

## **BAB II**

### **PELAKSANAAN PENYIDIKAN TERHADAP TINDAK PIDANA PEMALSUAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH DI RESKRIMUM POLDA SUMUT**

#### **2.1 Dasar Hukum Dalam Penyidikan Tindak Pidana Pemalsuan Sertipikat hak atas Tanah.**

##### **2.1.1 Unsur Pasal 263 KUHP**

Adapun unsur-unsur Tindak Pidana Pemalsuan Surat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 KUHP menurut Mahmud Mulyadi adalah sebagai berikut:

##### **Rumusan Tindak Pidana Pemalsuan Surat**

Kejahatan pemalsuan surat pada umumnya adalah pemalsuan surat dalam bentuk pokok yang dimuat dalam Pasal 263 KUHP, yaitu sebagai berikut: Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, dipidana jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian karena pemalsuan surat dengan pidana penjara paling lama 6 tahun;

- (1) Dipidana dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah asli, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Unsur-unsur tindak pidana pemalsuan yang terdapat pada Pasal 263 di atas adalah sebagai berikut:

##### **Pasal 263 Ayat (1)**

### a. Unsur Objektif

- 1) Perbuatan, yaitu:
  - (a) Membuat surat palsu, atau
  - (b) Memalsukan surat.
- 2) Objeknya adalah “surat” :
  - (a) yang dapat menimbulkan sesuatu hak;
  - (b) yang menimbulkan sesuatu perikatan;
  - (c) yang menimbulkan suatu pembebasan hutang;
  - (d) yang diperuntukan sebagai bukti dari pada sesuatu hal.
- 3) Dapat menimbulkan akibat kerugian dari pemakaian surat tersebut.

### b. Unsur Subjektif

“Dengan maksud” untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu.

### Pasal 263 Ayat (2)

#### a. Unsur Objektif

- 1) Perbuatan, yaitu: “memakai”
- 2) Objeknya adalah :
  - (a) Surat Palsu
  - (b) Surat yang dipalsukan
- 3) Pemakaian surat tersebut dapat menimbulkan kerugian

#### b. Unsur Subjektif : Dengan sengaja

### Keterangan Unsur Pasal 263 KUHP

#### Unsur Objektif

##### 1. Unsur perbuatan: ”

- a. membuat surat palsu dan
- b. memalsukan surat”

Pemalsuan berasal dari suku kata “palsu” yang berarti tidak tulus, tidak sah, tiruan, curang dan tidak jujur. Pemalsuan dapat diartikan sebagai perbuatan

meniru sesuatu atau membuat sesuatu secara tidak sah sehingga tampak seperti yang asli.<sup>35</sup>

Pemalsuan dapat dilakukan dengan dua cara:<sup>36</sup>

1) Pemalsuan secara materil

Yaitu merubah suatu benda, tanda, merek, mata uang atau tulisan yang semula asli, dirubah sedemikian rupa sehingga mempunyai sifat yang lain. Dengan kata lain, surat atau tulisan tersebut di dalam wujudnya sama sekali palsu sejak dari awalnya.

2) Pemalsuan secara intelektual

yaitu pemalsuan yang dilakukan dengan cara merubah keterangan atau pernyataan yang terdapat dalam suatu surat atau tulisan sehingga tidak sesuai dengan fakta sebenarnya. Dengan kata lain, pada pemalsuan secara intelektual, bentuk surat atau tulisan ini sejak awal adalah asli, namun isinya atau yang diterangkan atau yang dinyatakan di dalam surat atau tulisan tersebut tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Pemalsuan intelektual ini hanya dapat terjadi pada tulisan atau surat-surat. Pemalsuan secara materil ini sering dilakukan orang dengan maksud mempergunakan atau untuk membuat orang lain mempergunakan benda yang dipalsukan itu sebagai benda yang asli. Pemalsuan secara intelektual sering disertai dengan maksud-maksud yang tidak dapat dibenarkan.

---

<sup>35</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka), hlm 719

<sup>36</sup> R. Tresna, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Tiara Ltd., 1959), hlm 271-272.

Sifatnya yang sangat mencolok adalah adanya suatu kebohongan yang diterangkan atau dinyatakan orang di dalam surat-surat atau tulisan-tulisan.

**a. Membuat surat palsu (*valschelijk opmaken*)**

Membuat surat palsu adalah membuat sebuah surat yang seluruh atau sebagian isinya palsu. Palsu artinya tidak benar atau bertentangan dengan yang sebenarnya. Membuat surat palsu ini dapat berupa hal-hal sebagai berikut:<sup>37</sup>

- 1) Membuat sebuah surat yang sebagian atau seluruh isinya tidak sesuai atau bertentangan dengan kebenaran. Perbuatan ini disebut dengan pemalsuan secara intelektual (*intelectuele valscheid*).
- 2) Membuat sebuah surat yang seolah-olah surat itu berasal dari orang lain selain dari si pembuat surat. Palsunya surat ini terletak pada asal atau si pembuat surat. Perbuatan ini disebut *pemalsuan secara materiil (materiele valscheid)*.

Di samping isi dan asalnya sebuah surat yang disebut surat palsu, juga apabila tanda tangannya tidak benar. Hal ini bisa terjadi dalam hal:

- 1) Membuat dengan meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada, misalnya seseorang yang telah meninggal dunia atau yang sama sekali tidak pernah ada (fiktif);
- 2) Membuat dengan meniru tanda tangan orang lain baik dengan persetujuannya ataupun tidak;

---

<sup>37</sup> Adami Chazawi, *Kejahatan Mengenai Pemalsuan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2000), hal. 100

- 3) Tanda tangan yang dimaksud disini termasuk tanda tangan dengan menggunakan cap atau stempel tanda tangan yang menyatakan bahwa disamakan dengan menandatangani suatu surat adalah membubuhkan stempel tanda tangannya);

Wirjono Prodjodikoro memberikan ilustrasi bahwa dikatakan membuat surat palsu adalah:

- 1) Seorang A membuat surat seolah-olah berasal dari seorang B dan menandatangani dengan meniru tanda tangan si B;
- 2) Seorang A membuat surat dan menandatangani sendiri tetapi isinya tidak benar;
- 3) Seorang A mengisi kertas kosong yang sudah ada tanda tangan si B dengan tulisan yang tidak benar.<sup>38</sup>

Perbuatan membuat surat palsu dapat mengenai tanda tangan maupun mengenai isi dari tulisan atau surat, dimana perbuatan itu menggambarkan secara palsu bahwa surat itu, baik secara keseluruhan maupun dari hanya tanda tangannya atau isinya berasal dari seseorang yang namanya tercantum dalam tulisan tersebut.

Pemalsuan tandatangan dapat terjadi dengan kondisi sebagai berikut:<sup>39</sup>

- 1) Meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada, misalnya seseorang yang telah meninggal dunia atau yang sama sekali tidak pernah ada (fiktif);

---

<sup>38</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*. (Bandung: PT. Eresco, 1986), hlm 188.

<sup>39</sup> HAK. Moch. Anwar, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II) Jilid I*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 189.

- 2) Pembubuhan tanda tangan orang lain dengan menirunya atas persetujuannya;
- 3) Mengisi sutau blanko-kertas segel yang telah lebih dulu dibubuhi tanda tangan orang lain, pengisian mana pada dasarnya bertentangan atau menyimpang dari kehendak penanda tangan;
- 4) Menanda tangani dengan nama sendiri, apabila isi dan penggunaan surat tersebut menimbulkan gambaran seakan-akan tanda tangan itu berasal dari seseorang yang sama namanya.

Menurut Lamintang bahwa perbuatan membuat surat palsu, yaitu pada awalnya belum ada sesuatu surat apapun, kemudian dibuatlah surat itu dengan isi yang seluruhnya atau sebagian bertentangan dengan kebenaran. Perbuatan membuat surat palsu adalah sebelum perbuatan dilakukan, belum ada surat. Kemudian dibuat suatu surat yang isinya sebagian atau seluruhnya bertentangan dengan kebenaran atau palsu. Seluruh tulisan dalam surat itu dihasilkan oleh perbuatan membuat surat palsu. Surat yang demikian disebut dengan surat palsu atau surat tidak asli.<sup>40</sup>

#### **b. Memalsukan surat**

Merupakan perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruh isinya menjadi lain atau berbeda dengan isi surat semula.

---

<sup>40</sup> PAF. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru, 1984), hlm 6.

Tidak penting apakah dengan perubahan itu lalu isinya menjadi benar, bila perbuatan mengubah itu dilakukan oleh orang yang tidak berhak, maka pemalsuan surat itu terjadi. Orang yang tidak berhak itu adalah orang selain si pembuat surat.

Sama halnya dengan dengan pengertian pertama, maka memalsukan surat dapat terjadi pada sebagian atau seluruh isi surat, juga pada tanda tangan si pembuat surat.

Dikatakan memalsukan surat, Wirjono Prodjodikoro memberikan ilustrasi sebagai berikut adalah:

- 1) Si A mengubah surat dari si B yang sudah selesai tertulis sedemikian rupa sehingga isi surat menjadi lain dan tidak benar;
- 2) Si A mengubah tanda tangan dari B menjadi tanda tangan orang lain (misalnya si C), sehingga isi surat tersebut seolah-olah berasal dari C.

Lamintang berpendapat: Perbuatan memalsukan surat, yaitu pada awalnya sudah ada sepucuk surat yang kemudian isinya dirubah sedemikian rupa, baik seluruhnya atau sebagian, sehingga bertentangan dengan kebenaran atau menjadi berbeda dari isinya yang semula.

### **2.1.2 Objeknya: surat**

Surat (*geshrift*) adalah suatu lembaran kertas yang di atasnya terdapat tulisan yang terdiri dari kalimat dan huruf termasuk angka yang mengandung atau berisi buah pikiran atau makna tertentu, yang dapat berupa tulisan dengan tangan, dengan mesin ketik, komputer, dengan mesin cetakan dan dengan cara serta alat apapun.

Tidak semua surat dapat menjadi objek tindak pidana pemalsuan surat, melainkan terbatas pada 4 macam surat, yaitu:

- 1) Surat yang dapat menimbulkan suatu hak;

Secara umum sebuah surat tidak melahirkan secara langsung adanya suatu hak. Hak ini sendiri timbul dari adanya perikatan hukum (perjanjian) yang tertuang dalam surat tersebut. Namun ada surat-surat tertentu yang disebut surat formil yang langsung menerbitkan suatu hak tertentu, misalnya cek, bilyet giro, wesel, SIM, ijazah dan lain sebagainya.

- 2) Surat yang dapat menimbulkan suatu perikatan;

Surat yang berisi suatu perikatan pada dasarnya berupa surat yang karena perjanjian itu melahirkan hak. Misalnya surat jual beli, melahirkan hak sipenjual untuk menerima uang pembayaran harga benda, dan pembeli mempunyai hak untuk memperoleh atau menerima benda yang dibelinya.

- 3) Surat yang dapat menimbulkan pembebasan hutang;

Lahirnya pembebasan hutang pada dasarnya disebabkan karena dan dalam hubungannya dengan suatu perikatan. Misalnya suatu kuitansi yang berisi penyerahan sejumlah uang tertentu dalam hal dan dalam hubungannya dengan jual beli, hutang piutang dan lain sebagainya.

- 4) Surat yang diperuntukan bukti mengenai suatu hal.

Mengenai surat di atas, ada dua point yang perlu dibahas, yaitu:

- a. mengenai diperuntukan sebagai bukti; dan
- b. tentang sesuatu hal.

Sesuatu hal yang dimaksudkan di atas adalah kejadian atau peristiwa tertentu, baik yang diadakan (misalnya perkawinan) maupun karena peristiwa alam (misalnya kelahiran dan kematian).

Peristiwa tersebut mempunyai suatu akibat hukum. Arrest HR tertanggal 22-10-1923 menyatakan bahwa yang diperhatikan sebagai bukti suatu hal adalah kejadian yang menurut hukum mempunyai pengaruh. Dalam hal ini adalah membawa pengaruh terhadap hubungan hukum orang-orang yang bersangkutan.

Sedangkan yang dimaksud dengan bukti adalah sifat surat itu mempunyai kekuatan Penyidikan (*bewijskracht*). Penentuan bahwa surat ini mempunyai kekuatan Penyidikan adalah UU atau kekuasaan tata usaha negara (Satochid Kartanegara).

### **2.1.3 Pemakain surat tersebut dapat menimbulkan kerugian.**

Kata “dapat” yang dicantumkan pada rumusan unsur diatas bermakna bahwa adanya kerugian itu tidak perlu dibuktikan secara nyata, kemungkinan atau potensi saja akan adanya kerugian sudah cukup memenuhi unsur ini. Dalah hukum pidana unsur ini mengandung delik formil, yaitu suatu delik yang tidak mensyaratkan adanya akibat dari tindak pidana sebagai syarat pembuktian. Cakupan kerugian ini tidak hanya kerugian materil semata, bisa juga kerugian moril, berupa kehormatan dan perasaan keadilan masyarakat.

**Unsur Subjektif :**

- 1) Dengan maksud untuk memakai atau menyuruh memakai seolah-olah keterangan itu sesuai dengan kebenaran” (Pasal 263 Ayat (1) KUHP);
- 2) Dengan sengaja (Pasal 263 Ayat (2) KUHP);

Unsur di atas di dalam hukum pidana berkaitan dengan pertanggung jawaban pidana atau kemampuan bertanggung jawab pelaku kejahatan. Dari kata-kata “dengan maksud (Pasal 263 Ayat 1) dan dengan sengaja (Pasal 263 Ayat 2)” maka pertanggungjawaban pidana yang dirumuskan di dalam Pasal 266 KUHP ini adalah pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan, baik berupa kesengajaan, maupun kelalaian.

Dalam kitab Undang-undang Hukum Pidana (*Crimineel Wetboek*) Tahun 1809 dicantumkan: “Sengaja ialah kemauan untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang atau diperintahkan oleh undang-undang”. Dalam *Memorie van Toelichting* (MvT) Menteri Kehakiman sewaktu Pengajuan *Criminial Wetboek* 1881 (yang menjadi Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia Tahun 1915), dijelaskan: “Sengaja” diartikan: “dengan sadar dan kehendak melakukan suatu kejahatan tertentu”.

Beberapa sarjana merumuskan *de will* sebagai keinginan, kemauan, kehendak, dan perbuatan merupakan pelaksanaan dari kehendak. *De will* (kehendak) dapat ditujukan terhadap perbuatan yang dilarang dan akibat yang

dilarang. Ada dua teori yang berkaitan dengan pengertian “sengaja”, yaitu teori kehendak dan teori pengetahuan atau membayangkan.<sup>41</sup>

Menurut teori kehendak, sengaja adalah kehendak untuk mewujudkan unsur-unsur delik dalam rumusan undang-undang. sebagai contoh, A mengarahkan pistol kepada B dan A menembak mati B; A adalah “sengaja” apabila A benar-benar menghendaki kematian B.

Menurut Teori pengetahuan atau teori membayangkan, manusia tidak mungkin dapat menghendaki suatu akibat karena manusia hanya dapat mengingini, mengharapkan atau membayangkan adanya suatu akibat. Adalah “sengaja” apabila suatu akibat yang ditimbulkan karena suatu tindakan dibayangkan sebagai maksud tindakan itu dan karena itu tindakan yang bersangkutan dilakukan sesuai dengan bayangan yang terlebih dahulu telah dibuat. Teori itu menitik beratkan pada apa yang diketahui atau dibayangkan sipembuat, ialah apa yang terjadi pada waktu ia berbuat.

Dari kedua teori tersebut, Prof. Moeljatno lebih cenderung kepada teori pengetahuan atau membayangkan. Alasannya adalah : “Karena dalam kehendak dengan sendirinya diliputi pengetahuan. Sebab untuk menghendaki sesuatu, orang lebih dahulu sudah harus mempunyai pengetahuan (gambaran) tentang sesuatu itu. Tapi apa yang diketahui seseorang belum tentu juga dikehendaki olehnya. Lagi pula kehendak merupakan arah, maksud atau tujuan perbuatannya. Konsekuensinya ialah, bahwa untuk menentukan sesuatu perbuatan yang

---

<sup>41</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, (penerbit Yayasan Sudarto, 1990), hlm 102-105. Lihat juga A. Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Cetakan Pertama, (Sinar Grafika, Jakarta, 1995), hlm 282-285.

dikehendaki oleh terdakwa, maka (1) harus dibuktikan bahwa perbuatan itu sesuai dengan motifnya untuk berbuat dan bertujuan yang hendak dicapai; (2) antara motif, perbuatan dan tujuan harus ada hubungan kausal dalam batin terdakwa.<sup>42</sup>

Dalam ilmu hukum pidana pada umumnya dibedakan tiga macam kesengajaan, yaitu :<sup>43</sup>

- 1) Kesengajaan sebagai maksud (*opzet alsoogmerk*),  
adalah suatu perbuatan yang merupakan tindak pidana yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Jonkers kesengajaan ini merupakan bentuk yang paling murni dan sederhana.
- 2) Kesengajaan dengan kesadaran akan kepastian, yakni seseorang yang melakukan suatu perbuatan, menyadari bahwa apabila suatu perbuatan itu dilakukan, maka secara pasti akan mengakibatkan akibat yang melahirkan tindak pidana.
- 3) Kesengajaan melakukan suatu perbuatan dengan keinsyafan bahwa ada kemungkinan timbulnya suatu perbuatan lain yang merupakan tindak pidana . Kesengajaan ini dikenal pula dengan sebutan *voorwardelijk opzet* atau *dolus eventualis*.

Kesengajaan sebagai maksud (*opzet alsoogmerk*) bermakna bahwa sipelaku benar-benar menghendaki melakukan perbuatan tersebut untuk mencapai

---

<sup>42</sup> Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cetakan Kedua, (Bina Aksara, Jakarta, 1994), hlm 172-173.

<sup>43</sup> Hamzah Hatrik, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996), hlm 89.

akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukum pidana. (Menurut Wirjono Prodjodikoro).

Kesengajaan secara keinsyafan kepastian (*Opzet Bijzekerheids-Bewustzinj*) adalah kesengajaan bahwa pelaku dengan perbuatannya itu tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari *delict* tetapi si pelaku tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu, kalau hal itu terjadi (Menurut Wirjono Prodjodikoro).

Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan (*Opzet met waarschijnlijkheid Bewustzinj*) bahwa pelaku memandang akibat dari apa yang dilakukannya tidak sebagai suatu hal yang niscaya terjadi, melainkan sekedar sebagai suatu kemungkinan yang pasti “*waarschijnlijkheid*” (Jan Remmelink).

## **2.2 Tinjauan Umum Penyelidikan dan PENYIDIKAN**

### **a. Pengertian Penyelidik dan Penyelidikan**

#### **1) Penyelidik**

Yang dimaksud Penyelidik menurut Pasal 1 ayat (4) KUHAP adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.

#### **2) Penyelidikan**

Yang dimaksud Penyelidikan menurut Pasal 1 ayat (5) KUHAP adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.

Penyelidikan bukanlah fungsi yang berdiri sendiri, terpisah dari fungsi Penyidikan melainkan hanya merupakan salah satu cara/ metode ataupun merupakan sub dari fungsi Penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan, penyelesaian Penyidikan dan penyerahan berkas perkara kepada penuntut umum.

Latar belakang motivasi dan urgensi diintroduksikannya fungsi penyelidikan antara lain adanya perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia, adanya persyaratan dan pembatasan yang ketat dalam penggunaan upaya paksa, ketatnya pengawasan dan adanya lembaga ganti rugi dan rehabilitasi, dikaitkan bahwa tidak setiap peristiwa yang terjadi dan diduga sebagai tindak pidana. Maka sebelum melangkah lebih lanjut dengan melakukan Penyidikan dengan konsekuensi digunakannya upaya paksa, perlu ditentukan terlebih dahulu berdasarkan keterangan atau data yang didapat dari penyelidikan, bahwa peristiwa yang terjadi dan diduga sebagai tindak pidana yaitu benar adanya merupakan tindak pidana sehingga dapat dilanjutkan dengan tindakan Penyidikan. Dapat dikatakan penyelidikan merupakan tindakan persiapan bagi Penyidikan. Jadi sebelum dilakukan tindakan Penyidikan dilakukan dahulu penyelidikan oleh aparat penyidik dengan maksud dan tujuan mengumpulkan bukti-bukti permulaan yang cukup agar

dapat menindak lanjuti berupa Penyidikan. Dengan adanya tahapan penyelidikan, diharapkan tumbuh hati dan rasa tanggungjawab hukum.<sup>44</sup>

b. Tugas dan Wewenang Penyelidik

Menurut pasal 4 KUHAP penyelidik mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Apabila dilihat dari fungsi dan wewenang penyelidik berdasarkan hukum dapat berupa :
  - a) Menerima laporan dan pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.
  - b) Mencari keterangan dan barang bukti.
  - c) Menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa identitas diri.
  - d) Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- 2) Apabila dilihat dari fungsi dan wewenang penyelidik berdasarkan perintah penyidik dapat berupa :
  - a) Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan.
  - b) Pemeriksaan dan penyitaan surat.
  - c) Melakukan sidik jari dan memotret seseorang.
  - d) Membawa dan menghadapkan seseorang kepada penyidik.

---

<sup>44</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP bidang Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 1998), hlm 99-100.

- 3) Apabila dilihat dari hasil membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan tindakan penyelidikan kepada penyidik :
  - a) Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
  - b) Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan jabatan.
  - c) Tindakan itu harus patut dan masuk akal.
  - d) Dengan pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa.
  - e) Menghormati hak asasi manusia.

c. Pengertian Penyidik dan Penyidikan

1) Penyidik

Menurut Pasal 1 ayat (1) KUHAP yang dimaksud Penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan Penyidikan.

Mengenai syarat kepangkatan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, yaitu dengan PP Nomor 27 Tahun 1983 Pasal 2 dan Pasal 3.

Pengaturannya adalah sebagai berikut :

- a) Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia yang sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua (Pelda Pol) yang ditunjuk oleh Kepala Kepolisian Indonesia.
- b) Komandan Sektor yang karena jabatannya adalah Penyidik/ Pelda Pol tidak ada, untuk melakukan Penyidikan atas usul pimpinannya.

Kepala Kepolisian RI mengangkat Penyidik Pembantu dengan syarat-syarat :

- (1) Pejabat Kepolisian Negara RI tertentu sekurang-kurangnya berpangkat Sersan Dua Polisi.
- (2) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda ( Golongan II/ a ).
- c) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda Tingkat I ( Golongan II/ b ).

## 2) Penyidikan

Menurut Pasal 1 ayat (2) KUHAP yang dimaksud Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Secara formal prosedural, suatu proses Penyidikan dikatakan telah mulai dilaksanakan sejak dikeluarkannya Surat Perintah Penyidikan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di instansi penyidik, setelah pihak kepolisian menerima laporan atau informasi tentang adanya suatu peristiwa tindak pidana yang telah memeriksa laporan dan informasi tersebut secara cermat, cepat dan teliti. Hal ini selain untuk menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dari pihak Kepolisian, dari pihak tersangka dengan adanya Surat Perintah tersebut adalah sebagai jaminan terhadap perlindungan hak-hak yang dimilikinya.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Hamid, H. Hamrat, dan Harun M. Husein, *Pembahasan Permasalahan KUHAP Bidang Penyidikan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1992), hlm 36.

Berdasarkan pada Pasal 109 ayat (1) KUHAP, maka seorang penyidik yang telah mulai melaksanakan suatu Penyidikan terhadap peristiwa tindak pidana, penyidik harus segera mungkin untuk memberitahukan telah dimulai Penyidikan yang berlarut-larut tanpa ada suatu penyelesaian, seorang penyidik diwajibkan untuk memberitahukan perkembangan Penyidikan kepada penuntut umum, sementara di pihak penuntut umum berwenang untuk meminta penjelasan kepada penyidik mengenai perkembangan Penyidikan yang dilakukan oleh penyidik.

Dalam penghentian Penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau Penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik wajib mengeluarkan SP3 (surat perintah penghentian Penyidikan ) yang mana tembusan surat tersebut disampaikan terhadap penuntut umum, tersangka dan keluarganya (Pasal 109 ayat (2) KUHAP). Sedangkan

apabila dalam hal penyidik telah selesai melakukan Penyidikan maka penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum, yang mana jika penuntut umum berpendapat bahwa hasil Penyidikan tersebut masih kurang lengkap maka berkas perkara akan dikembalikan disertai dengan petunjuk untuk dilengkapi kepada penyidik dan setelah itu penyidik wajib segera melakukan Penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum (Pasal 110 KUHAP).

d. Tugas dan Wewenang Penyidik

1) Sesuai dengan pengertian dari Penyidikan menurut Pasal 1 ayat (2) KUHAP maka tugas pokok dari seorang penyidik adalah :

a) Mencari dan mengumpulkan bukti yang dengan bukti-bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi.

b) Menemukan tersangka.<sup>46</sup>

2) Untuk menunjang tugas utama penyidik agar berjalan dengan lancar, maka penyidik diberi kewenangan untuk melaksanakan kewajibannya, seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi :

Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang :

- a) Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.
- b) Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian.
- c) Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
- d) Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan.
- e) Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat.
- f) Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.
- g) Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- h) Mendatangkan saksi ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
- i) Mengadakan penghentian Penyidikan.
- j) Mengadakan tindakan lain menurut hukum.

3) Menurut Pasal 8 KUHAP menjelaskan tugas penyidik yaitu :

- a) Membuat berita acara tentang hasil pelaksanaan tindakannya.
- b) Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum, yang meliputi dua tahap yaitu :
  - (1) Penyidik hanya menyerahkan berkas perkara.

---

<sup>46</sup> Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1992), hlm 17.

- (2) Dalam hal Penyidikan dianggap telah selesai, penyidik menyerahkan tanggungjawab atas tersangka dan barang bukti pada Penuntut Umum.

e. Upaya-upaya paksa dalam Penyidikan

1) Penangkapan

Penangkapan menurut Pasal 1 butir 20 KUHAP adalah suatu tindakan penyidik berupa pengkekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan Penyidikan atas penuntutan dan atau peradilan. Penangkapan dan penahanan tersebut harus memenuhi ketentuan Pasal 21 KUHAP, dengan adanya tersangka melakukan, melarikan diri, merusak barang/ menghilangkan barang bukti atau mengulangi tindak pidana.

Untuk kepentingan Penyidikan, penyidik dan penyidik pembantu berwenang melakukan penangkapan (Pasal 16 KUHAP). Perintah penangkapan dilakukan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup (Pasal 17 KUHAP). Menurut Pasal 18 KUHAP yaitu :

- a) Pelaksanaan tugas penangkapan dilakukan oleh petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperlihatkan surat tugas serta memberikan kepada tersangka dan menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan serta tempat ia diperiksa.
- b) Dalam hal tertangkap tangan penangkapan dilakukan tanpa surat perintah, dengan ketentuan bahwa penangkapan beserta barang bukti yang ada diserahkan kepada penyidik atau pembantu yang terdekat.

- c) Tebusan surat perintah penangkapan sebagaimana dalam ayat (1) harus diberikan kepada keluarganya segera setelah penangkapan dilakukan.

## 2) Penahanan

Menurut Pasal 1 butir 21 KUHAP, penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Penahanan pada prinsipnya yaitu pembatasan kebebasan bergerak seseorang yang merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang harusnya dihormati dan dilindungi oleh Negara. Penahanan yang dilakukan terhadap tersangka/ terdakwa dan peraturan-peraturan yang harus dilaksanakan secara limitatif sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam KUHAP.

Untuk kepentingan Penyidikan, penyidik atau penyidik pembantu atau perintah penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 berwenang melakukan penahanan. Mengenai penahanan yang dilakukan oleh penyidik, jangka waktunya paling lama 20 (dua puluh) hari, namun apabila masih diperlukan guna kepentingan Penyidikan yang belum selesai dapat diperpanjang oleh penuntut umum paling lama 40 (empat puluh) hari, (Pasal 24 ayat (1), (2) KUHAP).

Terhadap penahanan yang dilakukan penyidik ini dapat diajukan keberatan dengan prosedur sebagai berikut :

- a) Keberatan penahanan dapat diajukan kepada penyidik yang melakukan penahanan yang dapat diajukan oleh tersangka, keluarganya atau penasehat hukumnya.

(1) Penahanan rumah tahanan Negara.

- (2) Penahanan rumah.
  - (3) Penahanan kota (Pasal 22 KUHAP).
- b) Keberatan tersebut dapat dikabulkan penyidik dengan mempertimbangkan perlu atau tidaknya tersangka tetap ditahan atau tetap dalam jenis penahanan tertentu. Hal tersebut dapat juga dilakukan oleh atasan penyidik atas permohonan keluarga tersangka atau penasehat hukumnya.
- c) Permintaan dapat dikabulkan dengan atau tanpa syarat apabila penahanan yang dilakukan oleh penyidik dapat diajukan pra peradilan melalui Pengadilan Negeri setempat (Pasal 124 KUHAP).

Menurut Pasal 21 KUHAP :

- (1) Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana.
- (2) Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan oleh penyidik atau penuntut umum terhadap tersangka atau terdakwa dengan memberikan surat perintah penahanan atau penetapan hakim yang mencantumkan identitas tersangka atau terdakwa dan menyebutkan alasan penahanan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan atau didakwakan serta tempat ia ditahan.

- (3) Tembusan surat perintah penahanan atau penahanan lanjutan atau penetapan hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan kepada keluarganya.
- (4) Penahanan tersebut hanya dapat dikenakan terhadap tersangka atau terdakwa yang melakukan tindak pidana dan percobaan maupun pemberian bantuan dalam tindak pidana tersebut dalam hal : tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.

### 3) Penggeledahan

Penggeledahan adalah suatu tindakan penyidik yang dibenarkan undang-undang untuk memasuki dan melakukan pemeriksaan di rumah tempat kediaman seseorang untuk melakukan pemeriksaan terhadap badan dan pemeriksaan seseorang. Untuk kepentingan Penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan rumah atau penggeledahan pakaian atau penggeledahan badan menurut tata cara yang ditentukan oleh undang-undang.

Penggeledahan yang diatur menurut KUHAP di bedakan menjadi dua, yaitu :

#### a) Penggeledahan rumah

Penyidik atau petugas yang melakukan penggeledahan mendapatkan surat izin dari Ketua Pengadilan Negeri setempat, guna di tunjukan kepada pemilik rumah yang digeledah. Apabila pihak pemilik rumah menolak untuk digeledah maka harus dihadirkan Kepala Desa setempat atau ketua di lingkungan setempat dan dua orang saksi.

b) Penggeledahan badan

Suatu tindakan yang dilakukan oleh penyidik untuk memeriksa badan atau pakaian tersangka untuk mendapatkan atau mencari benda yang diduga keras terdapat pada badannya atau dibawanya untuk disita.

Dalam Pasal 34 KUHAP menyebutkan :

a) Dalam keadaan yang sangat perlu atau mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 33 ayat (5) penyidik dapat melakukan penggeledahan :

- (1) Pada halaman rumah tersangka bertempat tinggal, berdiam atau yang di atasnya.
- (2) Pada setiap tempat lain tersangka bertempat tinggal, berdiam atau ada.
- (3) Di tempat tindak pidana dilakukan atau terdapat berkasnya.
- (4) Di tempat penginapan atau tempat umum lainnya.

b) Dalam hal penyidik melakukan penggeledahan seperti yang dimaksud dalam ayat (1) penyidik tidak diperkenankan memeriksa atau menyita surat, buku dan tulisan lain yang tidak merupakan benda yang berhubungan dengan tindak pidana yang bersangkutan, kecuali benda yang berhubungan dengan tindak pidana yang bersangkutan atau diduga telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya.

#### 4) Penyitaan

Penyitaan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik guna mengambil alih dan menyimpan di bawah penguasaannya benda tidak bergerak, benda bergerak, tidak berwujud dan berwujud untuk kepentingan Penyidikan dalam Penyidikan, penuntutan dan peradilan.

Menurut Pasal 38 KUHAP :

- a) Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin pengadilan negeri setempat.
- b) Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, tanpa meangurangi ketentuan ayat (1) penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya.

Menurut Pasal 39 KUHAP :

- (1) Yang dapat dikenakan penyitaan adalah :
  - (a). Benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana.
  - (b). Benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya.
  - (c). Benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi Penyidikan tindak pidana.

- (d). Benda yang khusus dibuat atau diperuntukan melakukan tindak pidana.
  - (e). Benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan.
- (2) Benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan Penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan ayat (1).

Jika dalam hal tertangkap tangan penyidik dapat menyita benda dan alat yang ternyata atau yang patut diduga dipergunakan untuk melakukan tindak pidana atau benda lain yang dapat dipakai sebagai barang bukti, maka dalam tertangkap tangan penyidik berwenang untuk menyita paket atau surat atau benda yang pengangkutannya atau pengirimannya dilakukan oleh kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi atau pengangkutan, sepanjang paket, surat atau benda tersebut diperuntukan bagi tersangka atau yang berasal dari padanya dan untuk itu kepada tersangka dan atau kepada pejabat kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi atau pengangkutan yang bersangkutan, harus diberikan surat tanda penerimaan (Pasal 41 KUHAP).

Menurut Pasal 42 KUHAP :

- (a). Penyidik berwenang memerintahkan kepada orang yang menguasai benda yang dapat disita, menyerahkan benda tersebut kepadanya

untuk kepentingan pemeriksaan dan kepada yang menyerahkan benda itu harus diberikan surat tanda penerimaan.

- (b). Surat atau perintah lain hanya dapat diperintahkan untuk diserahkan kepada penyidik jika surat atau tulisan itu berasal dari tersangka atau terdakwa atau ditujukan kepadanya atau kepunyaannya atau diperuntukan baginya atau jikalau benda tersebut merupakan alat untuk melakukan tindak pidana.

#### 5) Pemeriksaan Surat

Menurut Pasal 47 KUHAP :

- a) Penyidik berhak membuka, memeriksa dan menyita surat lain yang dikirim melalui kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi, bank-bank atau pengangkutan jika benda tersebut dicurigai dengan alasan yang kuat mempunyai hubungan dengan perkara pidana yang sedang diperiksa, dengan izin khusus yang diberikan untuk itu dari Ketua Pengadilan Negeri.
- b) Untuk kepentingan tersebut penyidik dapat meminta kepada kepala kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi, bank-bank atau pengangkutan lain untuk menyerahkan kepadanya surat yang dimaksud dan untuk itu harus diberikan tanda surat penerimaan.

Dan menurut Pasal 48 KUHAP :

- (1) Apabila sudah dibuka atau diperiksa, ternyata surat itu terdapat hubungannya dengan perkara yang sedang diperiksa, surat tersebut dilampirkan pada berkas perkara.

- (2) Apabila sesudah diperiksa ternyata surat itu tidak ada hubungannya dengan perkara tersebut, surat itu ditutup rapi dan segera diserahkan kembali kepada kantor pos dan telekomunikasi, jawatan atau perusahaan komunikasi, bank atau pengangkutan lain yang telah dibubuhi cap yang berbunyi “telah dibuka oleh penyidik” dengan dibubuhi tanggal, tanda tangan beserta identitas penyidik.

### **2.3 Jenis Sertipikat hak atas Hak Atas Tanah**

Jenis sertipikat hak atas kepemilikan hak atas tanah yang dapat dimohon di kantor pertanahan ditentukan oleh subyek hak atas tanah dan tujuan penggunaan obyek hak atas tanah sepanjang dibolehkan undang-undang, sehingga dapat dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan Pasal 16 UUPA yang disebut, antara lain: hak milik, hak guna ushaa, hak guna bangunan, dan hak pakai. Selain sertipikat hak atas hak kepemilikan hak atas tanah tersebut, ada juga sertipikat hak atas kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan kantor pertanahan dan tidak diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu sertipikat hak atas hak milik tanah wakaf, hak milik satuan rumah susun, dan hak pengelolaan.

Ber macam jenis sertipikat hak atas kepemilikan hak atas tanah yang diatur di dalam Pasal 16 itu sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan, “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Sertipikat hak atas sebagai tanda bukti pemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan berdasarkan ketentuan UUPA, yakni sertipikat hak atas hak milik, sertipikat hak atas hak guna bangunan, sertipikat hak atas hak guna usaha, dan sertipikat hak atas hak pakai, yakni sebagai berikut:

### **1. Sertipikat hak atas Hak Milik**

Sertipikat hak atas hak milik merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya untuk memiliki, menggunakan, mengambil manfaat lahan tanahnya secara turun temurun, terkuat dan terpenuh (Pasal 20 ayat (1) UUPA).

Khusus terhadap hak milik atas tanah ditentukan lain, yaitu adanya unsur turunan, terkuat dan terpenuh dibandingkan hak lainnya, namun harus diartikan senafas dengan fungsi sosial tanah, selain itu juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan hutang melalui pembebanan hak tanggungan.<sup>47</sup>

Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 bahwa hak milik dapat dipunyai oleh setiap warga negara Indonesia tanpa menyebutkan perbedaan suku atau etnis. Khusus terhadap badan keagamaan dan badan sosial yang ditetapkan pemerintah dapat diberikan sertipikat hak atas hak milik dalam jangka waktu sepanjang tanahnya masih dipergunakan sesuai tugas pokok dan fungsinya serta diakui dan dilindungi.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Lihat, Pasal 20 ayat (2), Pasal 25, dan Pasal 26 UUPA.

<sup>48</sup> Pasal 19 UUPA.

## 2. Sertipikat hak atas Hak Guna Usaha (HGU)

Sertipikat hak atas hak guna usaha merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna mengusahakan tanah di sektor pertanian, peternakan, atau perikanan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 28 ayat (1) UUPA).

Sertipikat hak atas hak guna usaha (HGU) hanya dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, misalnya melalui pelepasan hak atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya kepada negara sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah) (selanjutnya ditulis PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah).

Secara umum HGU dapat diberikan kepada subyek hak dengan luas paling sedikit 5 hektar dalam jangka waktu 25 tahun dan perpanjangan 25 tahun, dan sesudah jangka waktu HGU dan perpanjangannya berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama. HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain atau dijadikan jaminan utang melalui pembebanan hak tanggungan.<sup>49</sup> Selanjutnya dinyatakan, orang perorangan hanya dapat mempunyai HGU maksimum 25 hektar, sedangkan luas maksimum untuk badan hukum masing-masing ditetapkan oleh Menteri.<sup>50</sup> Sedangkan badan hukum asing hanya dapat mempunyai HGU melalui penanaman modal asing

---

<sup>49</sup> Lihat, Pasal 28, 29 dan Pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2, 8, 15 dan Pasal 16 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>50</sup> Lihat, Pasal 5 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah Lihat, Pasal 9 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

bersifat patungan didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia.<sup>51</sup>

Perpanjangan jangka waktu hak tidaklah menghentikan berlakunya hak yang bersangkutan, melainkan hak itu terus berlangsung menyambung pada jangka waktu hak semula. Hal ini penting artinya untuk kepentingan hak-hak pihak lain yang membebani HGU, misalnya Hak Tanggungan, yang akan hapus dengan sendirinya apabila HGU itu hapus.<sup>52</sup>

Di mana untuk lebih menjamin kepastian dari kepentingan hak-hak pihak lain yang membebani HGU, selanjutnya pada Pasal 11 ayat (1) ditegaskan untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu, pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha.<sup>53</sup>

Demikian juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007) dinyatakan, Pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 21 huruf a). Selanjutnya dalam Pasal 22 ayat (1) huruf a dinyatakan:

- (1).Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbaharui kembali atas permohonan penanaman modal, berupa:

---

<sup>51</sup> Lihat, Pasal 9 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>52</sup> Lihat, Penjelasan Pasal 8 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>53</sup> Lihat, Pasal 11 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbaharui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Dari ketentuan di atas, dinyatakan HGU diperoleh dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbaharui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Sebelum berakhir jangka waktu hak guna usaha dapat diperpanjang dan jika telah berakhir hanya dapat diajukan permohonan baru, sepanjang pemegang hak masih memenuhi syarat dan tanahnya masih diusahakan secara layak, dengan catatan bahwa harus sesuai dengan perkembangan rencana penggunaan dan peruntukan tanah bersangkutan pada saat itu.<sup>54</sup>

HGU yang tidak lagi diusahakan pemegangnya maka dalam jangka waktu satu tahun harus melepaskan atau mengalihkan haknya kepada negara atau pihak lain, dengan sanksi bahwa haknya hapus demi hukum, sedangkan bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya dapat dibongkar sendiri ataupun diganti rugi oleh negara, nilainya diputuskan oleh Presiden.<sup>55</sup> Apabila bekas pemegang hak lalai dalam memenuhi kewajibannya, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas bekas hak tersebut dibongkar oleh pemerintah atas biaya bekas pemegang hak.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> S. Chandra (I) *Op. Cit.*, hlm. 25.

<sup>55</sup> Lihat, Pasal 30 ayat (2) UUPA jo Pasal 18 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>56</sup> Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Op. Cit.* hlm..149. Selanjutnya dinyatakan, bila memang ketentuan ini nanti dikeluarkan Keppres pelaksanaannya, sulit membayangkan betapa ramainya persoalan perpanjangan/pembaharuan hak ini. Apalagi seperti di Pontianak nyaris sepanjang Jalan Protokol kota ini deretan bangunan yang ada merupakan hak yang terbatas jangka waktunya (HGB maupun HP), apakah kelak bangunan-bangunan yang ada harus dibongkar paksa hanya karena tidak diperpanjang/diperbaharui haknya. Tentunya para pemegang hak sejak dini pantas waspada terhadap keberadaan hak tanahnya, dan bila memang sudah berakhir tidak ada

### 3. Sertipikat hak atas Hak Guna Bangunan (HGB)

Sertipikat hak atas hak guna bangunan merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna membangun dan menggunakan bangunan yang berdiri di atas tanah kepunyaan pihak lain guna tempat tinggal atau tempat usaha (Pasal 35 UUPA).

Hak guna bangunan (HGB) diberikan dengan luas tidak melebihi batas maksimum (*ceiling*) jangka waktu paling lama 30 tahun dan perpanjangan 20 tahun, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan utang melalui pembebanan hak tanggungan.<sup>57</sup>

HGB dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, digunakan untuk tempat tinggal, atau tempat usaha sepanjang tidak mengganggu fungsi sosial tanah.<sup>58</sup> HGB dapat diberikan atas tanah hak milik atau hak pengelolaan atau tanah negara, dengan ketentuan apabila hak guna bangunan hapus maka hak atas tanahnya kembali kepada penguasa asalnya.<sup>59</sup>

Pasal 22 ayat (1) huruf b UU Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007, dinyatakan:

- (a). Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbaharui kembali atas permohonan penanaman modal, berupa:

---

pilihan lain kecuali cepat-cepat memperpanjangnya, serta bila akan berakhir dua tahun harus mengajukan perpanjangan sejak sekarang.

<sup>57</sup> Lihat, Pasal 35 s/d 39 UUPA jo Pasal 19, 25, 33, dan Pasal 34 PP No.40 Tahun 1999 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>58</sup> Lihat, Pasal 31 dan Pasal 32 PP No.40 Tahun 1999 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>59</sup> Lihat, Pasal 21 dan Pasal 36 PP No.40 Tahun 1999 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

- (b). Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun;

Sebelum jangka waktu HGB berakhir maka dapat diperpanjang, dan ketika haknya telah berakhir hanya dapat diperbaharui sepanjang pemegang hak masih memenuhi syarat, tanahnya masih diusahakan secara layak dan harus disesuaikan dengan perkembangan rencana penggunaan, serta peruntukan tanah bersangkutan pada saat itu. Pengalihan hak atas tanah HGB yang berdiri atas hak pengelolaan harus mendapat izin atau persetujuan tertulis dari penguasa hak pengelolaannya.<sup>60</sup>

#### **4. Sertipikat hak atas Hak Pakai**

Sertipikat hak atas hak pakai merupakan surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah untuk memungut hasil atas tanah yang bukan kepunyaan pemegangnya (Pasal 41 UUPA). Sertipikat hak atas hak pakai dapat dipunyai oleh negara Indonesia, warga negara asing yang bekerja dan bertempat tinggal di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga non departemen pemerintahan pusat dan daerah, perwakilan negara asing, perwakilan organisasi internasional, badan keagamaan dan badan sosial.<sup>61</sup>

Dalam Pasal 22 ayat (1) huruf c UU Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007, dinyatakan:

<sup>60</sup> Lihat, Pasal 26 PP No.40 Tahun 1999 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>61</sup> Pasal 42 UUPA jo Pasal 39 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

(1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbaharui kembali atas permohonan penanaman modal, berupa:

- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dapat diperbaharui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

Khusus terhadap pemilikan rumah tempat tinggal warga negara asing di Indonesia, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996; Permenag/Ka.BPN Nomor 7; Nomor 8 Tahun 1996; SE. Menteri Negara Agraria/Ka.BPN Nomor 110-2871 Tanggal 8 Oktober 1996; SE. Menteri Negara Perumahan Rakyat No.124/UM/0101/M/12/97 Tanggal, 11 Desember 1997.<sup>62</sup>

Sertipikat hak atas hak pakai dapat diberikan kepada badan hukum publik seperti departemen, lembaga pemerintahan Indonesia di pusat dan daerah, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan, dan badan sosial yaitu selama masih dipergunakan bagi keperluan tugas pokok dan fungsinya.<sup>63</sup>

Hak pakai atas tanah hak pengelolaan diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun atau diperbaharui atas

---

<sup>62</sup> S. Chandra (I) *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>63</sup> Lihat, Pasal 41 ayat (2) UUPA jo Pasal 45 ayat (3) PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

persetujuan pemegang hak pengelolaannya.<sup>64</sup> Hak pakai atas tanah hak milik diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui berdasarkan akta kesepakatan antara pemegang hak pakai dengan pemegang hak miliknya.<sup>65</sup> Hak pakai atas tanah negara diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun atau dapat diperbaharui atas permohonan pemegang hak pakai dengan ketentuan bahwa masih memenuhi persyaratan untuk pemberian hak pakai atas tanah negara.<sup>66</sup>

Sertipikat hak atas hak pakai dapat beralih dan dialihkan sepanjang dimungkinkan dalam perjanjian oleh para pihak yang bersangkutan dengan ketentuan bahwa terlebih dahulu mendapat persetujuan dari penguasa hak atas tanahnya, dalam hal ini persetujuan tertulis dari pemegang hak miliknya atau dari pemegang hak pengelolaannya atau atas tanah negara dengan izin tertulis dari pejabat berwenang.<sup>67</sup>

## 1. Hakikat Hak Milik Atas Tanah

Dalam teori hak milik, beberapa ahli hukum memberikan definisi mengenai hak milik. *Curzon* mendefinisikan hak milik dengan *property* yakni:

*The following are examples of many definitions of "property": "The highest right men have to anything"; "a right over a determinate thing either a tract of land or a chattel"; "an exclusive right to control an economic good"; "an aggregate of rights guaranteed and protected by the government"; "everything which is the subject of ownership"; "a social institution whereby people regulate the acquisition and use of the*

<sup>64</sup> Lihat, Pasal 42 s/d Pasal 48 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah

<sup>65</sup> Lihat, Pasal 49 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>66</sup> Lihat, Pasal 48 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

<sup>67</sup> Lihat, Pasal 43 UUPA jo Pasal 54 PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah.

*resources of our environment according to a system of rules”; “a concept that refers to the rights, obligations, privileges and restrictions that govern the relations of men with respect to things of value”.*<sup>68</sup>

Berbeda dengan Margaret Jane Radin yang mengemukakan pendapatnya mengenai “Property Theory”:

*Property can mean either object-property, what Radin calls “fungible” property, or it can mean attribute property, what she calls “personal” or “constitutive” property. Fungible property is that type of property which we treat as a commodity, is expressed in terms of market rhetoric. Constitutive property is the type of property we associate with our personhood and is not, or should not be expressed in terms of market rhetoric.*<sup>69</sup>

Demikian juga dengan David J. Hayton, memberikan pengertian “Real Property” mengenai tanah, yakni:

*The natural division of physical property is into land (or immovables “as it sometimes called”) and other objects known as chattels or “movables”. This simple distinction is inadequate. In the first place, chattels may become attached to land so as to lose their character of chattels and become part of the land itself. Secondly, a sophisticated legal system of property, but also for the ownership of a wide variety.*<sup>70</sup>

Hak milik sangat penting bagi manusia untuk dapat melaksanakan hidupnya di dunia. Semakin tinggi nilai hak milik atas suatu benda, semakin tinggi pula penghargaan yang diberikan terhadap benda tersebut. Tanah adalah salah satu milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula untuk bangsa Indonesia.

---

<sup>68</sup> L.B. Curzon, *Land Law*, Seventh Edition, (Great Britain: Pearson Education Limited), hlm. 8-9.

<sup>69</sup> Pendapat Jane Radin yang dikutip oleh A.R. Buck: “*Strangers in Their Own Land: Capitalism, Dispossession and The Law*”, dalam buku *Land and Freedom: Law, Property Rights and British Diaspora*, (Great Britain: Asgate Publishing Company), hlm 42-43.

<sup>70</sup> David J. Hayton, *Megrary’s Manual of The Law of Real Property*, Sixth Edition, (London: Stevens and Sons, Ltd, 1982), hlm 17.

Bagi orang Indonesia, tanah merupakan masalah yang paling pokok, dapat dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yaitu berkisar sengketa mengenai tanah. Sengketa tanah tersebut antara lain menyangkut sengketa warisan, utang-piutang dengan tanah sebagai jaminan, sengketa tata usaha negara mengenai penerbitan sertifikat hak atas tanah, serta perbuatan melawan hukum lainnya. Berdasarkan banyaknya perkara yang menyangkut tanah, dapat dilihat bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia.<sup>71</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, asas nasionalitas yang dianut Indonesia terhadap tanahnya telah tercermin dalam UUPA. Sebagai kawasan yang dimiliki oleh bangsa yang berdaulat dan bersatu, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia dengan hubungan yang bersifat abadi.<sup>72</sup> Asas nasionalitas ini memiliki konsekuensi yang jauh terhadap pemilikan atau pemegang hak milik atas tanah di Indonesia, yaitu yang diperbolehkan mempunyai hak milik adalah hanya warga Negara Indonesia.<sup>73</sup>

Hal tersebut merupakan konsekuensi dari sebuah negara yang berdaulat, sementara tanah adalah salah satu syarat untuk berdirinya negara. Tanah hanya boleh dipunyai warga negara dari sebuah negara yang menguasai seluruh kawasan negara yang bersangkutan. Seandainya warga negara asing diizinkan memiliki tanah di Indonesia, maka sedikit demi sedikit tanah di wilayah Indonesia akan

---

<sup>71</sup> Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, 1978).

<sup>72</sup> Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>73</sup> Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

beralih hak kepada orang asing. Hal ini sekaligus akan membahayakan kedaulatan negara.

Hak milik tidak terbatas jangka waktunya. Dalam UUPA hak milik atas tanah bersifat turun-temurun.<sup>74</sup> Artinya, si pemilik tanah dapat mewariskan tanah tersebut kepada keturunannya tanpa batas waktu dan tanpa batas generasi. Kalau hal itu terjadi dengan orang asing, konsekuensinya ialah orang asing tersebut bisa mendominasi suatu negara melalui pemilikan dalam bidang pertanian.

Karena pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, pemilikan hak atas sebidang tanah sesuai pula dengan kodrat hakikat manusia. Manusia pada hakikatnya bersifat privat dan kolektif. Thomas Aquinas, seorang teolog dan filsuf ulung Abad Pertengahan mengatakan manusia menurut kodratnya bersifat individual dan sosial.<sup>75</sup> Itulah sebabnya dalam pemilikan atas suatu benda, termasuk pemilikan atas tanah, kedua dimensi tersebut bisa terpadu secara harmonis.

Berangkat dari hak kodrati, J.J. Rousseau berkesimpulan, milik atas jumlah terbatas dapat digarap oleh seseorang itu sendiri. Di sisi lain, milik dalam jumlah tak terbatas yang dibenarkan oleh Locke dan kemudian merupakan ketentuan dalam masyarakat-masyarakat Eropa modern sepenuhnya tidak dibenarkan karena ketentuan itu merampas setiap milik seluruhnya dari kebanyakan orang dan dengan demikian bertentangan dengan hak alamiah. Dengan demikian pemerintah yang menjunjung tinggi hal tersebut adalah

---

<sup>74</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>75</sup> Pendapat Thomas Aquinas yang dikutip oleh Sony Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Cetakan ke-5 (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm 23.

sungguh-sungguh tidak adil. Selanjutnya Rousseau mengemukakan bahwa orang mempunyai milik adalah akibat dari pekerjaan dan jerih payahnya. Hanya kerja sajalah yang dengan memberikan kepadanya pengolahan suatu hak atas tanah, memberikan kepadanya suatu hak milik atas tanah.

Mengenai keabsahan dan kehalalan hak milik, telah dikenal dua asas, *pertama* asas “*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*”, artinya tidak seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai. *Kedua*, asas “*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*”, artinya tidak seorang pun dapat mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objek miliknya.<sup>76</sup>

Dengan demikian pemilikan atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi, tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, dapat dijadikan bangunan (hak tanggungan), disewakan/dikontrakkan, dan sebagainya. Dalam aspek sosial tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kegiatan keagamaan dan sejenisnya.

Dalam sebuah negara yang sedang membangun, penanaman modal baik modal dalam negeri maupun penanaman modal asing sering membutuhkan lokasi tanah untuk keperluan pengelolaannya. Untuk itu, pemilik modal biasanya mencari bidang-bidang tanah yang strategis bagi pengembangan usahanya. Pada

---

<sup>76</sup> Ridwan Halim, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatismenya (Suatu Analisis Yuridis Empiris)*, (Jakarta: Angky Pelita Studyways, 2001), hlm 170-171.

umumnya pemilik tanah semacam itu diminta mengalihkan hak milik atas tanahnya ke pemilik modal atau pengusaha dengan ganti kerugian. Akan tetapi, pemilik tanah tidak selalu bersedia melepaskan hak milik atas tanahnya meskipun dengan ganti kerugian yang layak, bahkan jauh melebihi standar harga. Ketidaksediaan itu dilandasi oleh pemikiran bahwa nilai dan penggunaan tanah tidak persis sama dengan nilai dan penggunaan uang.

Walaupun demikian, kenyataannya, pemilik modal telah menguasai tanah seluas-luasnya dari masyarakat, terlebih lagi melantarkannya. Menurut Philip Kivel hal ini akan berbahaya. Ia mengemukakan: *It must be recognized that private land owners product their own inefficiencies by sometimes sitting on the land and not allowing others to develop it ..... Private property and workings of a free enterprise society are thought by some to be threatened by public land ownership.*<sup>77</sup>

Dalam terjemahan bebas, berarti para pemilik tanah swasta menghasilkan inefisiensinya sendiri dengan kadang-kadang menempati tanah dan tidak mengizinkan orang lain untuk membangunnya. Properti swasta dan kinerja perusahaan-perusahaan swasta dianggap oleh sebagian orang sebagai hal yang akan mengancam kepemilikan tanah oleh publik.

Dalam kaitannya dengan besarnya uang sebagai bentuk ganti kerugian tanah, tidak bisa dipungkiri ternyata uang mengalami inflasi terlepas dari besar kecilnya kadar inflasi tersebut. Uang tidak menjamin akan diperolehnya bidang-bidang tanah yang menjadi tempat tinggal di masa depan, sedangkan tanah senantiasa otomatis bisa dijadikan tempat tinggal. Selain itu, pemilik tanah yang akan melepaskan hak milik atas tanahnya masih sangat sederhana pemiktannya dan tidak menguasai seluk beluk bisnis, sehingga pelepasan hak milik atas

---

<sup>77</sup> Philip Kivel, *Land and The City: Patterns and Processes of Urban Change*, First Publishing (London: Chapman and Hill Inc., 1993), hlm 110-111.

tanahnya dirasakan sangat berat dan berisiko tinggi seperti tidak memiliki jaminan hidup yang pasti di masa depan. Hal-hal seperti ini acap kali terasa didaerah-daerah yang penduduknya rata-rata hidup dari hasil-hasil pertanian dan pendidikannya masih tergolong relatif rendah.

Hal tersebut tentunya sangat berkaitan dengan berbagai nilai dan manfaat dari tanah tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Stuart Chapin:

*The market value of land varies, among other things, according to the functional type of area in which it is located in the overall pattern of land uses and with respect to other sites within one particular type of used area. "Each parcel of land occupies a unique physical relationship with every other parcel of land. Because in every community there exists a variety of land uses, each parcel is the focus of complex but singular set of spaces relationships with the social and economic activities that are centered on all other parcels. To each combination of spaces relationships, the market attaches a special evaluation, which is the focus of the combination. The certain locations are more highly valued for residential use than other sites because of the greater convenience to shops, schools, centers of employment, and recreational facilities."*<sup>78</sup>

Oleh karena itu, pelepasan hak milik atas tanah sering menimbulkan problem yang rumit, yang diduga dan bahkan tidak selalu disadari oleh para pihak yang menerimanya. Bagi pemilik tanah yang areal tanahnya masih cukup luas tentu tidak menimbulkan banyak masalah. Akan tetapi, bagi para pemilik tanah yang tanahnya hanya cukup untuk diolah sebagai sumber nafkah dan tempat tinggal pasti mengakibatkan problem sosial.

Dari uraian di atas, kiranya jelas bahwa dalam penanaman modal, baik modal dalam negeri (PMDN), maupun penanaman modal asing, hak milik atas tanah tidak harus dilepaskan oleh pemiliknya, cukuplah dengan pemberian hak

---

<sup>78</sup> F. Stuart Chapin Jr., *Urban Land Use Planning*, (New York: Harper and Brother, 1957), hlm 9.

guna bangunan. Padahal kenyataannya pemilik modal atau pengusaha hampir selalu mengusahakan pelepasan hak milik atas tanah dari pemilikannya pemilik ke pengusaha, tanpa alasan hukum yang pasti mengapa harus demikian.<sup>79</sup> Oleh karena itu, prinsip-prinsip, hakikat, esensi, kedudukan dan peran hak milik atas tanah harus dilandasi dengan pijakan hukum. Yang dimaksud dengan hukum di sini adalah peraturan-peraturan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah.

#### **2.4. Pelaksanaan Penyidikan Tindak Pidana Pemalsuan Sertifikat Hak Atas Tanah di Polda Sumut**

Adapun pelaksanaan pelaksanaan Penyidikan terhadap tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di Polda Sumut, dalam hal ini peneliti menguraikan perkara yang ada di Ditreskrimum Polda Sumut yaitu perkara berikut ini:

Bahwa saksi Onny Iskandar selaku pemilik tanah yang terletak di Pasar 3 Gg. Jagung Kavling 393 Desa Sampali, Kec. Percut Sei Tuan, Kab. Deli Serdang seluas 1.203 M2 dengan alas hak Sertipikat hak atas Hak Milik No. 890 / Desa Sampali tanggal 9 Agustus 1996 atas nama saksi Onny Iskandar, kemudian sekitar bulan Juli 2013 Budi Suyono membangun tembok permanen diatas tanah tersebut, kemudian saksi menanyakan solusi kepada Camat Percut Tuan dan pada tanggal 21 Agustus 2013 oleh Camat Percut Sei Tuan mengundang pihak pihak yang berhubungan dengan tanah tersebut, sehingga pada saat pengecekan dilapangan/ diobjek perkara bahwa Budi Suyono mengaku sebagai pemilik atas tanah tersebut berdasarkan Surat Pernyataan Jual Beli Tanah Dengan Ganti Rugi antara Siti

---

<sup>79</sup> Maria S.W. Sumardjono dan Marin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, (Medan: bina Media, 2000), hlm 49-50.

Ombun Pane dengan Budi Suyono tertanggal 5 Juni 1983 yang dibuat dihadapan Kepala Desa Sampali dengan alas hak Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 / Desa Sampali atas nama pemegang hak Nyonya Siti Ombun Pane tertanggal 25 Nopember 1974, namun dari alas hak yang dimiliki oleh Budi Suyono terdapat beberapa kejanggalan dan dikuatkan dengan surat keterangan dari Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang Nomor : 870/7-12-07/XI/2013 tertanggal 4 September 2013, bahwa Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 / Desa Sampali telah dimatikan dan tidak berlaku lagi, karena adanya permohonan pergantian blangko dari pemegang hak dan kemudian diterbitkan Sertipikat hak atas Hak Milik No. 890/Desa Sampali tanggal 6 Agustus 1996 terdaftar atas nama Onny Iskandar, maka berdasarkan fakta-fakta tersebut alas hak yang dimiliki oleh terlapor Budi Suyono yaitu Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 / Desa Sampali atas nama pemegang hak Nyonya Siti Ombun Pane tertanggal 25 Nopember 1974 diduga palsu, yang mengakibatkan pelapor telah dirugikan karena tidak dapat mengusai fisik atas tanah tersebut.

Maka terhadap terlapor Budi Suyono dapat dipersangkakan melakukan Tindak Pidana “ Pemalsuan surat dan atau menggunakan surat palsu dan atau Menggunakan Akte Autentik seolah-olah isinya cocok dengan hal yang sebenarnya “ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) dan Pasal 264 ayat (2) KUHPidana.

Adapun dalam mengungkap Tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah penyidik/penyidik pembantu melakukan penelitian terhadap laporan pengaduan yang masuk ke Reseskrimum Polda Sumut dengan pemelitiaian serta

melakukan mengadakan gelar awal yang dilakukan oleh teampenyidik yang telah dihunjuk menagani laporan tersebut sesuai dengan surat perintah tugas peyelidikan dan Penyidikan dalam bentuk team penyidik untuk menentukan apakah laporan pengaduan tersebut telah memenuhi syarat dalam pelaporan dan didukung dengan bukti- bukti pendukung untuk menentukan apakah perbuatan yang dipersangkakan terhadap Budi Suyuno dapat dipersangkakan melakukan dugadaan tindak pidana Pasal 263 ayat (1) dan (2) dan Pasal 264 ayat (2) KUHPidana atas lapaoran dan hasil gelar awal tersebut penyidik /penyidik pembantu melengkapi administrasi Penyidikan, melengkapi rencana Penyidikan, membuat hasil gelar dan membuat surat pemanggilan terhadap saksi-saksi yang ada hubungan hukum dengan laporan pengadua tersebut untuk dimintai keterangan dalam prosesnya penyidik melakukan pemeriksaan terhadap pelapor Onny Iskandar dan saksi-saksi yang dituangkan di dalam Berita acara pemeriksaan ( BAP ) dan menjelaskan secara rinci peristiwa yang sebenarnya terjadi serta menjelaskan saksi-saksi yang mengetahui pristiwa tersebut dengan serta membawa bukti-bukti yang document yang dapat menjadi petunjuk dan menjadi bukti di serahkan kepada penyidik dalam bentuk copy legalisir. Berikut serangkaian Penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah dengan menggunakan autentik palsu dengan menggunakan :

1. Melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi dan dibuatkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP). Setelah penyidik/penyidik pembantu menerima laporan melakukan penelitian terhadap laporan dan mengambil keterangan pelapor maka penyidik/penyidik pembantu melakukan pemanggilan terhadap saksi-

saksi yang disebutkan oleh pelapor didalam berita acara pemeriksaan dan kemudian terhadap saksi yang telah dilakukan pemanggilan tersebut keterangannya dituangkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP).

2. Penyidik melengkapi administrasi Penyidikan mengirimkan SP2HP (surat pemberitahuan perkembangan hasil Penyidikan) dengan mengirimkan SPDP ( Surat perintah dimulainya Penyidikan ) ke JPU.
3. Mengambil keterangan saksi –saksi yang mengetahui sejarah awal tanah pemilik awal tanah sebelum di beli oleh Onny Iskandar, mengambil keterangan Camat,lurah,Kepala untuk mengetahui apakah benar surat dan tanah tersebut benar terdaftar dalam registrasi buku tanah di pemerintah setempat serta melakukan pemeriksaan terhadap tetangga sebatas dengan tanah milik pelapor Onny Iskandar,Karenakan dalam setiap penerbitan Sertipikat hak atas Hak Milk pihak pemohon yang mengajukan sertipikat hak atas kepada kantor badan pertanahan wajib meminta surat keterangan tidak ada silang sengketa yang dikeluarkan oleh Kantor pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah kecamatan setempat dimana tanah tersebut berdomisili .
4. Melakukan pemeriksaan terhadap saksi-saksi yang ada tertera namanya dalam akta autentik yang ada membubuhi dengan mendatangi surat-surat / akta autentik yang dilampirkan dalam permohonan pengajuan ke kantor badan pertanahan maupun pejabat yang berwenang menerbitkan Sertipikat hak atas Hak Milik tersebut.
5. Melakukan pemeriksaan terhadap pihak yang berwenang mengeluarkan sertipikat hak atas dalam hal ini Kantor badan pertanahan Kab.Deli Serdang

bidang pendaftaran tanah, pengukuran serta melakukan pengecekan terhadap warkah masing –masing sertipkat masing-masing antara pelapor Onny Iskandar dan terlapor Budi Suyono tentang bagaimana proses lahirnya sertipikat hak atas . Masing-masing pelapor dan terlapor apakah terdaftar di kantor badan pertanahan Kab. Deli Serdang.

6. Meminta kepada Kantor Badan pertahan Kab.Deli Serdang untuk melakukan pengembalian tapal batas / pengukuran kembali sesuai dengan warkah yang ada dalam buku masing-masing tanah yang ada di Kantor Badan pertanahan Kab.Deli Serdang
7. Mencari dan mengumpulkan barang bukti berupa surat atau akta otentik dan melakukan penyitaan.
8. Mencari dan mengumpulkan barang bukti berupa surat atau akta otentik dan melakukan penyitaan

Berdasarkan Surat Perintah Penyitaan No. Pol. SP-Sita/521/XII/2013/ Ditreskrimum, tanggal 4 Desember 2013, telah dilakukan penyitaan barang bukti dari BUDI SUYONO, sesuai dengan Berita Acara Penyitaan tanggal 5 Desember 2013, berupa :

- a. 1 (satu) Set Asli Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 / Kamp. Sampali tanggal 26 Nopember 1974 atas nama NYONYA SITI OMBUN PANE.
- b. 1 (satu) lembar Asli Surat Pernyataan Jual Beli Tanah Dengan Ganti Rugi tanggal 5 Juni 1983, antara SITI OMBUN PANE dengan BUDI SUYONO.

- c. 3 (tiga) lembar fotocopy Kwitansi tanggal 5 Juni 1983, kwitansi tanggal 17 Mei 1984 dan kwitansi tanggal 8 Oktober 1984 yang dilegalisir oleh Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.
9. Meminta dan mengumpulkan surat yang ada pada saksi korban yang didalamnya terdapat tanda tangan saksi korban.

Salah satu upaya penyidik/penyidik pembantu adalah meminta dan mengumpulkan surat-surat dari saksi-saksi yang didalamnya terdapat tanda tangan saksi-saksi yang digunakan oleh penyidik/penyidik pembantu sebagai bukti surat pembanding terhadap tanda tangan yang dipalsukan guna diperiksa secara laboratoriaes di PUSLABFOR POLRI yang berada di Medan, adapun surat-surat yang ada pada saksi-saksi yang dirugikan tersebut adalah Kartu tanda penduduk (KTP),Kartu keluarga,ijazah dan paspor.

10. Mengirimkan barang bukti dan tanda tangan pembanding ke PUSLABFOR POLRI MEDAN untuk diperiksa secara laboratories.

Setelah penyidik/penyidik pembantu berhasil mencari dan mengumpulkan barang bukti dan dibuatkan pelabelannya serta berita acara pelabelan barang bukti,kemudian penyidik/penyidik pembantu juga meminta taanda tangan pembanding dari saksi-saksi yang terdapat pada surat-surat yang ada pada saksi.setelah itu penyidik/penyidik pembantu mengirimkan barang bukti serta tanda tangan pembanding tersebut ke PUSLABFOR POLRI yang berada di Medan untuk diperiksa secara laboratories,hal ini adalah untuk menentukan apakah benar tanda tangan saksi -saksi tersebut dipalsukan atau tidak.

Berita Acara Pemeriksaan secara Laboratoris :

1. Berita acara pemeriksaan laboratorium kriminalistik Nomor Lab : 8684 / DCF / 2013 tanggal 07 Januari 2014.

Dari hasil pemeriksaan tersebut diatas disimpulkan bahwa :

- a. QB Non Identik dengan KB atau dengan kata lain Blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

- 1) 1 (satu) berkas Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE tertanggal 26 Nopember 1974 yang telah disita dari BUDI SUYONO.
- 2) Dengan blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk cetak yang berbeda.

- b. QCS Non Identik dengan KCS atau dengan kata lain Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Duirektorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

- 1) 1 (satu) berkas Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE tertanggal 26 Nopember 1974 yang telah disita dari BUDI SUYONO

- 2) Dengan Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pbanding adalah merupakan produk Cap Stempel yang berbeda.
2. Berita acara pemeriksaan laboratorium kriminalistik Nomor Lab : 8685 / DCF / 2013 tanggal 07 Januari 2014.

Dari hasil pemeriksaan tersebut diatas disimpulkan bahwa :

- a. QB Identik dengan KB atau dengan kata lain Blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :
  - 1) 1 (satu) berkas Warkah Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE yang telah dibalik namakan kepada ONNY ISKANDAR tertanggal 26 Nopember 1974 yang dibawa langsung oleh Staf Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang.
  - 2) Dengan blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pbanding adalah merupakan produk cetak yang sama.
- b. QCS Non Identik dengan KCS atau dengan kata lain Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Duirektorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :
  - 1) 1 (satu) berkas Warkah Sertipikat hak atas Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE yang telah dibalik namakan kepada ONNY

ISKANDAR tertanggal 26 Nopember 1974 yang dibawa langsung oleh Staf Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang.

- 2) Dengan Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk Cap Stempel yang sama.

### **2.5. Selesainya Penyidikan**

Apabila penyidik telah mengumpulkan semua bukti-bukti dan memukuan bukti permulaan yang cukup penyidik wajib melakukan gelar perkara menentukan status terlapor menjadi tersangka dan terhadap tersangka dilakukan pemeriksaan dan berkas perkara tersebut di kirim ke JPU tahap I untuk di lakukan penelitian dengan batas waktu 14 hari Jika dalam waktu empat belas hari Penuntut Umum tidak mengembalikan hasil Penyidikan atau apabila sebelum waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan (karena sesuai dengan Pasal 138 ayat (1) KUHAP dalam waktu tujuh hari Penuntut Umum wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil Penyidikan itu sudah lengkap atau belum), bila berkas perkara tersebut telah lengkap dikirim petunjuk oleh JPU dengan surat P.21 maka penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum. tentang hal itu dari Penuntut Umum kepada Penyidik, maka Penyidikan dianggap telah selesai (Pasal 110 ayat (4) KUHAP) .

Tetapi apabila Penuntut Umum setelah menerima hasil Penyidikan tersebut masih kurang lengkap, penuntut Umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan penyidik wajib segera melengkapi apa menjadi kekeurangan dalam proses Penyidikan dengan

petujuk oleh JPU dengan melakukan pemeriksaan tambahan, konfrontir maupun melakukan pemeriksaan terhadap intansi lain yang ada kaitan dengan berkas perkara tersebut sebelum waktu empat belas hari waktu kewenangan yang ada pada penyidik sesudah wajib melengkapi semaksimal mungkin setelah legkap penyidik penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada Penuntut Umum untuk dilakukan penelitian kembali setelah dinyatakan berkas perkara tersebut telah lengkap . Dalam hal ini Penyidikan sudah menyelesaikan tugas Penyidikan selesai, kewajiban penyidik menyerahkan tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum.

Uraian proses Penyidikan diatas bila dianalisis dengan teori system hukum (*legal system*) yang dikemukakan Lawrence M. Friedman, dalam bukunya yang berjudul “ *The Legal System A Social Sciense Perspective*”, menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum, substansi hukum (perundang-undangan) dan kultur hukum atau budaya hukum. Sistem hukum harus memuat *Substantive Law*, *Legal Structure*, dan *Legal Culture*. Tegaknya hukum tergantung kepada budaya hukum di masyarakat, sementara itu budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, posisi atau kedudukan dan kepentingan-kepentingan.<sup>80</sup>

Struktur hukum (*legal struktur*) merupakan kerangka berfikir yang memberikan defenisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan

---

<sup>80</sup> Bismar Nasution, *Ekonomi Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, Disampaikan pada” Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Ekonomi Universitas Sumatera Utara”, (Medan: Dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Ekonomi USU, 17 April 2004), hlm 21.

yang telah ditentukan, jadi struktur hukum dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada didalamnya.<sup>81</sup> Maka dapat dianalisis bahwa proses Penyidikan sudah sesuai dengan proses dan SOP Penyidikan yang dimiliki Polri.

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal Substance*) berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru mau disusun. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).<sup>82</sup> Maka dapat dianalisis bahwa penyidik sudah melakukan proses Penyidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum.<sup>83</sup> Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum dilaksanakan, dihindari atau bahkan bagaimana hukum disalahgunakan. Budaya hukum (*legal culture*) mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum. Tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan

---

<sup>81</sup> Lawrence M. Friedman, *The legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm 12.

<sup>82</sup> Lawrence M, Friedman dalam Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2009), hlm 14.

<sup>83</sup> *Ibid.*

kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan.<sup>84</sup>

## 2.6. Beberapa Permasalahan Penerapan Hak Milik Atas Tanah

Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan hingga keempat kalinya, namun sampai saat ini tuntutan rakyat terhadap lahirnya undang-undang yang mengatur mengenai hak milik atas tanah sebagai penjabaran UUD 1945, belum terwujud. Dalam kaitannya dengan pembangunan dan upaya gigih pemerintah untuk mendorong investasi, tanah selalu disisihkan dari nilai-nilai tanah itu sendiri yang justru merupakan sumber kehidupan manusia. Maraknya pencabutan hak atas tanah yang tidak diiringi dengan ganti rugi yang layak, justru menjadi sebab kemiskinan semakin banyak. Para spekulan tanah selalu bergentayangan untuk memperoleh tanah yang semurah-murahnya serta menjualnya dengan harga yang tinggi. Persoalan lainnya adalah ketika pemilik tanah datang ke lembaga peradilan untuk meminta keadilan dan kepastian kepemilikan tanah, justru sebaliknya banyak para hakim yang cenderung berpihak kepada pihak yang kuat atau pemerintah. Dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintahan pun cenderung memihak pemilik modal atau investor. Semuanya jelas merupakan bentuk ketidakadilan dan rakyat merasa tidak ada lagi jaminan perlindungan hak atas milik atas tanah.<sup>85</sup>

Berangkat dari kesederhanaan pemikiran di atas, hendak diangkat permasalahan yang sederhana, yakni bagaimanakah keberadaan dan kedudukan

---

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm 7.

<sup>84</sup> Wawancara dengan Jefriadi Silaban, Kunto adi wibowo dan Juli Master saragih selaku Penyidik Pembantu di Ditreskrim Polda Sumut, pada tanggal 20 April 2015

<sup>85</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 6.

hak milik atas tanah selama diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Bagaimanakah peranan hak milik atas tanah dalam hubungannya dengan pembangunan. Bagaimanakah pengadilan memberikan perlindungan hukum dalam rangka menciptakan kepastian hak milik atas tanah terhadap seseorang.

### **2.7. Peranan dan Kedudukan Hak milik Atas Tanah Serta Dampaknya dalam Pembangunan**

Sejak zaman dahulu, masyarakat sudah mengenal hak milik. Di Indonesia, tanah dalam kedudukannya sebagai hak milik terdapat di mana-mana dalam masyarakat, dan bukan merupakan suatu hal baru. Dalam masyarakat adat, hak perorangan atas tanah yang dipegang oleh persekutuan (komunitas-komunitas) seperti klan-klan dan desa-desa telah terjadi. Hak dari pada persekutuan dinamakan oleh van Vollenhoven dengan "*beschikkingsrecht*" (hak ulayat), sedangkan Soepomo menamakannya dengan "*hak pertuanan*".<sup>86</sup> Dan hak ulayat atau hak pertuan tersebut, setiap orang di dalam hukum tanah adat dapat memiliki hak milik atas tanah.

Sedemikian pentingnya hak milik atas tanah yang dimiliki oleh perorangan telah disertai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang merupakan syarat formal bagi adanya perlindungan hukum dalam praktiknya. Benturan antara hak milik atas tanah dengan maraknya pembangunan ekonomi mulai banyak terjadi di dalam penguasaan dan penggunaan tanah sebagai akibat akumulasi kapital yang semakin kuat, yang semakin lama semakin tidak dapat

---

<sup>86</sup> Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat di Indonesia*, Tjetakan Ketujuh (Bandung: Sumur Bandung, 1971), hlm 43.

dikendalikan, di mana nilai tanah dilepaskan dari berbagai dimensi sosial, kultural, dan politik.

Umumnya, tanah hanya dinilai berdasarkan utilitas ekonominya. Artinya, nilai tanah lebih ditentukan oleh mekanisme pasar, yaitu permintaan dan penawaran atasnya. Akibatnya, makna tanah mengalami depolitisasi dan desosialisasi. Secara emosional, ikatan tanah dengan manusia dan dengan dimensi-dimensi ekonomi lain tidak lagi menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan harga tanah. Karena itu, tidak mengherankan kalau banyak terjadi konflik dan sengketa mengenai tanah adat yang secara tradisional dilindungi oleh hukum adat.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang terdapat keganjilan-keganjilan dalam bidang pertanian. Sebagian besar petani memiliki atau mengerjakan kesatuan tanah yang sangat sempit, di pihak lain ada segelintir orang yang memiliki tanah yang sangat luas. Adanya pemilikan tanah yang sangat kecil dan biasanya terpecah-pecah membawa masalah, yaitu sukarnya mengadakan efisiensi dalam produksi. Akibat tanah yang sempit dan terpecah-pecah, ditambah lagi persewaan tanah yang sangat tidak terjangkau, mengakibatkan kedudukan dan kehidupan petani semakin lemah. Mengatasi persoalan ini perlu diadakan perombakan mengenai hak milik atas tanah, serta konsolidasi luas tanah atau lebih populer dengan *landreform*.

Tuntutan investor asing kepada pemerintah Indonesia untuk mengakomodasi kebutuhan lahan untuk keperluan pembangunan pabrik adalah sebagai salah satu konsekuensi dari penandatanganan kesepakatan mengenai

*World Trade Organization (WTO)* yang salah satunya memuat kesepakatan *Trade Related Investment Measures (TRIMs)*,<sup>87</sup> yang dalam praktiknya mengharuskan kepada pemerintah menghilangkan hambatan apapun yang mengganggu operasi investasi asing. Salah satu yang dijadikan isu bagi mereka adalah tiadanya kebebasan bagi mereka untuk memiliki atau menguasai lahan di Indonesia. Mereka menghendaki agar ada perpanjangan masa hak guna bagi investor yang melewati batas waktu 30 tahun.<sup>88</sup> Tanpa ada akomodasi seperti itu, investor tidak akan datang sebanyak yang diinginkan.

Perkembangan kapitalisme juga mendorong perubahan fungsi tanah, yaitu fungsi sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi. Bagi banyak investor, pemilikan atau penguasaan tanah merupakan investasi yang sangat menguntungkan. Dalam jangka panjang, investasi seperti itu menjanjikan keamanan, kepastian pendapatan, nilai tinggi, dan umumnya terhindar dari inflasi. Akibatnya, banyak tanah dibeli tidak untuk digarap atau dikembangkan.

Sependapat dengan apayang dikemukakan oleh Zimmerman, tanah yang dimonopoli oleh sejumlah pemilik tanah, secara sosial tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena para pemilik tanah hanya mengambil keuntungan dari kenaikan harga tanah yang berjalan terus sebagai akibat pertambahan penduduk. Kekuasaan ekonomi yang timbul dari monopoli milik tanah bertentangan dengan hukum.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Normin S. Pakpahan, *Pengaruh Perjanjian WTO pada Pembentukan Hukum Ekonomi Nasional*, dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 3, 1998, hlm 39.

<sup>88</sup> Moechtar Mas' oed, *Tanah dan Pembangunan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm Vi. Pengantar.

<sup>89</sup> J.L. Zimmerman, *Geshiedens Van Het Economisch Denken*, terjemahan K. Siagian, *Sejarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi*, (Bandung: W. Van Hoevan), hlm 33-34.

Pelaksanaan perlindungan hukum di bidang hak milik atas tanah dalam praktik selain ditentukan oleh substansi hukumnya, juga ditentukan oleh aparat pelaksana dan kesadaran hukum masyarakat. Substansi hukum berupa peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat dan perkembangan zaman.

Dalam pembangunan, tanah tidak saja berfungsi sebagai *social asset* tetapi juga berfungsi sebagai *capital asset*.<sup>90</sup> Oleh karena itu, kebijakan hukum yang berkaitan dengan tanah harus dilakukan secara hati-hati. Untuk kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, kehati-hatian ini perlu dicermati untuk menjaga agar tidak menimbulkan disintegrasi pada negara kesatuan.

Meningkatnya industrialisasi, di mana kepemilikan dan penguasaan tanah secara luas tidak dapat dikendalikan, secara langsung maupun tidak langsung telah menimbulkan ketimpangan dan gejolak sosial. Oleh sebab itu, Marx menganggap bahwa untuk mencapai masyarakat yang adil, hak milik perseorangan perlu dihapuskan, kecuali apabila hak milik itu merupakan kebutuhan-kebutuhan esensial, seperti untuk kebutuhan rumah dan makanan.<sup>91</sup>

Berbicara mengenai masalah tanah, setidaknya-tidaknya perlu dilihat secara historis bagaimana proses perubahan hak atas tanah masyarakat itu terjadi dan dimensi apakah yang memengaruhinya, baik itu dimensi politik, ekonomi,

---

<sup>90</sup> Hermayulis, *Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 10, 2000, hlm. 49-50.

<sup>91</sup> Marx dalam Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Kedua, (Bandung: Binacipta, 1998), hlm 147-148.

maupun dimensi kepentingan lainnya yang memengaruhi proses transformasi tanah-tanah rakyat.

Pada awal mulanya, penggunaan tanah hanya sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, di mana tanah dipergunakan secara bersama-sama. Fase berikutnya adalah tanah dikuasai oleh raja untuk membangun kerajaannya yang mengakibatkan rakyat hanya sebagai penggarap dan memberikan upetinya kepada sang raja.<sup>92</sup> Selanjutnya ketika penjajahan masuk ke Indonesia, tanah-tanah rakyat hampir seluruhnya dikuasai oleh Belanda, baik itu melalui sistem sewa tanah (1800-1830), sistem tanam paksa (1830-1870), maupun sampai pada sistem liberal (1870-1945).<sup>93</sup> Pada masa pemerintahan ini dieksploitasi habis-habisan berupa tenaga manusia dan sumber daya alam yang ada.

Pada masa Orde Lama, tanah-tanah rakyat yang dahulu dikuasai oleh penjajah diubah kepemilikannya dengan melakukan nasionalisasi terhadap tanah-tanah rakyat yang dilakukan oleh negara dan kemudian negara mengembalikan tanah-tanah itu kepada rakyat secara adil atau sering disebut "*landreform*" dan ini tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960). Sayangnya nasionalisasi yang berlandaskan pada pembagian yang adil ini tidak berjalan karena tuan-tuan tanah tidak mau memberikan hak tanahnya pada

---

<sup>92</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1995), hlm 10.

<sup>93</sup> Al-araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, (Jakarta: Lappera Pustaka Utama, 2002), hlm 2.

pemerintah. Sementara itu *landreform* hanya dianggap sebagai aksi provokasi petani kaya dan tuan tanah.<sup>94</sup>

Pada masa Orde Baru, prioritas utama ditujukan kepada perbaikan ekonomi yang nantinya dapat memengaruhi kebijakan yang ada. Pada era ini pembangunan ekonomi yang secepat-cepatnya dan setinggi-tingginya menjadi sebuah keharusan dan itu tercantum dalam trilogi pembangunan Pemerintah Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan ini berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi tersebut. Dengan alasan-alasan yang kurang rasional, gagasan industrialisasi yang dianut oleh pemerintah dalam kenyataannya tidak seperti yang diharapkan.<sup>95</sup>

Logika pembangunan ekonomi dan sistem yang terpusat ini mengakibatkan negara dengan alat kekuasaannya seperti hukum dan aparat keamanan memaksakan kepada masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali. Masyarakat harus menerima keputusan sepihak para penguasa atau pengusaha apabila tanahnya ingin diambil oleh penguasa ataupun pengusaha tersebut tanpa ada ganti rugi yang layak.

Kebanyakan ketentuan undang-undang atau hukum tidak memihak kepada kepentingan masyarakat kecil dan sering memojokkannya, karena tidak ada bukti-bukti seperti sertipikat hak atas, bukti ahli waris atau lainnya. Mereka harus angkat kaki tanpa mempedulikan ke mana akan pergi. Selain itu logika untuk kepentingan negara sering dijadikan alasan untuk mengambil tanah rakyat, baik

---

<sup>94</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 17-18.

<sup>95</sup> Gunawan Sumodiningrat dan Mudrajad Kuncoro, *Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri*, dalam Prisma No. 2 Tahun XIX, 1990, hlm 41.

itu secara paksa dengan cara menggunakan pendekatan atau kekuatan militer atau melalui manipulasi kebijakan negara.

Paradigma negara dengan menguasai semua aspek yang ada dan untuk kesejahteraan rakyat ternyata pada realitasnya justru terbalik, masyarakat malah menjadi sengsara, menderita dan miskin, karena masyarakat telah kehilangan tanahnya yang merupakan sumber untuk kehidupan mereka. Keadaan masyarakat yang miskin dan kelaparan ini telah membuat masyarakat sadar dan bersatu, kemudian bergerak untuk melakukan perlawanan demi kembalinya tanah-tanah mereka yang dahulu dimilikinya.

Pengaruh terjadinya proses perubahan penggunaan tanah yang tadinya berbasis pada sektor pertanian menuju pada basis industri guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan suatu implikasi dan perkembangan orientasi ideologi, politik, dan ekonomi dunia di mana terjadi suatu proses penguasaan dan “pemaksaan” yang dilakukan oleh negara-negara kapitalis (Amerika Serikat dan Eropa). Secara cepat hal ini berpengaruh pada posisi dan karakter negara melalui pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Di sinilah Pemerintah cenderung menganut ideologi pembangunan (developmentalisme) sebagai fundamen pemerintahannya.

Perubahan sistem dunia telah menciptakan suatu perubahan konfigurasi politik kekuasaan yang berimbas kepada semua bidang kehidupan. Hal ini terlihat dari perubahan kekuasaan Orde Lama ke Orde Baru yang telah membawa akibat pada terjadinya perubahan sistem politik. Salah satunya adalah perubahan strategi agraria yang bersifat “populis” ke strategi agrarian kapitalis melalui ideologi

pembangunan (*developmentalisme*) yang terkait erat dengan sistem kapitalisme dunia. Pemanfaatan tanah mulai beralih dari penanaman sumber pangan untuk kelangsungan hidup petani menjadi sumber penumpukan kapital dan mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi melalui kebijakan negara yang memberi peluang investasi modal swasta untuk melakukan eksploitasi sumber ekonomi yang dapat menghasilkan keuntungan.<sup>96</sup>

Masa reformasi tampak membawa perombakan yang asasi dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi sebagaimana yang diamanatkan dalam TAP MPR No. X/MPR/1998, yang berbeda benar dengan kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru. Dinyatakan dalam TAP MPR tersebut bahwa politik ekonomi mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar Demokrasi Ekonomi, yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selain itu, lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 juga menegaskan bahwa pembaruan agraria mencakup proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan mencermati ketentuan tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan antara lain berupa penyelesaian pembentukan undang-undang yang mengatur hak

---

<sup>96</sup> Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, (Bandung: Akatiga, 1998), hlm 23.

milik atas tanah, penegasan dan pemasyarakatan asas-asas dan tata cara perolehan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, pengaturan penanganan tanah, pembatasan pemilikan tanah, penyempurnaan ketentuan mengenai pemberdayaan tanah-tanah telantar, penyesuaian ketentuan-ketentuan *landreform* dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan pembangunan.

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Dari ketentuan Pasal 33 dapat dikemukakan, *Pertama*, sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat, dan dalam pengertian hak bersama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu hak kelompok dan hak perorangan, *Kedua*, kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan. Pengaturan oleh negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat. Negara tidak perlu melakukan intervensi bila masyarakat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau pihak lain.

Kewenangan mengatur oleh negara tidak akan terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu:<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Kelompok Studi Pembaruan Agraria, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria*, dalam *Prinsip-Prinsip Reformasi Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001), hlm 125-126.

1. pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD;
2. pembatasan oleh tujuannya, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial. *Ketiga*, hubungan antara negara dengan rakyat bukan hubungan subordinasi, tetapi hubungan yang setara sesuai dengan prinsip HAM, yang berarti menjamin apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara. Dengan demikian, netralitas negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil dapat menjamin unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (*pluralisme*).

Persoalan tanah dalam era pembangunan dan industrialisasi memang semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata bersifat aspek yuridis, tetapi juga menyangkut pertimbangan psikologis. UUPA yang telah berlaku, terhadapnya, tampaknya sudah saatnya dilakukan penilaian, seberapa jauh UUPA telah mencapai tujuan yang telah diterapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial berkenaan dengan hak milik atas tanah.

Penguatan hak milik atas tanah terhadap individu harus sejalan dengan upaya menegakkan hak asasi manusia pada saat sekarang ini yang memerlukan

upaya antisipasinya. Sebagai bentuk perlindungan terhadap hak milik, maka prinsip-prinsip HAM telah memberikan jaminan untuk itu, yakni:<sup>98</sup>

2. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
3. Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.
4. Hak milik mempunyai fungsi sosial.
5. Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik berupa konflik kepemilikan, maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.

Sejalan dengan permasalahan di atas, kondisi perumahan di wilayah perkotaan, misalnya DKI Jakarta, memiliki karakteristik yang berbeda dengan kondisi dan masalah perumahan di daerah pedesaan. Sebagai contoh, luas lantai

---

<sup>98</sup> Lihat Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

bangunan tempat tinggal yang sering digunakan sebagai salah satu indikator perumahan sehat. Rumah dengan luas tertentu untuk daerah pedesaan mungkin sudah termasuk kategori rumah tipe besar, tetapi untuk daerah perkotaan, rumah dengan luas yang sama barangkali hanya digolongkan rumah tipe sedang. Keadaan seperti ini terutama disebabkan beberapa faktor, seperti daya dukung lahan di wilayah perkotaan yang sangat terbatas dan pertumbuhan penduduk yang relatif cukup tinggi yang mengakibatkan pesatnya peningkatan kebutuhan pemukiman serta fasilitas sosial dan ekonomi lainnya.<sup>99</sup>

Adanya gejala-gejala ketimpangan sosial dan ketimpangan ekonomi terlihat pada pola pemilikan tanah yang luas oleh perorangan. Banyak para pemilik modal yang berusaha menguasai tanah hingga luasnya jauh melebihi kadar yang mereka perlukan. Di sisi lain banyak penduduk di daerah perkotaan yang memiliki tanah lebih sempit dari yang diperlukan, atau bahkan tidak punya sama sekali. Di antara keduanya adalah pihak yang tidak kalah tidak menang, yaitu mereka yang memiliki bagian tanah yang kurang lebih sepadan dengan apa yang jadi kebutuhannya atau sedikit berlebih.

Selain itu, selama persediaan tanah masih memungkinkan untuk diperoleh/dikuasai dari penduduk yang menjual tanahnya, baik karena terdesak oleh kebutuhan atau harga tanah sesuai dengan yang diinginkan, maka pada waktu itu juga pemilik modal dapat menguasainya, yang lama-kelamaan akan menjadi bentuk monopoli tanah, yang kian menjadi mahal. Keadaan ini merupakan faktor

---

<sup>99</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 22.

utama terciptanya kesenjangan sosial antara orang yang paling kaya di satu pihak dan yang paling miskin di pihak lain.

Hal ini tepat dengan apa yang dikemukakan oleh Philip Kivell, bahwa:<sup>100</sup>

*This concerns the economic power of land owners and the extent to which they may use monopoly ownership to withhold land from sale, hence driving up land prices and generally controlling the market. This is an argument which has frequently been used to “explain” high house prices and to justify taking land into public ownership. Goodchild and Munton (1985) conclude that in the long term, land owners can theoretically affect the price by withholding their land from sale.*

Mengingat semakin terbatasnya tanah dewasa ini terutama di kota-kota besar, sedangkan jumlah kebutuhan akan tanah kian hari kian meningkat terutama untuk tempat tinggal, maka dalam menghadapi situasi dan kondisi ini pemerintah telah menempuh suatu kebijaksanaan pembatasan luas kepemilikan. Kebijaksanaan ini diambil berdasarkan pertimbangan agar tanah yang berstatus hak milik jangan semuanya jatuh kepada mereka yang mampu membeli tanah saja. Hal ini amat penting diperhatikan berhubung banyaknya rakyat yang membutuhkan tanah untuk kepentingan tempat tinggal sedangkan mereka sebagian besar terdiri dari orang yang tidak mampu. Selain itu tidak sedikit orang yang mampu membeli tanah tetapi hanya membelinya untuk “ditimbun” atau ditelantarkan, dalam artiananya dibeli tetapi tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, atau ditelantarkan, atau dikosongkan.

Selain itu saat ini yang menjadi perhatian besar Badan Pertanahan Nasional adalah kepastian kepemilikan tanah. Pada masa sebelum tahun 1998, di DKI Jakarta memang sering terjadi kekacaulakuan. Adakalanya terjadi sertipikat

---

<sup>100</sup> Philip Kivell, *Op.Cit*, hlm 108.

hak atas ganda atau tumpang-tindih, sertipikat hak atas asli tetapi palsu, atau sertipikat hak atas itu palsu, yang dimiliki oleh banyak orang, sebagai contoh kasus yang terjadi di Kelapa Gading. Kasus lain yang sering muncul dalam kaitannya dengan tanah dan bangunan adalah sistem pencatatan kepemilikan tanah yang kurang baik sehingga tidak jarang ditemukan kasus tanah dengan pemilik lebih dari satu orang.<sup>101</sup>

Berkenaan dengan hal-hal di atas, maka kebijakan pertanahan (*land policy*) senantiasa diarahkan demi meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan system administrasi publik yang dapat dipertanggungjawabkan. Kebijakan pertanahan dijabarkan lebih rinci lagi dalam kerangka tertib pertanahan yang meliputi: a) tertib hukum pertanahan; b) tertib administrasi pertanahan; c) tertib penggunaan tanah; dan d) tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Sehubungan dengan hal tersebut, Jurg Kaufman, yang menekankan pada sistem pengelolaan tanah, mengatakan bahwa:

*Land Management is the process of managing the use and development of land resources. Some of the critical, and sometimes conflicting objectives that must be addressed by land management policies today include:*

- 1. improving the efficiency of land resource use to support the rapidly growing population of many countries;*
- 2. Providing incentives for development, including the provision of residential housing and basic infrastructure such as sewer and water facilities;*
- 3. protecting the natural environment from degradation;*

---

<sup>101</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 24.

4. *providing equitable and efficient access to the economic benefits of land and real estate markets;*
5. *supporting government services through taxation and fees related to land and improvements.*

A prerequisite for achieving these and other objectives is having effective access to information about land, e.g. information about land resource capacity, land tenure and land use. This information is essential in:

1. *identifying problems and priority concerns;*
2. *formulating and implementing appropriate land policies and strategic plans to address the problems;*
3. *supporting land use planning and land development activities;*
4. *providing cost-effective land transaction processes to support economic development;*
5. *implementing equitable and efficient property taxation systems;*
6. *monitoring land use to ensure the identification of new problems and to evaluate the effect of land policies.*<sup>102</sup>

Dengan demikian, apabila pengelolaan tanah mempunyai banyak tujuan kepentingan sosial dan lingkungan, pembangunan bangsa tentunya dapat mengarah pada sasaran ekonomi. Pemberian jaminan hak-hak kepemilikan atas tanah melalui suatu pengakuan masyarakat harus dapat dipertimbangkan dalam rangka penyelenggaraan pasar bebas. Langkah-langkah penting yang harus diperhitungkan adalah kesejahteraan masyarakat dan standar kehidupannya. Oleh karena itu, hal tersebut juga harus diikuti dengan sistem pendaftaran tanah yang baik dengan suatu informasi. Pendaftaran tanah yang paling penting adalah memberikan informasi mengenai hak-hak milik atas tanah. Terlebih lagi pendaftaran harus dapat memberikan informasi kepada perusahaan swasta dan sektor umum lainnya.

Selain itu dalam konsep penataan ruang terdapat ketentuan yang mengharuskan penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang, yang

---

<sup>102</sup> Jurg Kaufman, dalam Adrian Sutedi, *Ibid*, hlm 25.

mengandung arti menghargai, menjunjung tinggi, mengakui, dan menaati peraturan yang berlaku terhadap hak yang dimiliki orang. Oleh sebab itu, perlu segera dibentuk Undang-Undang Hak Milik. Belum terbentuknya Undang-Undang Hak Milik menyebabkan pluralisme hak milik.

Dengan memperhatikan urutan logisnya, oleh karena bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, maka seyogianya hak menguasai diatur lebih lengkap, kemudian dibentuk Undang-Undang Hak Milik untuk melindungi kepentingan individu yang keduanya segera harus dituntaskan penyusunannya.

Salah satu contoh hak adat yang sekarang perlu mendapat perhatian adalah hak adat yang terlambat dikonversi berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962. Jika bukti-bukti kepemilikan tidak ada dan tidak cukup, tanah tersebut akan menjadi hak pakai selama lima tahun, dan akhirnya dapat jatuh menjadi tanah negara. Untuk memperolehnya, seseorang harus menempuh prosedur permohonan hak. Jika ini terjadi, si pemohon akan dibebani biaya pemasukan kepada negara. Kurang dapat dipahami bagaimana mungkin peraturan tersebut dapat diterapkan di daerah pedalaman di luar Jawa, misalnya masyarakat di pedalaman Jambi atau pedalaman Bengkulu, pedalaman Kalimantan yang tidak mengenal UUPA dan peraturan lainnya dalam bidang pertanahan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa eksistensi hukum adat pada dewasa ini dalam keadaan tidak menentu, seperti yang dikemukakan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional bahwa tanah adat bisa hilang karena

tanah ini tidak berdasarkan hukum positif yang tertulis. Batas-batas dan status pemilikannya tidak jelas karena hanya berdasarkan girik, tidak berdasarkan sertipikat hak atas. Pemerintah mengakui (tanah adat) sepanjang masih ada.<sup>103</sup> Pernyataan menteri tersebut menunjukkan pengingkaran terhadap hukum adat, UUPA, dan hak asasi manusia, serta merupakan gejala pemusnahan hukum adat sebagai bagian hukum positif yang tidak tertulis. Pernyataan tersebut juga menunjukkan bahwa dalam sistem hukum nasional terdapat dualism hukum yaitu hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis.

Gejala ini menunjukkan bahwa di kalangan masyarakat terdapat pandangan yang ambivalen, di satu sisi undang-undang menginginkan tampilnya hukum adat sebagai landasan pembangunan hukum agraria nasional, di sisi lain terdapat praktik yang merendahkan dan berusaha mengesampingkan hukum adat.

Masalah lain yang juga menjadi persoalan pertanahan adalah redistribusi tanah. Ketentuan *landreform* dalam UUPA yang bermaksud mengadakan perombakan struktur pemilikan tanah sehingga mencerminkan pemerataan pemilikan tanah terutama bagi kesejahteraan petani dan buruh tani pada umumnya, dalam kenyataannya telah mengikis habis konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah di tangan beberapa orang.

Sengketa pertanahan antara petani dengan pihak lain ternyata lebih banyak merugikan rakyat. Rakyat membutuhkan tanah-tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya pada umumnya memerlukan tanah untuk kegiatan usaha ekonomi mereka dalam skala besar. Meskipun

---

<sup>103</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 26.

demikian persengketaan yang terjadi di antara kedua pihak ini tidak bias diakibatkan oleh langkanya sumber-sumber agraria (termasuk tanah), tetapi lebih diakibatkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran yang kemudian berhadapan dengan kepentingan ekonomi maupun kultural rakyat kebanyakan.

Jadi, dalam konteks pengembangan usaha ekonomi skala besar itu, yang terjadi kemudian adalah tanah-tanah garapan petani atau tanah-tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pengusaha melalui fasilitas-fasilitas pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang disediakan oleh negara. Inilah perubahan yang sangat mencolok dari sengketa pertanahan di masa Orde Baru.

Sejak dihapuskannya Undang-Undang No.21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform* oleh Undang-Undang No.7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*, maka persoalan sengketa agraria dikembalikan ke pengadilan negeri jika tidak bisa diselesaikan di tingkat nonpengadilan. Padahal waktu itu Undang-Undang No.21 Tahun 1964 disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat program *landreform* yang sering kali menimbulkan sejumlah persoalan, seperti penetapan tanah-tanah yang menjadi objek *landreform* dan ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, pengadilan *landreform* berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program *landreform*.

Secara eksplisit, dengan diadakannya pengadilan *landreform*, sesungguhnya negara pada waktu itu sedang menyediakan ruang bagi PENYIDIKAN secara hukum melalui pengadilan atas sengketa-sengketa penentuan hak atas sumber-sumber agrarian, khususnya mengenai tanah.

Penyediaan ruang ini merupakan manifestasi dari penegakan aspek yudisial atas pelaksanaan UUPA 1960. Dengan kata lain, eksistensi pengadilan agraria adalah ditegakkannya suatu lembaga yudikatif dalam kehidupan bernegara untuk memberi keseimbangan kekuatan atas dominasi lembaga eksekutif yang memperoleh alas hak melalui Pasal 2 UUPA atau pasal-pasal mengenai hak menguasai negara untuk menguasai dan mengatur segala hal yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria termasuk mengatur soal hubungan hukum yang timbul antara orang dan perbuatan-perbuatannya dengan sumber-sumber agraria.<sup>104</sup>

Dengan dihapuskannya Peradilan *Landreform*, dan persoalan sengketa agraria dikembalikan ke Pengadilan Umum, yang dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri dan pengadilan-pengadilan setingkat di atasnya, maka bukan berarti akan menghilangkan esensi dari sifat hubungan yang terjalin antara rakyat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya. Hubungan antara orang-orang dengan tanah dan sumber-sumber agraria tertentu (kepemilikan, penguasaan, distribusi, dan redistribusinya) yang menimbulkan hak-hak tertentu tetap dalam posisi semula, yaitu memiliki implikasi hukum (baik dalam konteks hukum positif maupun hukum adat), politik, sosial, ekonomi, dan religius. Sementara itu kehadiran program-program pembangunan baik yang dijalankan oleh pemerintah secara langsung maupun dijalankan oleh pengusaha dalam rangka pengembangan usaha ekonomi mereka, baik langsung atau tidak langsung akan menyentuh semua aspek dari hubungan tersebut.

---

<sup>104</sup> *Ibid*, hlm 28.

Dalam konteks ini, proyek-proyek pembangunan yang kemudian menimbulkan sejumlah konflik (sengketa) harus diperlakukan sama dengan memperlakukan program *landreform* di masa lalu. Bukan pada isi dan orientasi dari proyek-proyek itu yang diperbandingkan dengan isi dan orientasi program *landreform*, tetapi pada karakteristiknya yang sama-sama berupa *planned social change* yang akan mengubah tatanan hubungan antara manusia (orang-orang) dengan tanah atau sumber-sumber agraria tertentu di tempat-tempat proyek tersebut dilaksanakan.<sup>105</sup>

Lembaga peradilan umum yang bertugas menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah setidaknya harus menunjukkan tanggung jawabnya yang baik sebagai sebuah institusi yang berwenang menjadi penentu kepemilikan tanah. Persoalannya adalah ketidakberdayaan lembaga peradilan tertinggi, dalam hal ini Mahkamah Agung, untuk menjalankan fungsinya melahirkan putusan-putusan hukum yang memenangkan rakyat yang bersengketa (bukan pihak lawannya) untuk sebuah keadilan yang wilayah-wilayah keputusan tersebut berada dalam wilayah-wilayah politik. Dengan kata lain, lembaga peradilan yang ada sekarang ketika sudah memasuki wilayah substansi sengketa agrarian itu sendiri dan dengan sendirinya sudah masuk ke dalam dimensi politik dari persoalan-persoalan agraria, tidak memiliki keberanian untuk bersikap independen dan melahirkan keputusan akhir yang mengalahkan entitas politik yang lebih berkuasa yang sedang bersengketa dengan rakyat demi sebuah keadilan yang memang sudah

---

<sup>105</sup> *Ibid*, hlm 29.

semestinya, misalnya saja, kasus tuntutan ganti rugi warga Kedungpring dalam pembuatan waduk Kedungombo.<sup>106</sup>

Dalam kasus tersebut, terdapat dugaan kuat bahwa Mahkamah Agung selaku lembaga peradilan tertinggi tidak bisa bekerja berdasarkan prinsip-prinsip keadilan yang bisa ditarik berdasarkan fakta-fakta dan kenyataan sosial yang ada yang membuktikan bahwa masyarakat Kedungpring memiliki hak memperoleh keadilan atas perkara sengketa tanah yang disidangkan. Lembaga peradilan tampaknya gagal menjalankan misinya sebagai lembaga yang melahirkan putusan-putusan yang memiliki sumbangan bagi proses penegakan sendi-sendi kehidupan bernegara yang demokratis dan berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), karena tidak memiliki kapabilitas atau sudah gagal bersikap independen.

Oleh karena itu, untuk memperkuat hak rakyat atas tanah, tidak saja untuk ketenteraman, tetapi yang lebih penting adalah melindungi hak-hak mereka itu dari tekanan-tekanan politik kuat yang ingin mengambil/membeli tanah untuk kepentingan investasi. Untuk hal tersebut pemerintah telah menetapkan kebijakan hukum peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm 29.

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm 30.