Adanya kadaster pada penyelenggaraan kadaster menurut *Staatsblad* 1837 Nomor 3 dilakukan menurut 2 (dua) cara yaitu:

- (1) Dengan tidak memberlakukan *Staatsblad* 1880 Nomor 147 bagi daerah-daerah kadaster yang dibentuk sesudah tahun 1909;
- (2) Dengan melakukan verifikasi ulang didaerah-daerah kadaster dimana *Staatsblad* 1880 Nomor 147 telah dinyatakan berlaku, maka sebidang tanah tetap diuraikan dalam surat hak atas tanah dengan menyebut tahun dan nomor surat ukur serta nomor verpondingnya di samping tanda-tanda kadaster, yang lambat laun tanda-tanda kadaster itu tidak dipakai lagi untuk menguraikan suatu bidang tanah surat ukur hak atas tanah dan sejak tahun 1890 bidang tanah itu hanya diuraikan dengan surat ukur dan nomor verpondingnya.

Tahun 1916, dikeluarkan suatu interaksi baru bagi para ahli ukur pemerintah, yaitu *Staatsblad* 1916 Nomor 517 untuk menggantikan instruksi yang ditetapkan dalam *Staatsblad* 1837 Nomor 3. Dengan demikian, secara diam-diam Pemerintah Hindia Belanda telah mengesahkan tindakan kadaster untuk mengesampingkan ketentuan-ketentuan dari kadaster baru. Dipertegas dengan dikeluarkannya *Staatsblad* 1916 Nomor 705 yang mengatur kembali tugas-tugas kadaster yang telah ditetapkan dalam *Staatsblad* 1879 Nomor 164 dan Instruksi-instruksi baru oleh kepala kadaster. Sebagai berikut:

- a. Instruksi untuk pembuatan surat-surat ukur (*Instructie voor de opmakingvan meetbrieven*) yang mulai berlaku pada tahun 1937;
- b. Instruksi untuk pendaftaran tanah-tanah (*Instructie voor de kadastering*) yang mulai berlaku pada tahun 1938;

Meskipun penyelenggaraan kadaster baru itu sebagai kadaster hak mengalami kegagalan, namun sebenarnya harus diakui bahwa kadaster baru tersebut manfaatnya adalah besar. Penyelenggaraan kadaster baru itu telah membawa keuntungan-keuntungan yaitu:

- 1) Timbulnya kesadaran para ahli ukur bahwa kadaster harus diselenggarakan dengan pembuatan peta-peta dasar secara teliti;
- 2) Penyelenggaraan tata usaha kadaster meskipun dilakukan menyimpang dari peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, namun tetap dilakukan secara bijaksana;
- 3) Tenaga-tenaga pelaksanaannya memperoleh pendidikan cukup baik.

b. Masa Pasca Proklamasi Indonesia (17 Agustus 1945)

Setelah Indonesia merdeka tahun 1945, Pemerintah telah berupaya melakukan perubahan kearah yang lebih baik terhadap pengelolaan tanah dan status kepemilikan tanah baik untuk negara dan masyarakat.

Pada tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan Kementerian lain, dipimpin oleh seorang Menteri.

Lapangan pekerjaan Kementerian Agraria adalah:

1. Mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan agraria nasional;
2. Melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agrarian pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya;

3. Menjalankan usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat. Susunan kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria dan Jawatan Pendaftaran Tanah. Masing-masing jawatan dipimpin oleh Kepala Jawatan yang bertanggungjawab kepada Menteri dan wajib memberitahukan segala sesuatu kepada Sekretaris Jendral.

Pada tahun 1957 kewenangan Kementerian Agraria dipertegas dengan Keputusan Presiden Nomor 190 tahun 1957 untuk menjalankan segala usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (termasuk wilayah kehutanan);
- b. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak tersebut

Berdasarkan Keppres Nomor 190 tahun 1957, maka Jawatan Pendaftaran Tanah yang semula di Departemen Kehakiman kemudian dialihkan kepada Kementerian Agraria, sedangkan tugas dan wewenang Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1958.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria maka kewenangan Kementerian Agraria diperluas dengan kegiatan land reform dan land use sehingga dapat dikatakan pilar-pilar kegiatan Kementerian Agraria pada saat berdirinya terdiri dari empat pilar yaitu:

- a. Bidang-Bidang Hak-Hak Tanah (Jawatan Agraria);
- b. Bidang Pendaftaran Tanah (Jawatan Pendaftaran Tanah);

c. Bidang *Land Reform*

- d. Bidang land use yang berasal dari Direktorat Tata Bumi Departemen Pertanian (Bukan Dari Tata Ruang Departemen Pekerjaan Umum).

Berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada Kementerian Agraria setelah UU No. 5 tahun 1960 diharapkan bahwa Kementerian Agraria dapat mewujudkan tertib hukum, administrasi, penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah serta terciptanya suatu lingkungan hidup yang nyaman bersih dan terjamin keberadaan sumber daya air bagi rakyat Indonesia.

Perkembangan organisasi Kementerian Agraria berkali-kali berubah mulai dari tingkat Departemen, Direktorat, Dirjen Agraria, Badan Pertanahan dengan Menteri Negara Agraria dan saat ini kembali menjadi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sehingga harapan dan tujuan utama untuk dibentuknya kementerian agraria pada masa lalu masih jauh dari harapan.

Kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia sejak Hindia Belanda telah ada khususnya untuk mengelola hak-hak barat dan pada zaman awal kemerdekaan pendaftaran tanah di Indonesia berada di Departemen Kehakiman yang bertujuan untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah yang meliputi:

1. Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia.
2. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

Menurut Whidi Handoko bahwa melihat perkembangan sistem pendaftaran tanah yang terjadi di Indonesia maka dapat dikatakan bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat itu adalah sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dimana

Jawatan Pendaftaran Tanah pada saat itu hanya bertugas dan berkewenangan membukukan hak-hak atas tanah dan mencatat akta peralihan/pemindahan hak, tidak menertibkan surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat tanah.⁴⁸

2.2. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Badan Pertanahan Nasional pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988, pembentukan ini merupakan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sejak dibentuknya lembaga ini maka seluruh pegawai, keuangan, serta perlengkapan Direktorat Jenderal Departemen Dalam Negeri yang berkaitan dengan pertanahan dialihkan kepada Badan Pertanahan Nasional; dengan kata lain seluruh organisasi di lingkungan Kantor Direktorat Jenderal Agraria, Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Agraria Kabupaten/Kota melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional.

Sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsi eksekutif, wewenang Presiden membentuk lembaga pemerintah non departemen melekat dalam kedudukan dan kekuasaan Presiden sebagai pemegang dan penyelenggara pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Untuk kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, Presiden berwenang membentuk satuan pelaksana pemerintahan di luar departemen yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah non departemen adalah badan pemerintah pusat yang menjalankan

⁴⁸ Widhi Handoko, *Op.cit.* hal. 33

wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang pertanahan. Badan pemerintah ini berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden dengan kedudukan yang lebih rendah dari departemen.

Pengaturan mengenai lembaga pemerintah non departemen seperti Badan Pertanahan Nasional tidak mengatur secara tegas mengenai wewenang, yang diatur adalah mengenai tugas dan fungsi. Dalam rumusan tugas dan fungsi inilah secara tersirat termuat wewenang Badan Pertanahan Nasional untuk mengeluarkan berbagai pengaturan, baik berupa peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang umumnya bersifat mengatur berdasarkan wewenang delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan atau keputusan dari Badan Pertanahan Nasional adalah menyangkut hal-hal penguasaan dan penggunaan tanah, kepemilikan tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah.⁴⁹

Materi muatan peraturan atau keputusan yang bersifat pengaturan yang dikeluarkan menyangkut hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan tanggung jawab dari Badan pertanahan nasional yang telah memperoleh delegasi berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut masih tergolong sebagai peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 28 menetapkan:

- 1) Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil

⁴⁹ Yudhi Setiawan, *Hukum Pertanahan, Teori Dan Praktik*, Bayu Media Publishing, Malang, 2010, Hal. 45.

⁵⁰ *Ibid*, Hal. 46.

BPN) Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota.

- 2) Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 2 ditetapkan bahwa Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang bersangkutan. Dalam Pasal 3 ditetapkan bahwa dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi sebagaimana berikut⁵¹:

- a) Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
- b) Pengkoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan; hak tanah dan pendaftaran tanah; pengaturan dan penataan pertanahan; pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat; serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan di lingkungan provinsi;
- d) Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
- e) Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Provinsi;
- f) Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;

⁵¹ Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

- g) Pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan;
- h) Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana, dan prasarana, perundang-undangan, serta pelayanan pertanahan.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Kepala BPN tersebut maka terlihat jelas terdapat pelimpahan wewenang bidang pertanahan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di tingkat provinsi, dan pelimpahan wewenang bidang pertanahan kepada Kantor Pertanahan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kabupaten/Kota.

Mengingat pelimpahan wewenang tersebut prosedur pelimpahannya dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan, sehingga dalam hal ini disebut mandat. Oleh karena berupa mandat, maka semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat, dengan kata lain sebagai tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan pelimpahan kewenangan tersebut di atas, dan untuk menindaklanjuti Peraturan Presiden di atas adalah dengan mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Sub Bagian dan Seksi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Pertanahan. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 2 tersebut di atas maka terlihat bahwa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional tidak melaksanakan pelaksanaan teknis di bidang pertanahan secara langsung tetapi lebih kepada pemantauan, monitoring ataupun pengawasan terhadap Kantor Pertanahan kecuali dalam batas wewenang yang dimilikinya sesuai

dengan aturan yang telah ditetapkan, atau dengan kata lain mempunyai wewenang terbatas.⁵²

Bidang pertanahan di tingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dengan struktur organisasi yang terdiri atas 5 (lima) Unit Kerja Tata Usaha dan unit kerja teknis yang terdiri dari : Unit Kerja Survey, Pengukuran, dan Pemetaan Tanah; Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah; Pengaturan dan Penataan Pertanahan; Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan; Sengketa, Konflik dan Perkara.

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Pertanahan, yang mengatur mengenai penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian pada Kantor Pertanahan adalah Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan.

Sub Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan pada Kantor pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan mempunyai fungsi :

- 1) Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, penetapan kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penguasaan dan pemilikan

⁵² *Ibid*, Hal.49.

- tanah dalam rangka perwujudan fungsi kawasan/zoning, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penerbitan izin, perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk peremajaan kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta pemukiman kembali;
- 2) Penyusunan rencana persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan lainnya;
 - 3) Pemeliharaan basis data penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan;
 - 4) Pemantauan dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada tiap fungsi kawasan/zoning dan redistribusi tanah, pelaksanaan konsolidasi tanah, pemberian tanah obyek landreform dan pemanfaatan tanah bersama serta penertiban administrasi landreform;
 - 5) Pengusulan penetapan/penegasan tanah menjadi obyek landreform;
 - 6) Pengambilalihan/atau penerimaan penyerahan tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform;
 - 7) Penguasaan tanah-tanah obyek landreform;
 - 8) Pemberian izin peralihan hak atas tanah pertanian dan izin redistribusi tanah dengan luasan tertentu;
 - 9) Penyiapan usulan penetapan surat keputusan redistribusi tanah obyek landreform dan obyek konsolidasi tanah;
 - 10) Penyiapan usulan ganti kerugian tanah obyek landreform dan penegasan obyek konsolidasi tanah;
 - 11) Penyediaan tanah untuk pembangunan;

- 12) Pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan;
- 13) Pengumpulan, pengelolaan, penyajian dan dokumentasi data landreform.⁵³

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan yang dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden tersebut adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom tidak menjadi kenyataan karena pemerintah berkeinginan untuk tetap mempertahankan eksistensi atau keberadaan Badan pertanahan Nasional dan instansi vertikal di daerah sebagai badan yang secara nasional berfungsi untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan.

Dilain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas pembantuan memperoleh pengaturannya dimana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral, hal ini sesuai dengan pernyataan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

⁵³ *Ibid*, Hal. 58.

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 :

- 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 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 pengecualian (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 (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).⁵⁴

Dalam hal wewenang ke luar, negara dapat melakukan :

- 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).⁵⁵

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 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.

Penyempurnaan ketentuan PP No.10 tahun 1961 melalui PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Di dalam Peraturan tersebut tujuan dan sistem yang digunakan pada prinsipnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yakni bahwa

⁵⁴ Imam Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA : Peran Serta Seksi Agraria*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, Hal. 51.

⁵⁵ *Ibid*, Hal. 52

pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasi adalah sistem negatif, tetapi juga mengandung unsur-unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang dinyatakan didalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, dan Pasal 38 ayat 2.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance).

Pasal 13 PP No. 24 tahun 1997, menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan PP No.10 tahun 1961. Dalam PP ini pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak diwilayah atau sebagian wilayah suatu desa/keluarga. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan diwilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.⁵⁶

Pendaftaran tanah secara sporadik, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

⁵⁶ *Ibid.* Hal.141.

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Di samping pendaftaran secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga perlu ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan yang semakin meningkat.⁵⁷

Pasal 19 UUPA menyebutkan adanya keharusan bagi Pemerintah untuk mengatur persoalan pendaftaran tanah dalam rangka melaksanakan kewajiban pokok dari pendaftaran tanah dimana ketentuan selengkapnya adalah :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Peraturan tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Oleh karena itulah data-data yang disimpan di Kantor Pertanahan baik tentang subyek maupun obyek hak atas tanah disusun sedemikian rupa telitinya agar dikemudian hari dapat memudahkan siapapun yang ingin melihat data

⁵⁷ *Ibid.* hal.142

tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah kreditur ataukah pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

Atas dasar ketentuan tersebut diatas, maka tujuan pendaftaran tanah adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA, terdapat tugas-tugas pendaftaran tanah yang merupakan tugas administratif dan tugas teknis. Tugas administratif menyangkut pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah, pendaftaran peralihan dan pemberian surat tanda bukti hak. Sedangkan tugas teknis terdiri dari pengukuran dan pemetaan.

Menurut ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang terkait segi administratif disebutkan sebagai data yuridis, sedangkan segi teknisnya disebutkan sebagai data fisik. Data yuridis maksudnya ada keterangan mengenai status hukum bidang tanah yang didaftar, pemegang hak dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Bila dinyatakan sebagai status hukum bidang tanah yang terdaftar, berarti terdapat bukti yang

menunjukkan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya. Adanya bukti hubungan hukum tersebut kemudian diformalkan (*bukan dilegalisasi*) melalui kegiatan pendaftaran tanah.

Disebutkan memformalkan bukan melegalisasi karena kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional belum pada posisi pemberian jaminan kebenaran materil dari pemilikan tanah seseorang, tetapi hanya sampai pada membenaran atau pengukuhan dari bukti formal yang disampaikan oleh pihak yang mengajukan permohonan hak atas bukti-bukti tertulis yang diterbitkan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk itu yang diajukan oleh pemohon sebagai bukti adanya penguasaan atau alas hak atau hubungan hukum antara orang yang bersangkutan dengan tanahnya.

Pengujian atas kebenaran materil dari setiap bukti tertulis yang disampaikan oleh pemohon hak atas tanah saat ini belum diambil alih oleh Badan Pertanahan Nasional RI dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah, tetapi hal itu masih tetap menjadi kewenangan lembaga peradilan untuk meneliti, memeriksa dan menguji kebenaran materilnya. Hal ini diperkuat dengan argumentasi bahwa pendaftaran tanah menurut sistem Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 masih memakai sistem publikasi negatif.

Kegiatan pendaftaran tanah yang memformalkan pemilikan tanah baik berdasarkan bukti-bukti pemilikan maupun penguasaan atas tanah selain menyangkut aspek yuridis dan aspek teknis, juga pelaksanaan pendaftaran tanah terkait dengan tugas-tugas keadministrasian. Dengan kata lain dalam kegiatan pendaftaran tanah terdapat tugas-tugas penatausahaan, seperti dalam hal penetapan hak atas tanah dan pendaftaran peralihan hak tanah. Bahkan dapat

dikatakan bahwa kegiatan yang menyangkut aspek yuridis atau pengumpulan data yuridis sampai kepada penerbitan buku tanah, sertipikat dan daftar umum lainnya serta pencatatan perubahan di kemudian hari hampir seluruhnya menyangkut tugas-tugas administrasi.

Dalam proses pengadministrasi-an kegiatan pendaftaran tanah tersebut, secara konkrit ditandai dengan adanya daftar-daftar isian yang diberikan kode-kode tertentu untuk mencatat setiap kegiatan dari pendaftaran tanah tersebut. Daftar isian tersebut adalah daftar yang disediakan di kantor Pertanahan dalam rangka kegiatan penata-usahaan pendaftaran tanah, yang daftarnya disediakan dalam buku tersendiri. Daftar isian diatur dalam Pasal 140 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Kegiatan administrasi dalam pendaftaran tanah setelah tanah terdaftar dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebut juga pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yakni:

1. Kegiatan sebelum penerbitan sertipikat tanah (penetapan hak atas tanah)
2. Kegiatan setelah penerbitan sertipikat (perubahan data yuridis)
3. Kegiatan setelah penerbitan sertipikat (perubahan data fisik)

Dalam hal ini dapat diuraikan bahwa kegiatan yang bersifat administratif sebelum penerbitan sertipikat tanah yang berupa penetapan hak atas tanah, meliputi:

- 1) Konversi hak atas tanah.
- 2) Pengakuan dan penegasan hak atas tanah
- 3) Pemberian Hak Atas Tanah

- 4) Penolakan hak atas tanah
- 5) Redistribusi Tanah dan Konsolidasi tanah.
- 6) Perwakafan Tanah

Sedangkan kegiatan yang bersifat administratif setelah penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan karena terjadinya perubahan data yuridis (subyek hak, jenis hak dan jangka waktu hak atas tanahnya), terdiri dari:

- 1) Peralihan Hak Atas Tanah dan
- 2) Pemindahan Hak Atas Tanah
- 3) Perpanjangan Jangka Waktu Hak Atas Tanah,
- 4) Pembaharuan Hak Atas Tanah,
- 5) Perubahan Hak Atas Tanah,
- 6) Pembatalan hak atas tanah.
- 7) Pencabutan Hak atas tanah
- 8) Pembebanan Hak atas Tanah
- 9) Perubahan Data Karena Putusan dan Penetapan Pengadilan

Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi.⁵⁸ Tentunya hal inilah yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan kita saat ini. Dalam hal penyelenggaraan pendaftaran tanah, menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pasal 5 dan pasal 6 ayat (1) secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh

⁵⁸ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*,Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006. Hal 221

wilayah Republik Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia yang tugas dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁵⁹

Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.⁶⁰ Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:⁶¹

- a. Di Tingkat Pusat (Ibu kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
- b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.⁶² Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10

⁵⁹ Urip Santoso, *Op.cit.*, Hal 23

⁶⁰ *Ibid.*, Hal 23-24

⁶¹ *Ibid.*, Hal 24

⁶² *Ibid.*, Hal 24

tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997. Objek dari pendaftaran tanah uuntuk pertama kali adalah tanah Negara dan tanah bekas hak milik adat.⁶³

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi:⁶⁴

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya
- c. Penerbitan Sertipikat
- d. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Adapaun pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dilakukan melalui tahapan sebagai berikut :Tahap persiapan, pengukuran dan pemetaan dasar, Tahap pendaftaran tanah secara sistematis dan pengukuran bidang-bidang tanah danTahap pembukuan hak dan penerbitan sertipikat

1. Tahap Persiapan, Pengukuran dan Pemetaan Dasar

Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini sebelum panitia adjudikasi diterjunkan ke desa/kelurahan lokasi antara lain :

Penunjukan panitia adjudikasi melalui Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan PP 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka. Didalam pelaksanaan tugasnya panitia adjudikasi dan satuan tugas diwajibkan mengangkat sumpah atau mengucapkan janji di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dilakukan sesuai ketentuan Pasal 49 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997.

Mobilisasi panitia adjudikasi ke lokasi pendaftaran tanah sistematis dimulai sehari setelah pelantikan tim adjudikasi dan pengambilan sumpah, hal ini

⁶³ Adrian Sutedi, *Op.cit.*, Hal. 136

⁶⁴ *Ibid.*, Hal. 136

dilakukan mengingat anggota panitia adjudikasi tidak hanya berasal dari Kantor Pertanahan setempat saja akan tetapi sebagian berasal dari Badan Pertanahan Nasional Pusat dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi atau Kantor Petanahan di luar lokasi adjudikasi. Pertimbangan lain adalah sejak dilantikannya seluruh anggota tim adjudikasi, maka seluruh tanggung jawab kegiatan pendaftaran tanah telah melekat pada seluruh anggota tim adjudikasi. Kegiatan lainnya yaitu pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dimana petunjuk teknis maupun standar operasioanal prosedurnya sudah dibuat.

Petunjuk teknis maupun standar operasionalnya untuk pelaksanaan pengukuran satu bidang maupun banyak bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sporadik maupun sistematis sama saja, karena tujuan utama dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari segi pengukuran dan pemetaan adalah adanya peta tunggal dan lengkap, yang berarti hanya ada satu lembar peta pendaftaran untuk satu wilayah yang tercakup dalam peta itu atau kalau dalam system koordinat nasional dalam satu nomor lembar peta pendaftaran hanya ada satu lembar peta. Sehingga semua bidang tanah yang terdaftar akan tampak pada satu lembar peta tersebut. Karena sifat pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis yang mencakup bidang-bidang tanah yang banyak, sebaiknya produk akhir peta pendaftaran harus dalam sistem koordinat nasional.

Dalam kegiatan ini panitia adjudikasi dapat mendatangi Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota untuk mencatat sertipikat yang telah terbit di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten/kota untuk menjadi lokasi pendaftaran tanah sistematis serta mengumpulkan peta pendaftaran tanah yang telah diterbitkan untuk desa/kelurahan tersebut.

Untuk dokumen atas kepemilikan tanah di Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota memiliki tanda bukti berupa Surat Keterangan Tanah (SKT), *grosse* akta hak *eigendom* dimana hak *eigendom* tersebut dikonversi menjadi hak milik, akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan dan dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala desa/kelurahan dan akta pemindahan hak atas tanah dibuat oleh PPAT.

Memasuki tahap pengukuran dan pemetaan dsar menurut ketentuan dalam PP 24 Tahun 1997 dan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yang keduanya tentang pendaftaran tanah memungkinkan satuan tugas pengukuran dan pemetaan dilaksanakan oleh pihak ketiga dalam hal ini dibantu oleh konsultan/kontraktor untuk pekerjaan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah. Karena waktu yang dipunyai setiap paket/tim ajudikasi paling lama sepuluh bulan.

Pada tahap ini pula panitia ajudikasi mulai mengadakan penyuluhan tentang teknis pelaksanaan ajudikasi sasaran utama penyuluhan adalah para pemilik bidang tanah dalam wilayah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota yang ditunjuk sebagai lokasi penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis, perlu adanya bantuan serta partisipasi dari apart pemerintah desa lainnya, khususnya lingkungan RT/RW serta instansi terkait. Maka kepada para kepala Kelurahan tersebut perlu diberikan bekal berupa informasi dan pengetahuan melalui pertemuan yang disampaikan oleh pejabat/petugas Kantor Pertanahan dan tim penyuluh terpadu. Sesuai dengan tujuan dan sasaran pendaftaran tanah sistematis, maka penyuluhan harus dilaksanakan secara berjenjang. Hal ini dilakukan agar warga masyarakat tahu

dan mengerti akan hak dan kewajibannya sehingga tidak merasa dirugikan di kemudian hari.

Secara umum materi atau pesan yang disampaikan dalam penyuluhan adalah penjelasan mengenai maksud dan tujuan pendaftaran tanah sistematis serta tata cara kerja pendaftaran tanah sistematis serta tata cara kerja pendaftaran tanah sistematis termasuk keberadaan panitia adjudikasi. Himbauan yang disampaikan kepada masyarakat adalah untuk mempersiapkan surat-surat bukti pemilikan/penguasaan tanah, agar masyarakat membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis di daerah Kecamatan Taliabu Utara.

2. Tahap Pendaftaran Tanah dan Pengukuran Bidang -Bidang Tanah.

Pada tahap ini peranan panitia adjudikasi sangat penting, karena tugas pokok panitia adjudikasi antara lain mengadakan pendaftaran hak atas tanah secara massal dan pensertipikatan hak atas tanah. Keanggotaan panitia adjudikasi meliputi pejabat BPN selalu ketua, 2 (dua) orang petugas BPN. Kepala desa/lurah setempat dan seorang staf pemerintah desa/kelurahan. Dalam pelaksanaannya dibantu oleh 5 (lima) unit SATGAS pengumpul data yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) orang petugas BPN dan seorang ketua RT/lingkungan serta satu unit tenaga administrasi yang terdiri dari 3 (tiga) orang petugas BPN. Kegiatan-kegiatan yang diharapkan pada tahap ini adalah :

a. Mobilitas Tim Adjudikasi ke Lokasi Proyek

Dimulainya pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis yaitu setelah dilakukan pelantikan panitia adjudikasi oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan dan setelah tim adjudikasi berada di lokasi proyek dengan menempati kantor lapangan dengan cara menyewa bangunan atau rumah masyarakat setempat

yang lebih dikenal dengan nama *Base Camp* tim adjudikasi dan sekaligus pula berfungsi sebagai kantornya tim adjudikasi.

b. Penyuluhan dan Pengumuman Pelaksanaan Adjudikasi

Kegiatan penyuluhan dan pengumuman pelaksanaan dilakukan secara bertahap melalui pemberitahuan kepada Bupati /wali kota oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi melalui Kantor Pertanahan Kota Medan tentang ditunjuknya beberapa daerahnya sebagai lokasi proyek dengan disertai permohonan dapat membantu pelaksanaannya. Dalam tahap pelaksanaan penyuluhan pendaftaran tanah sistematis, sasaran peserta penyuluhan sangat bervariasi baik dari tingkat pendidikan maupun struktur masyarakat, maka pelaksanaan penyuluhan dilaksanakan secara berjenjang pula, yaitu penyuluhan untuk aparat kecamatan dan desa/kelurahan dan untuk masyarakat peserta pendaftaran tanah sistematis.

1. **Tahap Pertama** penyelenggaraan penyuluhan diwilayah kecamatan dengan sasaran pemuka masyarakat, camat, lurah, ketua LKMD/K, ketua LMD/K, ketua lingkungan, ketua RW/RT dan pemimpin informal (tokoh masyarakat, pemuka agama dan ketua organisasi sosial lainnya).
2. **Tahap Kedua** penyelenggaraan penyuluhan di wilayah kelurahan/desa yaitu memberi penyuluhan kepada kelompok masyarakat peserta/pemilik tanah. Kegiatan penyuluhan dilakukan secara tatap muka dimana penyuluhan dalam bentuk ceramah yang dilanjutkan dengan tanya jawab.

c. Penelitian riwayat status hak bidang-bidang tanah serta penetapan batas-batasnya

Dengan berpedoman pada rencana kerja operasional yang dibuat tersebut para Satgas mulai turun kelapangan untuk melakukan penelitian riwayat status hak setiap bidang tanah, didampingi oleh masing-masing ketua RT/lingkungan. Penelitian riwayat tanah berupa pengumpulan surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan bidang tanah dari para pemilik atau pemegang hak bidang tanah antara lain berupa surat pernyataan hibah jika tanah tersebut merupakan tanah hibah, surat pernyataan pembagian harta warisan jika tanah tersebut akan dibagi, dan sebagainya.

Dalam praktek di lapangan untuk penetapan batas-batasnya, para kepala desa/lurah beserta aparat dan masyarakatnya telah lebih dahulu memasang patok-patok batas di tiap-tiap bidang tanah yang akan diukur. Hal ini dilakukan semata-mata untuk lebih mempermudah pekerjaan panitia adjudikasi dan menunjukkan adanya antusias dari masyarakat itu sendiri dengan adanya pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis.

d. Pengukuran Dan Pemetaan Batas Bidang-Bidang Tanah Pengukuran Kadastral

Untuk keperluan pendaftaran hak, pengukuran bidang tanah dilaksanakan setelah selesai melakukan penetapan batas dan pemasangan tanda-tanda batas pada bidang yang dimohon. Pengukuran bidang tanah dilaksanakan untuk menentukan posisi/letak geografis, batas, luas dan bentuk geometris bidang tanah untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah, dalam hal ini untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis. Pengukuran untuk keperluan pendaftaran hak atas

tanah dilaksanakan untuk pembuatan peta pendaftaran, peta bidang tanah, lampiran sertipikat (berupa surat ukur), dan terutama untuk mendapatkan data ukuran bidang tanah sebagai unsur pengembalian batas apabila karena suatu hak batas-batas bidang tanah tersebut hilang.

e. Pengumuman Hasil Penelitian Riwayat Status Bidang Tanah Dan Penetapan Batasnya

Setelah surat-surat bukti atau bukti suatu bidang tanah dicatat pada daftar isian, daftar tersebut ditandatangani oleh pemilik atau pemegang hak bidang tanah bersangkutan, para pemilik atau pemegang hak bidang tanah yang berbatasan dan oleh para Satgas.

Pencatatan pada daftar isian tersebut dilakukan dengan menggunakan tanda. Hal ini untuk mencegah terjadinya usaha pengubahan data. Bila data pemilikan atau penguasaan semua bidang tanah dalam suatu RT telah dicatat, data tersebut sesuai peraturan perundangan yang berlaku harus diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997).

Pengumuman ini berisi tentang daftar bidang-bidang tanah bersama-sama dengan peta bidang-bidang tanah yang meliputi RT bersangkutan dan diumumkan dengan cara memasanginya di papan pengumuman di Kantor Kelurahan/Desa, Base Camp dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu, sehingga semua pihak yang berkepentingan dapat membaca/melihat pengumuman tersebut dan pengumuman dapat dilakukan tanpa harus menunggu seluruh bidang tanah dalam satu Kelurahan/Desa selesai dikumpulkan datanya.

Kegiatan pengumuman tersebut dilakukan dengan surat pengumuman yang isinya menyatakan:

1. Mengumumkan hasil penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas batas bidang tanah dengan peta bidang tanah yang menyebutkan nomor lembar, RT, RW dan desa/kelurahannya serta daftar isian dengan menyebutkan nomornya dan daftar bidang bidang tanah dengan menyebutkan nomornya.
2. Mempersilahkan kepada pihak-pihak yang merasa keberatan atas isi atau data yang tercantum dalam peta bidang dan daftar isian tersebut diatas untuk mengajukan sanggahan/keberatan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.

f. Penyelesaian Sanggahan/Sengketa Pemilikan Atau Penguasaan Bidang Tanah

Penyelesaian sanggahan/sengketa pemilikan atau penguasaan bidang tanah mempunyai tujuan untuk memberi perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya. Melalui para RT pengumuman tersebut disampaikan kepada warganya, sehingga setiap warga RT dan desa/kelurahan dapat melihat dan meneliti pengumuman tersebut. Bila ada yang tidak sesuai dengan pendapatnya hal tersebut dapat disanggah atau diajukan bantahan dengan memberikan surat bukti atau buktinya selama jangka waktu pengumuman tersebut.

Apabila sanggahan/keberatan tersebut mengakibatkan perselisihan atau persengketaan, maka prosedur penyelesaiannya dengan tahapan pendekatan musyawarah dan kekeluargaan sampai dengan pemberitahuan tertulis. Bila cara musyawarah tidak terselesaikan, panitia adjudikasi dapat berpegang pada pihak yang dinilai mempunyai bukti yang kuat kepada pihak yang lemah pembuktiannya

dipersilahkan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri. Jika demikian halnya maka proses pensertipikatan bidang tanah yang bersengketa ditunda sampai ada penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau situs quo dari Pengadilan.

g. Pengesahan Hasil Penelitian Riwayat Status Bidang Tanah Dan Peta Batas Bidang Tanah Serta Pembutan Berita Acaranya

Setelah masa pengumuman selesai, data yang terdapat pada daftar isian, daftar bidang-bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah disahkan oleh panitia adjudikasi dengan membuat berita acara pengesahan serta perlu mencantumkan :

- 1) Jumlah sanggahan atau bantahan yang diterima
- 2) Jumlah sanggahan atau bantahan yang dapat diselesaikan oleh panitia adjudikasi
- 3) Jumlah sanggahan atau bantahan yang belum ada penyelesaian.

3. Tahap Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat

Pada tahap pembukuan hak dilakukan kegiatan-kegiatan :

1. Pembuatan buku tanah, surat ukur, daftar nama dan kartu nama
2. Pembuatan peta pendaftaran tanah, atau peta kadastral.

Buku tanah, daftar tanah dan kartu nama disiapkan oleh panitia adjudikasi yaitu:

- Ketua adjudikasi
- Wakil ketua adjudikasi
- Satgas/petugas BPN dan
- Unit administrasi

Tugas kepala desa/lurah sebagai anggota panitia adjudikasi telah selesai pada saat ditandatanganinya berita acara pengesahan. Sedangkan surat ukur dan peta kadastral disiapkan oleh Konsultan/Kontraktor pengukuran atau pemetaan. Data fisik dan data yuridis untuk pembuatan buku tanah, daftar tanah, kartu nama, surat ukur, dan peta kadastral adalah dokumen-dokumen yang telah disahkan oleh panitia adjudikasi.

Dalam memutuskan status hak atas suatu bidang tanah dengan 3 (tiga) alternatif :

1. Ditetapkan sebagai hak milik melalui konversi (langsung) atau melalui pengakuan hak untuk tanah adat
2. Diberikan sesuatu hak berdasarkan keputusan pemberian hak untuk tanah negara.
3. Ada sengketa sehingga penerbitan Sertipikat ditunda.

Berkas tersebut selanjutnya diteruskan ke ketua tim adjudikasi untuk ditandatangani dan proses pembuatan Sertipikat dapat dimulai. Penyerahan Sertipikat dimana Satgas administrasi membuat surat undangan kepada pemilik tanah atau wakilnya untuk mengambil Sertipikat di kantor panitia adjudikasi, undangan berisi syarat-syarat pengambilan Sertipikat dan biayanya. Dengan menggunakan daftar isian tanda terima Satgas administrasi bersama-sama dengan Satgas yuridis menyerahkan Sertipikat kepada yang berhak setelah pembayaran biaya-biaya di lunasi. Sebagai bukti bahwa Sertipikat telah diserahkan, pemegang Sertipikat atau yang mewakili membubuhkan tanda tangan pada daftar isian tanda terima.

Sertipikat dapat diambil oleh pemilik tanah atau kuasanya di Loker 5 Kantor Pertanahan perwakilan Kabupaten/Kota pada hari kerja (Hari Senin sampai dengan Hari Jumat jam 08.00 sampai 15.00 WIB) dengan menunjukkan bukti asli Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan surat kuasa bagi penerima kuasa dari pemilik tanah.

Pemilik tanah yang akan mengambil Sertipikat wajib menandatangani buku penerimaan Sertipikat yang disediakan oleh Kantor Pertanahan perwakilan di Kabupaten/Kota memuat :

- Nama
- Nama pemberi kuasa (bagi penerima kuasa)
- Alamat
- Tanggal penerimaan Sertipikat
- Tanda tangan penerima Sertipikat

Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan tentang telah selesainya Sertipikat disampaikan kepada pemilik tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota pemilik tanah belum mengambil Sertipikatnya maka Kantor Pertanahan akan mengirimkan pemberitahuan kembali kepada pemilik tanah.

Demikian pula apabila setelah pemberitahuan kedua pemilik tanah belum mengambil Sertipikatnya, maka Kantor Pertanahan akan memberitahukan untuk ketiga kalinya kepada pemilik tanah. Selanjutnya apabila pemilik tanah belum mengambil Sertipikatnya maka Sertipikat akan disimpan oleh Kantor Pertanahan perwakilan di Kabupaten /Kota.

BAB III

KEDUDUKAN PEMERINTAH TERHADAP TANAH YANG MELEKAT DIATASNYA HAK GUNA BANGUNAN YANG SUDAH BERAKHIR

3.1. Hak Guna Bangunan dalam Sistem Agraria Nasional

Tanah sebagai bagian permukaan bumi, memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan sebagai suatu bangsa. Tanah merupakan unsur suatu bangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara. Oleh karena itu, tanah bagi bangsa Indonesia memiliki hubungan abadi dan bersifat magis religius, yang harus dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan dengan baik⁶⁵.

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

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan untuk kepentingan bersama bagi warga masyarakat yang bersangkutan. Itu berarti bahwa kepentingan bersama dan kepentingan orang per orang harus saling terpenuhi, dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat.

⁶⁵ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal.122

Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (ulayat). Dengan demikian, hak atas tanah menurut hukum adat bukan hanya berisi wewenang, tetapi juga berkewajiban untuk memanfaatkannya. Konsep kepemilikan tanah menurut hukum adat tersebut kemudian direduksi dalam UUPA sebagai hukum tanah nasional⁶⁶.

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

Di dalam ketentuan UUPA, dijelaskan bahwa memiliki hak berarti harus atau wajib mempergunakannya dan dalam mempergunakannya harus diingat juga untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan pemberian hak itu. Begitu juga dengan hak itu, hak ini sudah tercakup dalam pengertian sosial tanah (dwitunggal). Pencantuman fungsi sosial dalam perundang-undangan merupakan penegasan dari hakikat hukum adat tanah di Indonesia.

Perubahan paradigmatik mengenai konsep penguasaan tanah setelah lahirnya UUPA dengan landasan filosofinya yang disebut sebagai konsep “mono-

⁶⁶Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan, Ibid.*

dualis”, maka UUPA-1960 itu bertujuan bukan saja demi kepastian hukum, bukan saja dengan maksud unifikasi hukum, tetapi tujuan yang hakiki adalah mengubah susunan masyarakat, dari suatu struktur warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu masyarakat yang adil dan sejahtera⁶⁷.

Setelah lahirnya UUPA bahwa hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badang hukum publik.

Wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah memiliki wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air, dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain.

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah memiliki wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian, dan atau mendirikan bangunan, hak guna bangunan untuk mendirikan bangunan, hak guna usaha untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan dan perternakan.

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

⁶⁷ Gunawan Wiradi, *Sejarah UUPA-1960 dan Tantangan Pelaksanaannya Selama 44 Tahun*, Bahan Presentasi Dalam Seminar Yang Diselenggarakan oleh FSPI, tanggal 2 September 2004 di Gedung Juang 45, Jl. Menteng Raya, Jakarta, hal. 2

1) Pertama, hak atas tanah yang bersifat tetap.

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

2) Kedua, hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

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

3) Ketiga, hak atas tanah yang bersifat sementara.

Hak atas tanah yang sifat nya sementara dan dalam waktu singkat akan dihapus karena mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan UUPA. Misalnya, hak gadai, hak guna usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Menurut Bernhard Limbong bahwa dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu⁶⁸:

- (1) Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. misalnya, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, hak pakai atas tanah negara.
- (2) Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yakni hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Misalnya, hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik negara, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa bangunan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Dari semua jenis hak penguasaan atas tanah sebagaimana telah diuraikan terdapat jenis hak yang umumnya dijumpai dalam kehidupan sehari-hari dan telah

⁶⁸ *Ibid*, hal. 127-128

diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. misalnya, hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan hak pengelolaan.

Hak guna bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. HGB terdiri dari beberapa jenis antara lain: Hak guna bangunan atas tanah negara, dan hak guna bangunan atas hak pengelolaan, dan hak guna bangunan atas tanah hak milik.

Dasar hukum mengenai Hak Guna Bangunan (HGU) dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur oleh beberapa ketentuan yakni:

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Ketentuan mengenai HGB dalam UUPA diatur dalam beberapa pasal yaitu Pasal 16, Pasal 35 s/d Pasal 40

Pasal 16 menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:
 - a. Hak milik;
 - b. Hak Guna Usaha;
 - c. Hak Guna Bangunan;
 - d. Hak Pakai;
 - e. Hak Sewa;
 - f. Hak membuka tanah;
 - g. Hak memungut hasil hutan;
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat 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;
 - b. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan;
 - c. Hak guna ruang angkasa

Pasal 16 ini merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 4. Sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5, bahwa hukum pertanahan yang nasional didasarkan atas hukum adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam Pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari hukum adat. Dalam pada itu

ha guna usah dan hak bangunan diadakan untuk memenuhi kebutuhan/keperluan masyarakat modern saat ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa hak guna usaha bukan hak erfpacht dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna bangunan bukan hak opstal. Lembaga Erfpacht dan Opstal ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku Ke II Undang-Undang Hukum Perdata⁶⁹.

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

Selanjutnya ketentuan mengenai HGB diatur tersendiri dalam Bagian V, Pasal 35-Pasal 40 UUPA.

Pasal 35 UUPA menyatakan bahwa:

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun;
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangk waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun;
- (3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Di dalam penjelasan Pasal 35 UUPA lebih lanjut dikatakan bahwa berlainan dengan hak guna usaha maka hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu selain atas tanah yang dikuasi langsung oleh negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang.

Ketentuan mengenai siapa pihak yang dapat memperoleh HGU diatur dalam Pasal 36 UUPA yang menyebutkan bahwa:

⁶⁹ Lihat Penjelasan Pasal 16 UUPA

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang memiliki hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak gunan bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Di dalam Pasal 37 UUPA menyatakan bahwa 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 guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Pasal 38 UUPA menyatakan bahwa:

- (1) 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.
- (2) 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.

Didalam ketentuan Pasal 39 UUPA menegaskan bahwa Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Hak guna bangunan (HGB) atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau pejabat yang ditunjuk. Biasanya jangka waktu yang diberikan oleh Pemerintah mengenai HGB selam 30 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaruan hak harus diajukan selambat-lambatnya dua tahun terkahir sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut.

HGB atas hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul dari pemegang hak pengelolaan. HGB atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta perjanjian yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Objek hak adalah tanah untuk mendirikan bangunan. Subjek hak adalah perseorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 40 UUPA bahwa Hak guna bangunan ini akan terhapus apabila⁷⁰:

- 1) Jangka Waktunya berakhir;
- 2) Dihentikan sebelum waktunya berakhir karena suatu persyaratan tidak terpenuhi;
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Diterlantarkan;
- 6) Tanahnya musnah

2. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah

Pada tanggal 9 April 1996, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT). Kedudukan Undang- undang ini merupakan Undang-undang baru yang penting bagi seluruh sistem hukum perdata yang berkenaan dengan sistem pemberian kredit.

⁷⁰ Lihat Pasal 40 UUPA

Didalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Hak Tanggungan memberikan definisi Hak Tanggungan sebagai berikut:

“ Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan hutang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.”

Definisi tersebut mengandung pengertian bahwa Hak Tanggungan adalah identik dengan hak jaminan, yang bilamana dibebankan atas tanah Hak Milik, tanah Hak Guna Bangunan dan/atau tanah Hak Guna Usaha memberikan kedudukan utama kepada kreditor-kreditor tertentu yang akan menggeser kreditor lain dalam hal si berhutang (debitur) cidera janji atau wanprestasi dalam pembayaran hutangnya, dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa pemegang hak tanggungan pertama lebih Preferent terhadap kreditor-kreditor lainnya⁷¹.

Hal ini lebih ditegaskan lagi dalam Pasal 6 UUHT, yang mengatakan “apabila debitur cidera janji (wanprestasi), pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaannya sendiri melalui pelelangan umum, serta mengambil hasil penjualan objek hak tanggungan tersebut untuk pelunasan hutangnya.”⁷²

Kehadiran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan diharapkan akan memberikan suatu kepastian hukum tentang pengikatan jaminan dengan tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut sebagai jaminan, yang selama ini pengaturannya menggunakan ketentuan - ketentuan

⁷¹ Zarfitson, *Eksekusi Objek Jaminan Hak Tanggungan Sebagai Jaminan Kredit di BPR Kabupaten Sijunjung*, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2017, hal.32

⁷² *Ibid.*

Creditverband dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPPerdata). Hak tanggungan menjadi satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah.

Hak Tanggungan yang diatur dalam UUHT pada dasarnya adalah Hak Tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah. Namun, pada kenyataannya seringkali terdapat benda-benda berupa bangunan, tanaman dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan turut pula dijamin.

Sebagaimana diketahui bahwa Hukum Tanah Nasional didasarkan pada hukum adat, yang menggunakan Asas Pemisahan Horizontal, yang menjelaskan bahwa setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut.

Pasal 4 UUHT menyatakan bahwa:

- (1) Hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah :
 - a. Hak Milik
 - b. Hak Guna Usaha;
 - c. Hak Guna Bangunan.
- (2) Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan.
- (3) Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Pakai atas tanah Hak Milik akan diatur lebih lanjut dengan Per-aturan Pemerintah.

Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa Hak atas Tanah yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

Hak-hak atas Tanah seperti ini merupakan hak-hak yang sudah dikenal dan diatur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. Namun selain hak-hak tersebut, ternyata dalam Pasal 4 ayat (2) UUHT ini memperluas hak - hak tanah yang dapat dijadikan jaminan hutang selain hak-hak atas tanah sebagaimana

yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUHT, objek hak tanggungan dapat juga berupa:

- a. Hak Pakai atas tanah Negara. Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib di daftarkan dan menurut sifatnya dapat di pindahtanggankan dan dibebani dengan hak tanggungan;
- b. Begitu pula dengan Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 27 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun) juga dimasukkan dalam objek hak tanggungan. Bahkan secara tradisional dari Hukum Adat memungkinkan bangunan yang ada di atasnya pada suatu saat diangkat atau dipindahkan dari tanah tersebut.

UUHT menetapkan bahwa hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. UUHT tidak memerinci hak guna bangunan yang mana yang dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak guna bangunan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan ada tiga macam, yaitu Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.

Dari tiga macam Hak Guna Bangunan tersebut seharusnya UUHT menetapkan bahwa hanya Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan yang dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, sedangkan Hak Guna Bangunan atas tanah

Hak Milik tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, dikarenakan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik meskipun wajib didaftar akan tetapi tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah

Dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 dilatar belakangi oleh beberapa hal, yaitu:

- (1) Bahwa tanah memiliki peran yang sangat penting artinya dalam kehidupan bangsa Indonesia ataupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- (2) Bahwa oleh karena itu pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud;
- (3) Bahwa berhubung dengan itu dipandang perlu untuk menetapkan ketentuanketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Bab II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah dibentuk berdasarkan

atas beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan Agraria Nasional, diantaranya:

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Penindakan Hak Atas Tanah Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1125);
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-peraturan dan Tindakan-tindakan Mengenai Tanah-tanah Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1126);
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
5. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3317);
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501);
7. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171);

Keberadaan HGB yang diatur dalam PP No. 40 tahun 1996 merupakan kelanjutan pengaturan HGB didalam UUPA, hanya beberapa ketentuan tambahan yang kemudian diatur dalam PP No. 40 tahun 1996, yakni beberapa ketentuan diantaranya mengenai tanah yang dapat diberikan dengan HGB menurut Pasal 21 PP No. 40 tahun 1996 adalah tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik.

Terjadinya Hak Guna Bangunan menurut Pasal 22 PP No. 40 tahun 1996 merupakan

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasar-kan usul pemegang Hak Pengelolaan.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 23 PP No. 40 tahun 1996 menyatakan bahwa:

- (1) Pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.
- (3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Pasal 24 menyatakan bahwa:

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oeh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- (2) Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.
- (3) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengikat pihak ketiga sejak didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).

- (4) Ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 25

- (1) Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.
- (2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagai-mana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Pasal 26

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi syarat :
 - a. tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
 - b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
 - c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 19.
 - d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 27

- (1) Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.
- (2) Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 28 menyatakan bahwa:

- (1) Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan.
- (2) Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk perpanjangan atau pembaharuan

Hak Guna Bangunan hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.

- (3) Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan.

Pasal 29

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun.
- (2) Atas kesepakatan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Setiap pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban hukum, dalam hal ini yang menjad kewajiban bagi Pemegang Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 30 PP No. 40 tahun 1996 yaitu :

- a. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagai-mana 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 sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Kenyataannya, bahwa jika tanah Hak Guna Bangunan karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Guna Bangunan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu. Hal ini menunjukkan bahwa tidak dapat dibenarkan tindakan pemegang hak guna bangunan yang membatasi akses jalan atas tanah milik orang lain. Pemegang HGB wajib memberikan kesempatan jalan atau akses terhadap tanah yang tertutupi karena adanya bangunan atau lokasi yang terhalangi karena adanya bangunan diatas tanah tersebut.

Di dalam ketentuan Pasal 32 PP No. 40 tahun 1996 menegaskan bahwa setiap Pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

Menurut ketentuan Pasal 33 PP No. 40 tahun 1996, bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan.

Peralihan HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, karena beberapa hal yaitu:

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Penyertaan dalam modal;

d. Hibah;

e. Pewarisan

Peralihan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Peralihan Hak Guna Bangunan karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang. Peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.

Ketentuan mengenai hapusnya HGB diatur dalam Pasal 35 PP No. 40 tahun 1996 yang disebabkan karena:

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir. Hal tersebut disebabkan beberapa alasan yaitu Pertama, tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya

ketentuanketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 PP No. 40 tahun 1996. Kedua, bahwa tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan. Ketiga, bahwa putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan Pasal 20 ayat (2).

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakitkann tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Pasal 37 menegaskan bahwa:

- (1) Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.
- (2) Dalam hal bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan, maka bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- (3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.
- (4) Jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan.

Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemberian Hak guna bangunan di atas tanah hak milik dalam Peraturan Perundang-undangan ini diatur ada Pasal 44 ayat (1). Pada Pasal 44 ayat (1) menyatakan bahwa “pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat

oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pasal tersebut sudah cukup jelas menyatakan bahwa pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak milik dapat dilaksanakan jika sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dapat didaftarkan asalkan disertai bukti akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

5. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal yang mengatur mengenai pemberian Hak guna bangunan di atas tanah hak milik adalah Pasal 120 ayat (1), ayat (2), ayat (3). Pasal 120 menyatakan :

- a) Pembebanan hak guna bangunan atau hak pakai atas hak milik harus didaftarkan ke kantor pertanahan setempat oleh pemegang hak milik atau penerima hak guna bangunan atau hak pakai, dengan melampirkan:
 - (1) Surat permohonan pendaftaran hak guna bangunan atau hak pakai atas hak milik;
 - (2) Sertipikat hak milik yang dibebani dengan hak guna bangunan atau hak pakai;
 - (3) Akta PPAT bersangkutan;
 - (4) Identitas penerima hak guna bangunan atau hak pakai;
 - (5) Surat kuasa tertulis dari pemohon, apabila permohonan tersebut diajukan oleh orang lain;
 - (6) Bukti pelunasan pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, dalam bea tersebut terutang;

(7) Bukti pelunasan pembayaran PPh sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996, dalam hal pajak tersebut terutang

b) Pendaftaran pembebanan hak dimaksud dicatat dalam buku tanah hak atas tanah pada kolom yang telah disediakan, dengan kalimat sebagai berikut:

“Hak atas tanah ini dibebani dengan hak guna bangunan/hak pakai berdasarkan akta pemberian hak guna bangunan/hak pakai Nomor Tanggal atas nama..... yang dibuat oleh PPAT dan didaftarkan sebagai hak guna bangunan/hak pakai Nomor” yang dibubuhi tanda tangan pejabat yang berwenang menandatangani buku tanah pada waktu pencatatan dan cap dinas Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

c) Hak Guna bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibuatkan buku tanah, surat ukur tersendiri, dan diterbitkan Sertipikatnya atas nama pemegang haknya. Pada peraturan ini lebih cenderung mengatur mengenai syarat-syarat yang harus dilampirkan pada saat permohonan pemberian Hak guna bangunan di atas tanah hak milik dimohonkan pada Kantor Pertanahan yang berwenang. Bahkan juga diatur bagaimana suatu permohonan harus di catat pada kolom Sertipikat yang telah disediakan.

Dasar dimohonkannya hak guna bangunan di atas hak milik:

1) Akta sewa-menyewa.

Akta ini memuat pasal yang pada intinya menjelaskan bahwa penyewa boleh memohonkan hak guna bangunan seluas yang disewakan dan dengan masa yang tidak melebihi batas habis sewa menyewanya. Konsekuensi dari pasal tersebut adalah pemegang hak milik bersedia meminjamkan Sertipikat asli dari

tanah yang disewakan tersebut untuk permohonan hak guna bangunan di atas hak milik.

2) Akta Kuasa.

Dalam akta sewa-menyewa ini, ada klausul pasal yang menjelaskan kuasa dari pemegang tanah untuk memohonkan Sertipikat hak miliknya diproses guna pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak miliknya tersebut.

3) Akta Pemberian Hak guna bangunan di atas tanah hak milik .

Akta ini dibuat sebagai landasan pokok pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

c. Perjanjian sewa-menyewa.

Diatur dalam Pasal 1548 sampai dengan Pasal 1600 KUH Perdata. Sewa-menyewa adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak yang terakhir itu (Pasal 1548 KUH Perdata).

Definisi lainnya menurut Algra,dkk dalam buku Salim H.S, menyebutkan bahwa perjanjian sewa-menyewa adalah persetujuan untuk pemakaian sementara suatu benda, baik bergerak maupun tidak bergerak, dengan pembayaran suatu harga tertentu⁷³. Perjanjian tersebut didasarkan pada adanya waktu tertentu. Dalam sewa-menyewa dikenal asas jual beli tidak memutuskan sewa-menyewa, hal ini dapat diartikan apabila apa yang disewa dipindahtangankan maka sewa-menyewa tidak akan berakhir.

⁷³ Salim H.S. *Hukum Kontrak Teori dan Tehnik Penyusunan Kontrak*. Mataram: Sinar Grafika, 2005, hal.58

Begitupula dengan meninggalkan orang yang menyewakan atau penyewa maka sewa-menyewa tersebut akan tetap berlangsung. KUH Perdata di dalamnya tidak menjelaskan secara tegas tentang bentuk perjanjian sewa-menyewa yang dibuat oleh para pihak. Oleh karena itu perjanjian sewa-menyewa dapat dibuat dalam bentuk tertulis dan lisan. Dalam perjanjian sewa-menyewa bangunan, khususnya dalam praktik dibuat dalam bentuk tertulis dan isi perjanjian itu telah dirumuskan oleh para pihak, dan atau Notaris⁷⁴.

Proses Permohonan Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik.

- 1) Pembuatan akta sewa-menyewa dari pemegang dengan penyewa.
- 2) Pembuatan Kuasa untuk memohonkan hak guna bangunan di atas hak milik.
- 3) Pembayaran pajak-pajak yang timbul untuk sewa-menyewa sebesar 10% (sepuluh persen) dari total sewa-menyewa, yang mempunyai kewajiban di sini adalah Pemegang tanah atau yang menyewakan.
- 4) Pembayaran pajak penyewa karena memperoleh hak sebesar nilai Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dikurangi Rp 20.000.000,- (duapuluh juta rupiah) potongan tidak kena pajak. Untuk daerah Kabupaten Badung sebesar 5% (lima Persen).
- 5) Pengecekan Sertipikat, apabila sewa-menyewa tidak meliputi total keseluruhan luas hak milik maka harus dimohonkan pecah terlebih dahulu seluas yang disewa dari tanah sisa.
- 6) Pembuatan akta pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak milik yang dilakukan oleh PPAT yang berwenang.

⁷⁴ *Ibid.* Hal. 59

- 7) Proses pendaftaran permohonan pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak milik di Kantor Badan Pertanahan Nasional yang berwenang.

3.2. Kedudukan Pemerintah Terhadap Tanah Yang Melekat Diatasnya Hak Guna Bangunan Yang Sudah Berakhir

Secara tersurat, UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu: Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukumnya telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai akses dan permasalahannya⁷⁵.

Dalam realita terdapat Hak Pengelolaan (HPL) yang muncul sejak tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu:

⁷⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal. 28.

Pasal 1 Menyebutkan bahwa Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.

Pasal 2 menyebutkan bahwa:

“Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada UU, melainkan didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria. Seyogyanya suatu hak yang di dalamnya diatur tentang hak, kewajiban, wewenang, dan larangan bagi pemegang haknya diatur dengan UU, tidak cukup diatur dengan Peraturan Menteri. Pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan⁷⁶.

Pendaftaran tanah Hak Pengelolaan yang diperoleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.¹⁶ Dalam perkembangannya, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

⁷⁶ Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, Hal.187 - 375

tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah.⁷⁷

Eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengakuan dalam bentuk UU, yaitu Pasal 7 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dinyatakan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan yang termuat dalam UU No. 16 Tahun 1985 hanya disebutkan Hak Pengelolaan, tetapi tidak diberikan pengertian Hak Pengelolaan.

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, antara lain Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas), PT. Pelabuhan Indonesia (Persero), PT. Kereta Api Indonesia (Persero), PT. Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PD. Pasar Surya Surabaya, PD. Pasar Medan, PD. Sarana Jaya DKI Jakarta, PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PT. Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER). Maria S.W. Sumrdjono menyatakan bahwa dalam praktik terdapat berbagai jenis Hak Pengelolaan, yakni:⁷⁸

- a) HPL Pelabuhan;
- b) HPL Otorita;
- c) HPL Perumahan;
- d) HPL Pemerintah Daerah;
- e) HPL Transmigrasi;

⁷⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

⁷⁸ *Ibid.* hal. 29.

f) HPL Instansi Pemerintah;

g) HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Tanah Hak Pengelolaan ada yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri oleh pemegang haknya dan ada yang dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan semakin hari semakin besar perannya dalam pembangunan nasional karena di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik kepada pihak ketiga yang memerlukannya.

Tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Menurut Boedi Harsono menyatakan bahwa pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang menjadi haknya bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.⁷⁹

Pada awalnya, di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun. Dalam perkembangannya, dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik. Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas

⁷⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djembatan, Jakarta, 2007, hal.280

tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui Perjanjian Penggunaan Tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Milik atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui pelepasan tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui Perjanjian Penggunaan Tanah. Ketentuan mengenai Perjanjian Penggunaan Tanah semula diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu: “Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.”

Dengan telah dibuatnya Perjanjian Penggunaan Tanah, maka tercipta hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa, Hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT). Dalam praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya Perjanjian Penyerahan, Penggunaan, dan Pengurusan Hak Atas Tanah.⁸⁰

Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat publik, yaitu kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Ada

⁸⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 29.

kewenangan yang bersifat privat, yaitu kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal, yaitu kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Ada kewenangan yang bersifat eksternal, yaitu kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dalam hal pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum tersebut haruslah “di tanah negarakan” terlebih dahulu untuk kemudian diberikan dengan sesuatu hak yang sesuai dengan subjek haknya. Karena itu, para pemegang hak atas tanah baik yang terdaftar maupun tidak harus melakukan pelepasan tanah, untuk kemudian tanah tersebut diajukan hak baru atas nama instansi yang membutuhkan tanah. Dengan demikian, tanah-tanah yang telah dilepaskan tersebut statusnya ditetapkan sebagai tanah negara⁸¹

Di dalam praktik, meskipun para pemegang hak atas tanah yang haknya akan dilepaskan itu tidak mempunyai bukti hak ataupun alas hak atas tanah, namun tetap diberikan ganti kerugian. Sebagai contoh, dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum, yang menyatakan bahwa kepada mereka yang menggunakan tanah negara diberikan uang santunan

⁸¹ Julis Sembiring, *Tanah Negara*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hal. 50

yang ditetapkan panitia pengadaan tanah menurut pedoman yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Pemberian uang santuan kerap kali menjadi dasar pemidanaan karena dianggap memberi ganti kerugian terhadap tanah negara. sebagai dampaknya, yakni:

- a. Apprasial tidak bisa menghitung ganti rugi tanah negara;
- b. Panitia Pengadaan Tanah tidak berani mengganti rugi;
- c. Panitia Pengadaan Tanah disalahkan (dipidana) karena mengganti rugi tanah bekas hak;
- d. Pembangunan tersendat/terhambat

Demikian juga halnya bila tanah-tanah yang terkena proyek pengadaan tanah tersebut merupakan tanah-tanah bekas objek *landreform*. Dalam banyak kasus didapati bahwa tanah-tanah objek *landreform* oleh subjek penerima hak tidak didaftarkan (tidak disertipikatkan) dan ketika tanah bekas objek *landreform* tersebut terkena proyek pengadaan tanah timbul keraguan untuk menentukan status tanah dimaksud sebagai tanah negara atau tanah hak.

Dengan keluarnya UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, maka pemberian ganti kerugian atau uang santunan tersebut memperoleh legitimasi hukum. Di dalam penjelasan Pasal 40 UU No.2 tahun 2012 tersebut dinyatakan bahwa salah satu pihak yang berhak menerima ganti kerugian atas objek pengadaan tanah adalah pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, yaitu pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar hukum (peraturan perundang-undangan). misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih

menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar hukum.

Menurut UUPA, dengan berakhirnya hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan Hak Pengelolaan maka status tanah tersebut dinyatakan menjadi tanah negara. akan tetapi pada beberapa kasus menunjukkan bahwa terdapat perbedaan persepsi antara berbagai otoritas dalam memahami tanah negara bekas hak tersebut. Disatu sisi, terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak tidak memiliki hak atas HGB,HGU, dan Hak Pengelolaan tersebut dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai.

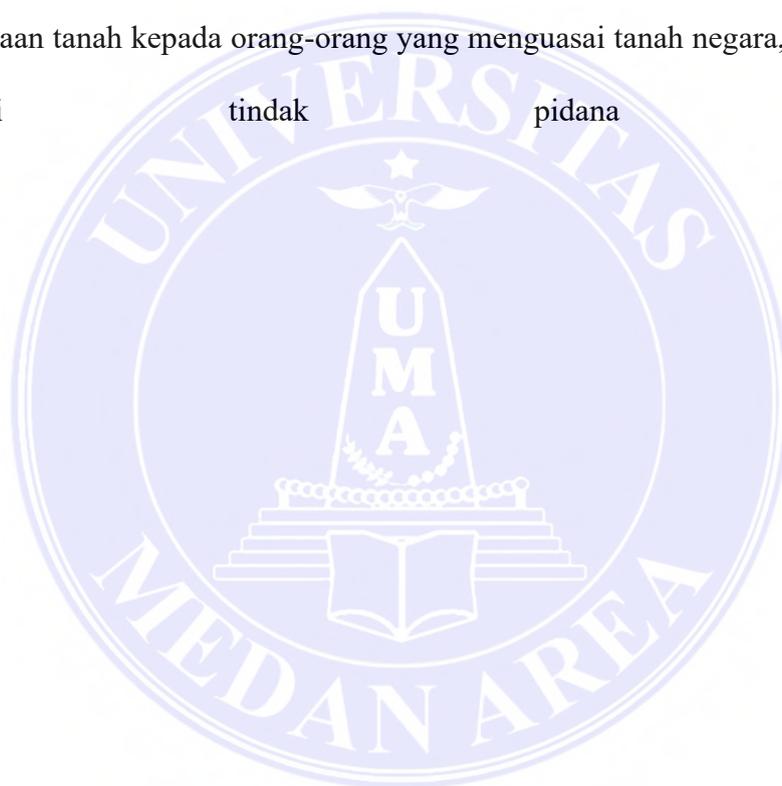
Sementara itu, pada sisi lain terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak masih mempunyai hak atas bekas HGU dan HGB tersebut sebagaimana selama ini menjadi pegangan bagi otoritas pertanahan.

Otoritas pertanahan berpendapat bahwa meskipun hak atas tanah berakhir, namun masih terdapat hubungan hukum antara bekas pemegang hak atas tanah dan tanahnya.

Hal ini berdasarkan bahwa terdapat hubungan subjek hukum dengan tanah tersebut pada hakikatnya berdimensi 2 (dua) yaitu berwujud hak atas tanah dan pemilikan /penguasaan tanah. Dalam pemikiran ini, meski sesuatu hak atas tanah masih diakui, dalam praktik hal tersebut dapat dilihat dalam hal adanya pemberian ganti rugi atas tanah-tanah yang terkena ketentuan *landreform* (tanah bekas

nasionalisasi, tanah absentei, tanah yang terkena batas maksimum) dan tanah-tanah terlantar⁸².

Menurut Otoritas Kejaksaan bahwa dengan berakhirnya hak atas tanah, maka berakhirilah hubungan hukum antara bekas pemegang hak atas tanah dengan tanah tersebut, sehingga segala bentuk ganti rugi yang diberikan kepada bekas pemegang hak dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan pemberian ganti kerugian (uang tali kasih, uang kerohiman), dalam hal pengadaan tanah kepada orang-orang yang menguasai tanah negara, dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.⁸³



⁸² Sustiyadi dalam Oloan Sitorus et all, *Aspek Hukum Tanah Bekas Hak Guna Usaha Perkebunan di Provinsi Sumatera Utara*, Bhumi, Jurnal Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Nomor 24, Vol. 8 tahun 2008, hal. 4

⁸³ *Ibid.*

BAB V **KESIMPULAN DAN SARAN**

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka didapat beberapa kesimpulan yaitu:

- a. Peran BPN dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai Lembaga Pemerintah yang memiliki otoritas/kewenangan mengadakan pendaftaran tanah bagi masyarakat yang dilakukan dengan cara sistemik dan sporadik (perorangan) dan kepastian pengukuran tanah. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional berperan dalam kepastian pengukuran, pemeliharaan data pendaftaran tanah, serta BPN berperan sebagai Pembina Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT dan PPAT Sementara), Panitia Ajudikasi, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, Pejabat Kantor Lelang sebagai pejabat terkait dengan pendaftaran tanah
- b. Kedudukan pemerintah terhadap tanah yang melekat di atasnya Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jika melihat pada ketentuan UUPA, maka dengan berakhirnya hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan Hak Pengelolaan maka status tanah tersebut dinyatakan menjadi tanah negara. Akan tetapi satu sisi, terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak tidak memiliki hak atas HGB, HGU, dan Hak Pengelolaan tersebut dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai. Sementara itu, pada sisi lain terdapat pandangan bahwa bekas pemegang hak masih mempunyai hak atas bekas HGU dan

HGB tersebut sebagaimana selama ini menjadi pegangan bagi otoritas pertanahan. Otoritas pertanahan berpendapat bahwa meskipun hak atas tanah berakhir, namun masih terdapat hubungan hukum antara bekas pemegang hak atas tanah dan tanahnya.

- c. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait HGI, bahwa Perlindungan hukum terhadap HGU berakhir sudah haknya tidak dijelaskan secara pasti kepada siapa dapat diberikan haknya.

5.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian diatas, maka disarankan beberapa hal yaitu:

- a. Disarankan kepada Pemerintah untuk memberikan kepastian hukum bagi pengaturan hak pengelolaan tanah negara yang diatasnya terdapat hak guna bangunan, agar tercipta kepastian hukum.
- b. Disarankan kepada Pemerintah untuk menambah sumber daya manusia di Badan Pertanahan Nasional khususnya di daerah sebagai bentuk percepatan penyelesaian persoalan pertanahan nasional, diantaranya maraknya mafia tanah, ketidakpastian hukum, kurangnya sosialisasi tentang pendaftaran tanah serta prosedur pendaftaran HGB agar dibuat regulasi yang pasti;
- c. Disarankan kepada Pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan diatas Tanah Negara dengan perjanjian antara pemerintah selaku pihak yang menguasai tanah dan pihak lain yang memegang hak guna bangunan, dan juga HGB didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Achmad Ali, 2000, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Adi Sulistiyono, 2007, *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep, Dan Paradigma Moral*, UNS Press, Surakarta.
- A.V. Dicey, 1952, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Mc Millan and Co, London.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-9, Jakarta: Djambatan.
- Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bernhard Limbong, 2014, *Opini Kebijakan Agraria*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
- _____ 2014, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
- _____ 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Bernard Arief Sidharta, 2009, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Madju, cetakan ke tiga.
- Friedrich Hayek, 1960, *The Constitution Of Liberty*, University Of Chicago Press, Chicago
- Gianfranco Poggi, 1978, *The Development of the Modern State*, New York: Stanford University Press.
- Garuda Wiko, 2009, *Pembangunan Sistem Hukum Berkeadilan*, dalam Buku *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi*, Editor: Satya Arianto dan Ninuk Triyanti, Rajawali Press, Jakarta
- Gunawan Wiradi, *Sejarah UUPA-1960 dan Tantangan Pelaksanaannya Selama 44 Tahun*, Bahan Presentasi Dalam Seminar Yang Diselenggarakan oleh FSPI, tanggal 2 September 2004 di Gedung Juang 45, Jl. Menteng Raya, Jakarta

- Heru Kuswanto, 2011, *Hukum Agraria*, (Modul) Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya.
- Hadari Nawawi, 2010, *Metode Penelitian Sosial*, Laksbang Grafika, Surabaya.
- Imam Soetikno, 1994, *Proses Terjadinya UUPA : Peran Serta Seksi Agraria*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 1994. *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Julis Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 1998, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Kurniawan Ghazali, 2013, *Cara Mudah Mengurus Sertipikat Tanah*, Kata Pena, Jakarta.
- Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Liliz Nur Faizah, *Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis*, (rangkuman dari Bab II tentang Hak Menguasai Negara, dalam skripsi "Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1960-2006)" di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta pada tahun 2007). http://zeilla.files.wordpress.com/2008/05/hmn_filosofis.pdf
- Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- _____, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- M. Yamin, 2003, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Muchtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: PT. Alumni.
- Muchsan, 2003, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan, Administrasi Negara di Indonesia*, Jakarta: Liberti.
- Mohammad Machfudh Zarqoni, 2015, *Hak Atas Tanah (Perolehan, Asal, dan Turunannya, serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum maupun Perlindungan Kepemilikannya*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher.

- M.Solly Lubis,1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian* Bandung : Mahar Madju.
- Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*,Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006.
- Oloan Sitorus et all, *Aspek Hukum Tanah Bekas Hak Guna Usaha Perkebunan di Provinsi Sumatera Utara*, Bhumi, Jurnal Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Nomor 24, Vol. 8 tahun 2008
- Padmo Wahyono,1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 2, Juni 2012.
- _____, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991
- Sudikno Mertokusumo,2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 2011
- Sacipto Rahardjo,1991, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Salim H.S. 2005. *Hukum Kontrak Teori dan Tehnik Penyusunan Kontrak*, Mataram: Sinar Grafika.
- Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo,2006, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- W. Friedmann,1971, *The State And The Rule Of The Law In A Mixed Economy*, Steven & Son, London.
- Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan : Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Victor,2018. *Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan Di Jalan Nibung Raya Kecamatan Medan Petisah*, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Yudhi Setiawan, 2010, *Hukum Pertanahan, Teori Dan Praktik*, Bayu Media Publishing, Malang.
- Zarfitson, 2017. *Eksekusi Objek Jaminan Hak Tanggungan Sebagai Jaminan Kredit di BPR Kabupaten Sijunjung*, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang.

Zuryawan Isvandiari Zoebir, *Bayang-Bayang Cultuurstelsel Dan Domein Verklaring Dalam Praktik Politik Agraria*,
<http://zuryawanisvandiarioebir.wordpress.com/2008/11/07/bayang-bayang-cultuurstelsel-dan-domein-verklaring-dalam-praktik-politik-agraria/>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keungan Negara

Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Undang – undang nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang no. 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Putusan Putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 053/PUU-II/2004 tanggal 17 Desember 2004

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.