

BAB II

**SISTEM HUKUM PERTANAHAN DAN KONVERSI HAK ATAS TANAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA**

A. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

1. Sistem Pertanahan

Undang- Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat 3, menyatakan :
“Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” Tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Salah satu tujuan dari pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya, oleh karena itu, untuk dapat mewujudkan hal tersebut diselenggarakan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) :

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

Hasil dari proses pendaftaran tanah, kepada pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut sertipikat. Sertipikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan dari suatu bidang tanah yang didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor dapat dengan mudah untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan. Bagi pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang

pertanahannya.

Pada awalnya pelaksanaan pendaftaran tanah diadakan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Namun dalam perjalanan waktu keberadaan Peraturan Pemerintah ini dianggap belum maksimal karena ada beberapa kendala diantaranya keterbatasan dana dan tenaga sehingga penguasaan tanah-tanah sebagian besar tidak didukung oleh alat pembuktian yang memadai. Selain itu Peraturan Pemerintah ini belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dengan waktu yang singkat dan hasil yang memuaskan. Karena tidak ada batas waktu dalam mendaftarkan tanah yang diperoleh setelah peralihan hak, selain itu yang mendaftar tidak harus Pejabat Pembuat Akta tanah, tetapi bisa juga pemilik baru dari hak atas tanah sehingga seringkali tanahnya tidak didaftarkan Untuk memperbaiki kelemahan- kelemahan ini dikeluarkanlah peraturan mengenai pendaftaran tanah yang baru untuk lebih menyempurnakan peraturan pendaftaran tanah sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan dalam Pasal 19 UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya sehingga banyak terdapat tambahan, hal ini terlihat dari jumlah pasal yang lebih banyak dan isi

Peraturan Pemerintah tersebut yang lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah. Salah satunya terdapat dalam Pasal 32 yang mengatur bahwa :

- 1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan;
- 2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam jangka waktu (5) lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Pada Ayat (1) pasal ini mengandung makna bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, sedangkan ayat (2) pasal ini lebih menegaskan lagi jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat tanah,

dimana mengandung beberapa syarat, diantaranya :

- a. Sertipikat tanah diperoleh dengan itikad baik;
- b. Pemegang hak atas tanah harus menguasai secara fisik tanahnya selama jangka waktu tertentu yaitu sejak lima tahun diterbitkannya sertipikat tanah tersebut;
- c. sejak lima tahun diterimanya sertipikat hak atas tanah bila tidak adanya keberatan dari pihak ketiga maka keberadaan sertipikat tanah tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi;

Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) tersebut sebenarnya bukan merupakan suatu ketentuan baru, karena konsep dari pasal ini merupakan konsep yang dipakai dalam menyelesaikan sengketa tanah pada hukum adat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Konsep yang digunakan dalam pasal ini adalah "*rechtsverwerking*" yang sudah diterapkan sebelum Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 berlaku bahkan jauh sebelum UUPA.

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Permasalahan sengketa tanah

yang pihak penggugat belum memiliki sertipikat dan pihak tergugat telah memiliki sertipikat hak atas tanah selama lebih dari lima tahun pernah terjadi.

Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang seharusnya dapat menjadi jalan keluar bagi permasalahan di atas masih mendapatkan banyak pro dan kontra. Mengingat keberadaan pasal ini tidak sesuai dengan sistem publikasi negatif yang dianut oleh pendaftaran tanah di Indonesia, dimana sertipikat bukanlah merupakan alat bukti yang mutlak melainkan sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.

2. Hak Menguasai oleh Negara menurut Pasal 33 UUD 1945 ayat (3)

Tanah merupakan kekayaan alam yang dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, hal ini dinyatakan Pasal 33 ayat (3) UUD 45, yang dipertegas kembali dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria dinyatakan; Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan.

Memaknai rumusan pasal tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur pemanfaatan hak-hak atas tanah di wilayah Indonesia. Artinya negara mempunyai kewenangan untuk mengatur, merencanakan serta mengendalikan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

Kewenangan negara menguasai hak atas tanah diperoleh karena permasalahan pertanahan tidak semua dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat, sehingga hak kekuasaan negara atas tanah merupakan pelengkap terhadap hak-hak atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat. Hal ini sebagaimana ditegaskan Frans Magnis Soeseno dalam Ida Nurlinda bahwa:

Fungsi Negara dalam penyelenggaraan sebagian kepentingan masyarakat itu hanyalah bersifat melengkapi. Dalam hal masyarakat dapat menyelesaikan kepentingan/masalahnya sendiri, dan selama hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan/hak pihak lain, maka campur tangan Negara tidak diperlukan.²²

Pendapat di atas memberikan pemaknaan hak penguasaan Negara atas tanah sebagai kewenangan untuk mengatur hubungan hukum pemanfaatan hak atas tanah oleh warga masyarakat. Mengingat tanah sebagai sumber daya alam yang menjadi sumber konflik dimasyarakat. Tanah sebagai sumber daya ekonomis terbatas dibutuhkan semua orang, sehingga membutuhkan regulasi dari Negara agar kepemilikan dan pemanfaatannya membawa sebesar-besarnya kemakmuran.

²² Frans Magnis Soeseno dalam Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 61.

3. Hak Atas Tanah

Tanah adalah sumber kehidupan. Hubungan tanah dan manusia yang sedemikian ini, membuat perubahan-perubahan dalam tata susunan pemilikan dan penguasaan tanah, yang pada gilirannya juga memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia sendiri, dan yang menjadi masalah bukan tanah itu sendiri tetapi terjadinya penguasaan tanah yang timpang, dimana ada yang tidak menguasai, dan di pihak lain ada yang menguasai dalam satuan jumlah yang sangat besar.

Dapat dipahami bahwa tanah merupakan sesuatu yang bernilai bagi manusia. Bernilainya tanah terkait dengan banyak aspek. Aspek Ekonomi, budaya, politik, Hankamnas, social yang merupakan tempat tumbuh kembangnya nilai-nilai tersebut. Sehingga perbedaan waktu, tempat dan ruang akan berakibat pada adanya perbedaan tata nilai terhadap tanah.

● Dalam UUPA tercantum nilai filosofis tentang penguasaan dan pemilikan tanah, konsideran huruf c menyatakan bahwa hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan social, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Penjelasan umum UUPA juga menjelaskan:

Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta

memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

Lain dari pada itu hukum agrarian nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerokhanian, Negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan social serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 33 UUD dan GBHN yang tercantum dalam manifesto politik RI tanggal 17 Agustus 1945 dan ditegaskan di dalam pidato presiden tanggal 17 Agustus 1945.

Berdasarkan nilai yang terkandung di atas, sebenarnya UUPA melalui kewenangan yang ada pada Negara menginginkan masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial terhadap penguasaan dan pemilikan atas sumber daya alam. Keinginan demikian dilatarbelakangi pengalaman pada masa penjajahan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya telah diambil penjajah untuk kepentingan Negara penjajah.

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik²³. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik

²³ Heru Nugroho, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak -hak atas Tanah*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 23.

tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yangbiarpun memberikewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

Dalam sejarahnya pemilikan hak atas tanah di Indonesia mengalami berbagai perubahan. Ketika jumlah penduduk masih sedikit dan jumlah tanah tak terbatas, maka tanah hanyalah sekadar komoditi yang diolah dan dimanfaatkan untuk kepentingan individu dan tidak diperjualbelikan/diperdagangkan.

● Seiring bertambahnya penduduk, maka tanah mulai diperjualbelikan. Ada asas penawaran dan permintaan. Kepemilikan tanah berubah dari konsep *land as commodity menjadi land a property*.²⁴

Semula, hak atas tanah bersifat mutlak. Tanah memberikan berbagai hak pada pemiliknya. Ada hak untuk mengolah dan memanfaatkan tanah, ada hak untuk menikmati penggunaan tanah termasuk udara diatasnya, hak

²⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

untuk memperoleh keuntungan financial dari tanah, hak untuk menjual, menghibahkan dan mewariskan kepada orang lain, hak untuk membangun.

Hak yang mutlak tersebut mulai dibatasi. Hak milik atas tanah, yang memberikan hak untuk menikmati dan berbuat bebas terhadap tanah, demi kepentingan umum hak itu bahkan mungkin dicabut. Kepentingan umum mulai menuntut perhatian, sehingga pemilikan tanah berubah menjadi *land social property*.

UUPA tidak mengatur ihwal tanahnya, melainkan soal hak atas permukaan bumi saja. Jadi, tidak termasuk seluruh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Tanah yang dimaksud dalam UUPA tidak sama dengan tanah yang dimaksud dalam KUHPer sebagai benda tak bergerak, tetapi tanah dalam UUPA memiliki asas yang sangat spesifik dan merupakan kultur budaya bangsa Indonesia. Dengan adanya asas yang meliputi atas tanah di Indonesia, maka tanah Indonesia tidak sepenuhnya mempunyai sifat-sifat kebendaan sebagai benda tidak bergerak berdasarkan KUHPer.

UUPA melalui Negara menentukan macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada orang maupun kepada badan huku tetapi semua hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial, artinya mengandung unsure kebersamaan dan keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Oleh karena itu setiap pemegang hak atas tanah akan terlepas dari hak penguasaan Negara karena kepentingan nasional berada diatas kepentingan individu atau kelompok, meski itu bukan berarti bahwa

kepentingan individu atau kelompok dapat dikorbankan begitu saja dengan alasan untuk kepentingan umum, karena sewaktu-waktu Negara memerlukan tanah tersebut untuk kepentingan umum, pemilik tanah wajib melepaskan hak tanah tersebut dengan kompensasi ganti rugi.

Landasan penyusunan UUPA adalah tata nilai kolektivitas sebagaimana hasil penelitian Van Vollenhoven. Sebagai sebuah undang-undang pokok, maka nilai kolektivitas yang terdapat dalam UUPA dimaksudkan agar menjiwai undang-undang lain yang mengatur tentang agraria dan juga undang-undang yang terkait dengan keagrariaan. Namun sebagaimana dikatakan Hoogvelt, pertentangan nilai antara kolektivisme dengan individualisme juga senantiasa mewarnai perkembangan pembangunan hukum agrarian nasional.²⁵

Menurut Nurhasan Ismail, bahwa peralihan periode orde lama ke orde baru hingga tahun 2005 telah menggiring peralihan dari nilai social kolektivitas ke nilai social *individualistic*.²⁶

Di samping itu nilai kolektivisme dimaksudkan untuk memberi arahan agar kepentingan bersama atau sebagian masyarakatlah yang mendapat perhatian dalam pengaturan norma hukum. Nilai kolektivisme

²⁵ Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 87.

²⁶ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit Huma, Jakarta, 2007, hal 37.

didasarkan pada pandangan bahwa keberadaan masyarakat secara keseluruhan lebih penting dibandingkan dengan keberadaan individu.

B. Hak atas Tanah yang Diakui di Indonesia

1. Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai hak yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.²⁷ Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik dan yuridis yang beraspek perdata dan beraspek publik.

Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang meskipun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Misalnya, kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa menguasainya secara fisik, atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak.²⁸

²⁷ Sunaryo Basuki, *Hukum Tanah Nasional Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah*, (Diktat Mata Kuliah Hukum Agraria, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002/2003), hlm10.

²⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia ,Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, cet 10, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 23.

Dalam hal ini, pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya berhak untuk menuntut diteruskannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik.

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus didasarkan pada suatu landasan yuridis (landasan hak). Dengan adanya landasan yuridis tersebut, terciptalah suatu hubungan hukum yang konkret antara pemegang hak atas tanah (pemilik tanah) dengan tanah yang dikuasainya. Penguasaan yuridis menimbulkan kewenangan pada subyek pemegang hak atas tanah (pemilik tanah) untuk menguasai secara fisik (menggunakan tanah tersebut) sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Pada dasarnya, tujuan memakai tanah adalah untuk memenuhi dua jenis kebutuhan, yaitu untuk diusahakan dan tempat membangun sesuatu.²⁹

● Dalam hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya 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”.

²⁹ Arie. S. Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, 2008, Jakarta, hlm. 20

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari Negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 yaitu:³⁰

- a. Wewenang umum, Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).
- b. Wewenang khusus, Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah HGB adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah HGU adalah menggunakan tanah hanya untuk

³⁰ Rusmandi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, 1991, Bandung, hlm. 82.

kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 *juncto* Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini sebagai berikut yang kemudian akan disingkat, antara lain: Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Sewa untuk Bangunan (HSB), Hak Membuka Tanah (HMT), dan Hak Memungut Hasil Hutan (HMHH);
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini macamnya belum ada;
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pada hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, sebenarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk

menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Namun, sekedar menyesuaikan dengan sistematika hukum adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga kedalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan “pengejawentahan” dari hak ulayat masyarakat hukum adat.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 *juncto* Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya disamping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang dianut secara khusus dengan undang-undang.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, diantaranya: Hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara. Hak-hak atas tanah primer (originair) yaitu hak atas tanah yang langsung diberikan oleh Negara kepada subyek hak yang terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, HGB, Hak Pakai. Dan hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak untuk menggunakan tanah milik pihak lain, atau dengan kata lain penggunaan suatu jenis hak-hak atas tanah yang bersumber dari hak milik, terdiri dari: HGB, HP, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi hasil, Hak Menumpang.³¹

³¹ Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan I*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 2.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah digariskan prinsip-prinsip dasar tentang bagaimana seharusnya penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah yang ada di Indonesia, yaitu:

a. Pasal 1 ayat 2 UUPA berbunyi:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Ketentuan ini mengandung makna bahwa sumber daya alam merupakan kekayaan nasional yang pengelolaannya harus memperhatikan kepentingan bangsa Indonesia secara keseluruhan, artinya sumber daya alam harus dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

b. Pasal 2 ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, sedangkan Pasal 3 UUPA menyebutkan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat. Oleh karena itu tanah di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh bangsa Indonesia, hanya saja kewenangan untuk mengaturnya diserahkan kepada Negara. Tegasnya, sebagaimana disebutkan didalam Pasal 2 UUPA, negara mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

- c. Pasal 3 UUPA menyebutkan bahwa dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA, pelaksanaan terhadap Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat tetap diakui, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.
- d. Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat 2 UUPA dinyatakan bahwa tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Bila dikaitkan dengan Pasal 9 ayat 1 UUPA, hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, bahkan dalam Penjelasan UUPA II angka (6):
- “Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warganegara yang lemah terhadap sesama warganegara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka didalam Pasal 26 ayat 1 UUPA ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Ketentuan inilah yang merupakan alat untuk mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas-

batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.³²

Dalam rangka penggunaan tanahnya setiap pemegang hak tidak hanya mengindahkan kepentingan pribadinya akan tetapi juga wajib memperhatikan kepentingan bersama atau fungsi sosial dari tanah yang bersangkutan.³³

Adapun hak-hak perorangan atas tanah tersebut terdiri dari:

a. Hak atas Tanah

Hak atas tanah mengandung pengertian hak yang memberi wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang dan badan hukum. Hak atas tanah apa pun semuanya memberi wewenang untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada dasarnya tujuan memakai tanah (secara universal) adalah untuk memenuhi 2 (dua) jenis kebutuhan, yaitu:

- 1) Untuk diusahakan, misalnya usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan;
- 2) Untuk tempat membangun sesuatu (wadah), misalnya untuk mendirikan bangunan, perumahan, rumah susun (gedung bangunan bertingkat), hotel, proyek pariwisata, pabrik, pelabuhan dan lainlainnya.³⁴

³² Basuki, *op.cit.*, hlm. 49

³³ *Ibid.*, hlm. 26.

³⁴ Harsono, *loc. cit.*, hlm. 288.

Sampai saat ini terdapat 4 (empat) jenis hak atas tanah yang ditetapkan oleh UUPA untuk dapat dipergunakan baik untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk keperluan pribadi perorangan Warga Negara Indonesia adalah Hak Milik dan untuk keperluan usaha diberikan HGU, HGB dan Hak Pakai. Hak atas tanah tersebut merupakan hak atas tanah yang primer, yaitu hak yang diberikan oleh Negara (Pasal 16 UUPA).

Disamping hak atas tanah yang primer, terdapat pula hak atas tanah yang sekunder, yakni HGB dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah di atas tanah Hak Milik, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA), yang keseluruhannya bersumber pada hak-hak pihak lain.

- b. Hak atas Tanah Wakaf, Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Hak atas tanah wakaf adalah hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula Hak Milik telah diubah statusnya menjadi tanah wakaf), yang oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya (pesantren atau sekolah berdasarkan agama) sesuai dengan ajaran hukum agama islam.

c. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HM-SRS),m Hak Milik atas Satuan rumah Susun (HM-SRS) adalah hak untuk memiliki satuan rumah susun secara terpisah dan berdiri sendiri berikut hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.³⁵

2. Hak atas tanah yang bersifat tetap yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

a. Hak Guna Usaha

Ketentuan umum. Ketentuan HGU disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b, 28 s/d 34, 50 ayat (2) UUPA, Pasal 2 s/d 18 PP No. 40/1996 tentang HGU, HGB dan HP. Pengertian HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna kegiatan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan (lihat Pasal 28 ayat (1), PP No.40/1996).

Subyek HGU. Yang dapat mempunyai HGU menurut Pasal 30 UUPA Jo. Pasal 2 PP No. 40/1996, adalah:

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

³⁵ Harsono, *op. cit.*, hlm. 289

Asal dan terjadinya HGU. Asal HGU adalah tanah negara. Kalau asal tanah HGU berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh calon pemegang hak HGU. Terjadinya HGU dapat melalui penetapan pemerintah (pemberian hak) dan ketentuan Undang-undang (ketentuan konversi hak *erpacht*).

Luas HGU. Luas tanah HGU adalah untuk perserorangan minimal 5 Ha dan maksimal 25 Ha. Sedangkan untuk badan hukum luas minimal 5 Ha dan luas maksimal 25 Ha atau lebih (menurut UUPA). Ketentuan luas maksimal tidak ditentukan dengan jelas tetapi PP No. 40/1996 menyebutkan luas maksimal ditetapkan oleh menteri dengan memperhatikan pertimbangan pejabat yang berwenang. Dengan membandingkan kewenangan Surat Keputusan Pemberian Hak seperti kewenangan Ka BPN Kota/kab maksimal 25 Ha, Kanwil BPN maksimal 200 Ha, di atas 200 Ha kewenangan Menteri Agraria/Ka BPN.

Jangka waktu HGU. HGU mempunyai jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA). Sedangkan menurut Pasal 8 PP No. 40/1996 mengatur jangka waktu HGU untuk pertama kalinya 35 tahun, diperpanjang paling lama 25 tahun dan dapat diperbaharui paling lama 35 tahun. Permohonan perpanjangan dan pembaharuan diajukan paling lambat 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU. Syarat yang harus

dipenuhi untuk dapat dilakukan perpanjangan waktu atau pembaharuan adalah;

- 1) Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya;
- 2) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- 3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Kewajiban pemegang HGU (lihat Pasal 12 ayat (1) PP No. 40/1996) :

- 1) Membayar uang pemasukan kepada Negara;
- 2) Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan;
- 3) Mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai kelayakan usaha berdasarkan kriteria dari instansi teknis;
- 4) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan HGU;
- 5) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- 6) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU;
- 7) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada negara setelah hapus;

- 8) Menyerahkan sertifikat HGU yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan.

Hak pemegang HGU (lihat Pasal 14 PP No. 40.1996) :

- 1) Menguasai dan mempergunakan tanah untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan;
- 2) Penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah;
- 3) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain;
- 4) Membebani dengan Hak Tanggungan

Sifat dan ciri-ciri HGU :

- 1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No. 24/1997;
- 2) Dapat diwariskan;
- 3) Dapat dialihkan, seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, lelang, penyertaan modal;
- 4) Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial;
- 5) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- 6) Haknya mempunyai jangka waktu tertentu;
- 7) Dapat berinduk pada hak atas tanah yang lain;
- 8) Peruntukkannya terbatas.

Hapusnya HGU (lihat Pasal 34 UUPA dan Pasal 17 PP No. 40/1996) :

- 1) Jangka waktunya berakhir;

- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat yang tidak dipenuhi;
- 3) Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang HGU tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang HGU.

b. Hak Guna Bangunan

Ketentuan umum. Ketentuan mengenai HGB disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c, 35 s/d 40, 50 ayat (2) UUPA dan Pasal 19 s/d 38 PP No. 40/1996). Pengertian HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Subyek HGB. Yang dapat mempunyai HGB menurut Pasal 36 UUPA Jo. Pasal 19 PP No. 40/1996, adalah :

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

Asal atau obyek tanah HGB. HGB berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara, tanah Hak Pengelolaan atau tanah milik orang lain (lihat Pasal 39 UUPA dan Pasal 21 PP No. 40/1996).

Terjadinya HGB. HGB dapat terjadi karena;

- 1) Penetapan Pemerintah (tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan);

- 2) Perjanjian pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT;
- 3) Undang-undang, ketentuan tentang Konversi

Jangka waktu HGB. Jangka waktu HGB berbeda sesuai dengan asal tanahnya, sbb :

- 1) HGB atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun;
- 2) HGB atas tanah Hak Milik berjangka waktu paling lama 30 tahun, tidak ada perpanjangan waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang HGB dapat diperbarui dengan pemberian HGB baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor BPN setempat.

Kewajiban pemegang HGB (lihat Pasal 30 dan Pasal 31 PP No. 40/1996) :

- 1) Membayar uang pemasukan kepada Negara;
- 2) Menggunakan tanah sesuai peruntukannya;
- 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah HGB hapus;

- 4) Menyerahkan sertifikat HGB yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan;
- 5) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah HGB.

Hak pemegang HGB (lihat Pasal 32 PP No. 40.1996)

- 1) Menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu;
- 2) Mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya;
- 3) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain;
- 4) Membebani dengan Hak Tanggungan

Sifat dan ciri-ciri HGB :

- 1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No. 24/1997;
- 2) Dapat diwariskan;
- 3) Dapat dialihkan , seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, lelang, penyertaan modal;
- 4) Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial;
- 5) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- 6) Haknya mempunyai jangka waktu tertentu.
- 7) Dapat berinduk pada hak atas tanah yang lain;
- 8) Peruntukannya terbatas.

Hapusnya HGB (lihat Pasal 40 UUPA dan Pasal 35 PP No. 40/1996) :

- 1) Jangka waktunya berakhir;

- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir, karena;
- Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam HGB.
 - Tidak terpenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak antara pemegang HGB dengan pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik.
 - Putusan pengadilan yang berkekuatan tetap.
- 3) Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang HGB tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang HGB.

c. Hak Pakai

Ketentuan umum Hak Pakai diatur dalam Pasal 16 ayat 9) huruf d, 41 s/d 43, 50 ayat (2) UUPA dan Pasal 39 s/d 58 PP No. 40/1996. Pengertian Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah (lihat Pasal 41 (1) UUPA).

Subyek Hak Pakai (lihat Pasal 42 UUPA dan Pasal 39 PP No. 40/1996) :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia (lihat PP No. 41/1996).
- 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Asal atau obyek Hak Pakai (lihat Pasal 41 (1) PP No. 40/1996) :

- 1) Tanah Negara;
 - 2) Tanah Hak Pengelolaan;
 - 3) Tanah Hak Milik.
- Terjadinya Hak Pakai. Hak Pakai dapat terjadi karena;
- 1) Penetapan Pemerintah (tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan);
 - 2) Perjanjian pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT;
 - 3) Undang-undang, ketentuan tentang Konversi.

Jangka waktu Hak Pakai. Jangka waktu Hak Pakai berbeda sesuai dengan asal tanahnya, (lihat Pasal 45 s/d 49 PP No. 40/1996) sbb :

- 1) Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk

jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Khusus Hak Pakai yang dipunyai oleh Departemen, Lembaga Non Departemen, Pemerintah Daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

- 2) Hak Pakai atas tanah Hak Milik berjangka waktu paling lama 25 tahun, tidak ada perpanjangan waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai dapat diperbarui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor BPN setempat.

Kewajiban pemegang Hak Pakai (lihat Pasal 50 dan Pasal 51 PP No. 40/1996) :

- 1) Membayar uang pemasukan kepada negara, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik;
- 2) Menggunakan tanah sesuai peruntukannya sesuai keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik;
- 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- 4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai hapus;

- 5) Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan;
- 6) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkuryng oleh tanah HP.

Hak pemegang Hak Pakai (lihat Pasal 52 PP No. 40.1996) :

- 1) Menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya;
- 2) Memindahkan hak tersebut kepada pihak lain;
- 3) Membebani dengan Hak Tanggungan;
- 4) Menguasai dan menggunakan tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Sifat dan ciri-ciri Hak Pakai :

- 1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No. 24/1997;
- 2) Dapat diwariskan;
- 3) Dapat dialihkan, seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, lelang, penyertaan modal;
- 4) Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial;
- 5) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- 6) Haknya mempunyai jangka waktu tertentu;
- 7) Dapat berinduk pada hak atas tanah yang lain;
- 8) Peruntukannya terbatas.

Hapusnya Hak Pakai (lihat Pasal 55 PP No. 40/1996) :

- 1) Jangka waktunya berakhir;
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir, karena;
 - Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Pakai.
 - Tidak terpenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak antara pemegang Hak Pakai dengan pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik.
 - Putusan pengadilan yang berkekuatan tetap.
- 3) Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang Hak Pakai.

C. Ketentuan Konversi Hak-Hak Lama Menjadi Hak-Hak Baru Berdasarkan UUPA jo. Keppres 32/1979

1. Pengertian Konversi

Sebagaimana diketahui sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan dua perangkat hukum tanah di Indonesia (dualisme). Satu bersumber pada hukum adat disebut hukum tanah adat dan yang lain bersumber pada hukum barat disebut hukum tanah Barat. Dengan berlakunya hukum agraria yang

bersifat nasional (UUPA) maka terhadap tanah-tanah dengan hak barat maupun tanah-tanah dengan hak adat harus dicarikan padanannya di dalam UUPA. Untuk dapat masuk ke dalam sistem dari UUPA diselesaikan dengan melalui lembaga konversi.

Beberapa ahli hukum memberikan pengertian konversi yaitu: A.P. Parlindungan menyatakan :

“Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA”.³⁶

Boedi Harsono menyatakan:

“Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA.”³⁷

Konversi hak-hak atas tanah adalah penyesuaian hak lama atas tanah menjadi hak baru menurut Undang-Undang Pokok Agraria.³⁸ Sedangkan menurut A.P Parlindungan, konversi hak-hak atas tanah adalah bagaimana pengaturan dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem UUPA.³⁹

1. ³⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm.

³⁷ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 140.

³⁸ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia* Jilid 1, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta, 2004, hlm. 80.

21. ³⁹ A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm.

2. Prinsip Konversi Tanah dari Hukum Barat ke Hukum Nasional

Untuk mewujudkan tujuan dari konversi tersebut, dalam proses konversi hak atas tanah di Indonesia harus punya 5 prinsip, dari kelima prinsip tersebut akan semakin jelas terlihat tujuan yang hendak dicapai dan cara penyelesaian dari konversi yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dengan kepribadian Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut akan diterangkan di bawah ini:

a. Prinsip Nasionalitas

Prinsip ini dapat dibaca / ditemui dalam pasal 9, 21, 30 dan 36 UUPA. Menurut pasal 9 bahwa warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi air dan ruang angkasa, tanpa membedakan antara laki-laki dan perempuan, mereka mempunyai hak yang sama untuk memperoleh hak-hak atas tanah.

Ketentuan dari Prinsip Nasionalitas ini lebih dirinci dalam pasal 21 UUPA yang berbunyi : Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Orang asing yang sesudah berlakunya UU ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya UU ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu

tersebut lampau, hak milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena Hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.

Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka Ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini. Dari ketentuan pasal 21 UUPA dapat diketahui bahwa betapa konsekwennya Indonesia terhadap prinsip Nasionalitas, maka hak milik sebagai hak terpenuh dan terkuat hanya di peruntukan bagi warga negara Indonesia, orang asing tidak diperkenankan mempunyai tanah walau pun karena pewarisan.

Begitu pula halnya dengan orang-orang yang melakukan pencampuran harta, kewarganegaraan rangkap yakni berkewarganegaraan asing disamping ia warga Negara Indonesia bagi mereka dikenakan sanksi untuk melepaskan hak miliknya itu, dalam jangka waktu 1 tahun jika tidak tanahnya akan jadi milik Negara. Pasal 30 UUPA memuat prinsip Nasionalitas dari HGU dan pasal 36 UUPA tentang HGB. Dari ketentuan pasal tersebut terlihat bahwa:

“UUPA telah mengIndonesiakan kembali hak-hak atas tanah yang terdapat di Indonesia . Di Zaman berlakunya BW hak-hak atas tanah yang pernah kita kenal seperti hak *Eigendom*, *opstal*, *Erfacht* tidak mempersoalkan kewarganegaraan / kependudukan seseorang asal saja mau tunduk kepada BW dapat saja memiliki tanah di Indonesia.

b. Prinsip pengakuan hak-hak tanah terdahulu

Berlakunya UUPA terjadilah Unifikasi Hukum di Bidang pertanahan. Namun bukan berarti hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum yang lama, yakni Hukum Perdata Barat dan Hukum Adat menjadi hilang begitu saja, terhadap tanah, yang tunduk pada sistem hukum lama masih diakui keberadaannya. Untuk kemudian melalui Lembaga Konversi disesuaikan kedalam salah satu hak atas tanah menurut sistem UUPA.

Hal demikian memperlihatkan kepribadian dari bangsa Indonesia yang berkeprimanusiaan dalam melaksanakan ketentuan konversi ini. Berlainan dengan Negara-negara penjajah maupun Negara-negara komunis yang mengambil alih daerah pada umumnya.

c. Prinsip Kepentingan Hukum

Dengan adanya ketentuan konversi maka ada kepastian Hukum mengenai status Hak-hak atas tanah yang tunduk pada sistem Hukum yang lama. Apakah hak tersebut akan dihapuskan atau disesuaikan kedalam hak-hak menurut sistem UUPA dan kepastian berakhirnya masa-masa konversi hak-hak atas tanah bekas tunduk pada KUH Perdata dinyatakan telah berakhir pada tanggal 24 September 1960.

d. Penyesuaian kepada kepentingan konversi

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa ketentuan konversi Indonesia mengakui hak-hak atas tanah, yang lama yang pernah ada sebelum berlaku UUPA, maka terhadap hak-hak yang lama tersebut melalui Lembaga

konversi disesuaikan atau dipadankan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA.

Dalam Hal ini tidak terlepas dari prinsip terdahulu yakni prinsip nasionalitas, masalah kewarganegaraan sangat menentukan dalam penyesuaian atau pepadanan tersebut.

e. Status quo hak-hak tanah terdahulu

Setelah berlakunya UUPA maka tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak baru atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat maupun Adat. Dengan demikian setiap ada perbuatan suatu hak baru atas tanah yang tunduk atau yang akan ditundukkan pada sistem hukum yang lama adalah batal dan tidak berkekuatan Hukum.

3. Cara Terjadinya Konversi atas tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat

Pasal I ketentuan konversi menyebutkan:

- a. Hak *eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang memunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21;
- b. Hak *eigendom* kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi HP tersebut dalam pasal 41 ayat (1) yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut diatas;

- c. Hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum, yang tidak di tunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi HGB tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun;
- d. Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (1) pasal ini dibebani dengan hak opstal dan hak *erfpacht*, maka hak opstal dan hak *erfpacht* itu sejak mulai berlakunya Undang-Undang itu menjadi HGB tersebut dalam pasal 35 ayat (1) yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau hak *erfpacht* tersebut diatas,tetapi selama-lamanya 20 tahun;
- e. Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (3) pasal ini dibebani hak opstal atau hak *erfpacht*, maka hubungan antara yang mempunyai hak *eigendom* tersebut dan pemegang hak opstal atau hak *erfpacht* selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria;
- f. Hak-hak hipotik, servitut, vruchtgebruik dan hak-hak lain yang membenahi hak *eigendom* tetap membebani hak milik dan HGB tersebut dalam ayat (1) ayat (3) pasal ini, sedangkan hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-Undang ini.

Hak *Eigendom* dalam KUHPerdara dikenal juga sebagai Hak Milik yang sebagaimana diterangkan dalam Pasal 570 KUHPerdara, yaitu:

“Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan

kedaulatan sepenuhnya asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya dan tidak mengganggu hak-hak orang lain semua itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.”

Peneliti menyimpulkan bahwasanya Hak *Eigendom* merupakan Hak Mutlak sekali, lebih mutlak daripada kepemilikan SHM yang kita kenal. Sehingga pembatasan-pembatasan terhadap Hak *Eigendom* atau hak milik menurut pasal 570 KUHPerdara adalah:

- a. Undang-undang atau peraturan umum lainnya;
- b. Tidak mengganggu orang lain/tidak menimbulkan gangguan atau hinder

● Dari ketentuan pasal ini dapat disimpulkan bahwa hak *eigendom* itu dapat di konversi kedalam 3 kemungkinan:

- a. Hak *eigendom* di konversikan menjadi hak milik

Konversi hak *eigendom* menjadi hak milik apabila pemiliknya berwarganegara Indonesia asli atau berwarganegara tunggal pada tanggal 24 September 1960 atau badan hukum Indonesia dengan syarat badan hukum tersebut adalah badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik. Kepastian mengenai kewarganegaraan Indonesia tunggal pada tanggal 24-9-1960 berkaitan

dengan orang-orang yang sebelum berstatus dwi kewarganegaraan atau bagi WNI yang tadinya berwarganegara asing / keturunan asing.

Pasal 2 PMA No. 2/1960 mewajibkan bagi WNI (baik asli maupun tidak) yang pada tanggal 24-9-1960 telah berkewarganegaraan tunggal dalam waktu 6 bulan yaitu sebelum 24 Maret 1961 datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk memberi ketegasan mengenai kewarganegaraannya itu. Pasal 4 PMA No. 2/1960 menambahkan bahwa jika mereka tidak datang dalam jangka waktu tersebut maka hak *eigendomnya* tidak dapat dikonversi kedalam hak milik melainkan hanya dapat diberikan dengan HGB.

Bagi WNI keturunan Tionghoa, maka penegasan itu harus dibuktikan dengan surat tanda kewarganegaraan menurut PP No. 20/1959 yaitu surat pernyataan melepaskan kewarganegaraan RRC yang sudah mendapat pengesahan oleh Hakim tertanggal selambatnya 24-9-1960, yang dipertegas lagi dengan surat edaran dari Departemen Agraria tanggal 24-9-1960 dan tanggal 14-2-1961 nomor unda 1/7/39 yang maksudnya bahwa tanggal 24 September 1960 adalah tanggal yang dinyatakan diterima oleh Hakim Pengadilan Negeri yang ditunjukkan sebelah kanan bawah surat penolakannya dan bukan dari pejabat yang lain.

Surat Edaran Menteri Agraria tanggal 14 Februari 1961 No. unda 6/2 menyatakan bahwa, dalam perundang-undangan RI yang menetapkan siapa-siapa dianggap secara omplisit hanya berkewarganegaraan RI, supaya

ditambahkan orang-orang WNI keturunan Tionghoa yang menurut keterangan dari panitia Pemilihan Indonesia atau keterangan-keterangan lainnya membuktikan bahwa mereka ikut memilih dalam pemilihan umum tahun 1955 untuk DPR atau DPRD di Indonesia. Untuk mereka menggunakan formulir C sebagai lampiran dari PP. 20/1959, dengan catatan formulir tersebut sudah dicantumkan tanggalnya 24 September 1960.

Bagi para WNI bukan keturunan Cina dapat diajukan sebagai bukti kewarganegaraannya surat tanda kewarganegaraan Indonesia (STKI) yang diberikan oleh instansi dari Departemen Dalam Negeri. Kalau STKInya diragukan maka Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dapat mempersilahkan yang bersangkutan untuk datang ke Pengadilan Negeri agar ditetapkan bahwa ia benar seorang WNI (pasal IV Peraturan Penutup Undang-undang No. 62/1958).

Bagi mereka itu dapat pula diajukan tanda bukti kewarganegaraan lainnya yang sah, misalnya tanda bukti naturalisasi menjadi WNI menurut peraturan yang berlaku pada saat naturalisasi diberikan (misalnya UU No. 3/1946). Mengenai orang-orang WNI bukan keturunan asing (WNI asli) cara pembuktian kewarganegaraannya diserahkan kepada kebijaksanaan KKPT.

Saat mulai berlakunya UUPA belum ada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah atas dasar ketentuan pasal 21 ayat (2) itu. Tetapi walaupun demikian, oleh UUPA sendiri telah ditetapkan dalam pasal 49 ayat

(1), bahwa badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah, asal tanah itu dipergunakan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha-usaha dalam bidang keagamaan dan sosial. Oleh karena itu maka untuk konversi hak *eigendom* kepunyaan badan-badan keagamaan dan sosial menjadi hak milik diperlukan suatu penegasan, pertama bahwa badan-badan yang bersangkutan benar-benar badan keagamaan dan sosial, kedua bahwa tanah *eigendom* yang dikonversi itu benar-benar dipergunakan untuk keperluan yang dimaksud. Permohonan penegasan tersebut diajukan kepada Menteri Agraria melalui Kepala Pengawas Agraria yang bersangkutan, didaerah dimana tidak ada pejabat ini permohonan diajukan melalui Kepala Inspeksi Agraria (pasal 6 ayat (1) PMA. No. 2/1960).

Setelah keluarnya PMA No. 2/1960 jo PP 38/1963 semakin jelas bagi kita badan-badan hukum mana saja yang hak *eigendommenya* dapat menjadi hak milik. Terhadap badan-badan hukum yang dimaksud dalam peraturan ini tidak diperlukan lagi suatu penegasan.

b. Hak *eigendom* di konversi menjadi HGB

Dalam ayat 1 pasal I KK menentukan bahwa hak *eigendom* kepunyaan orang asing atau orang yang berkewarganegaraan dikonversi kedalam HGB dengan jangka waktu 20 tahun. Hal ini bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang tidak memungkinkan untuk orang asing dan orang yang berdwikewarganegaraan (digolongkan dengan orang asing) mempunyai hak

milik, HGU dan HGB. Otomatis didalam praktek ketentuan ayat (3) ini tidak mungkin dilaksanakan.

Melalui surat edaran Menteri Agraria No. Ka. 40/27/25, tanggal 4 Juli 1961 yang ditujukan kepada ikatan notaris Indonesia di Jakarta, menyebutkan bahwa mereka harus melepaskan haknya itu kepada WNI sebelum tanggal 24 September 1961. Jadi konversi kedalam HGB ini dapat terjadi bagi WNI tunggal / asli yang mempunyai hak *eigendom* tapi tidak dapat datang untuk membuktikan kewarganegaraannya kepada KKPT dalam jangka waktu yang ditentukan (Pasal 4 UUPA). Disamping itu hak *eigendom* kepunyaan badan-badan hukum juga dikonversi kedalam HGB, tentunya dengan syarat badan hukum tersebut adalah badan hukum yang tunduk pada hukum Indonesia, didirikan menurut hukum Indonesia, dan berdomisili di Indonesia, jika badan hukum tersebut adalah badan hukum asing maka dalam jangka waktu 1 tahun (24 September 1961), ia harus melepaskan HGB asal konversi hak *eigendommenya* tersebut, jika tidak maka tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Pasal 1 ayat 4 KK mengatur perihal konversi hak *eigendommenya* yang dibebani hak opstal atau hak *erfpacht*, maka hak *eigendommenya* di konversi kedalam hak milik, sedangkan hak opstal atau hak *erfpachtnya* dikonversi kedalam hak HGB dengan jangka waktu sisa yang dikonversi tetapi selamanya 20 tahun.

c. Hak *eigendommenya* dikonversi menjadi Hak Pakai

Untuk konversi hak *eigendom* menjadi Hak Pakai diatur dalam pasal I ayat (2) KK diperlukan suatu penegasan bahwa tanah *eigendom* tersebut benar-benar digunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan asing atau gedung kedutaan sebab jika dipergunakan untuk keperluan lain maka hak *eigendom* tersebut dikonversi menjadi HGB dengan jangka waktu 20 tahun. Ketentuan tersebut dapat dilihat juga dalam Surat Menteri Agraria tanggal 20 Nopember 1961 No. Ka. 12/5/36 yang menetapkan bahwa konversi hak *eigendom* kepunyaan pemerintah Negara asing dan gedung kedutaannya di konversi menjadi Hak Pakai.

Hak Pakai dimaksud adalah Hak Pakai khusus yang tidak tunduk pada ketentuan pasal 41 hingga 43 UUPA, tetapi yang kini diatur oleh PMDN No. 1/1977, yaitu suatu Hak Pakai yang berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan diperlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Hak Pakai tersebut digolongkan pada Hak Pakai publik *rehttelijk*, tidak ada Right di sposalnya yang berarti hak pakai tersebut tidak dapat dialihkan kepada siapapun dan tidak boleh menjadi hak tanggungan.

Konversi dari hak-hak atas tanah yang tunduk pada bekas KUH Perdata ini dinyatakan berakhir pada tanggal 24 September 1980 yang ditegaskan dengan Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979. Jangka waktu selama 20 tahun cukup layak mentolerir keberadaan hak barat tersebut di bumi Indonesia.