

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah Dan Pemberian Hak Atas Tanah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal diatas ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul diatas hak permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan suatu persoalan hukum. Dan persoalan hukum yang dimaksudkan adalah persoalan hukum yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman atau benda yang terdapat diatasnya.

Pemberian hak atas tanah secara umum adalah pemberian hak atas bidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang memenuhi kriteria tertentu yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak. Pemberian hak diberikan baik secara individu maupun kolektif.

Pemberian hak secara kolektif adalah pemberian hak atas sebidang tanah kepada seorang atau sebuah badan hukum tertentu atau kepada beberapa orang atau badan hukum secara bersama yang dilakukan dengan satu penetapan (Pasal 6 ayat (1) Permenag / KBPN Nomor 9 Tahun 1999). Sedangkan pemberian hak atas tanah secara individu adalah pemberian hak atas beberapa bidang tanah masing-masing kepada seorang atau sebuah badan hukum atau kepada beberapa orang atau badan hukum sebagai penerima hak yang dilakukan dengan satu penetapan (Pasal 6 ayat (2) Permenag / KBPN Nomor 9 Tahun 1999).

B. Dasar hukum Pemberian Hak Atas Tanah

Dasar hukum pemberian hak atas tanah adalah:

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:
Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Pasal 2 mengenai hak menguasai Negara, Pasal 3 mengenai hak masyarakat atas tanah tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi, Pasal 4 mengenai adanya macam-macam hak dan wewenang untuk menguasainya.

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah Pasal 9 tentang objek pendaftaran tanah dan Pasal 23 tentang pembuktian hak baru.
4. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997.
5. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Pasal 3 sampai dengan Pasal 14.
6. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

C. Hak-Hak Atas Tanah Yang Diatur Dalam UUPA

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah pasal 4 ayat (1) dan (2), 16 ayat (1) dan pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut:

1. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang beserta badan-badan hukum.

2. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 4 di atas ditentukan dalam pasal 16 ayat (1) yang bunyinya sebagai berikut: Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. Hak milik.
- b. Hak guna usaha.
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai disebutkan dalam pasal 53.

Adapun pengertian dari hak-hak yang terdapat dalam UUPA sebagai berikut:

- 1) Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya

bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu (Pasal 20).

- 2) Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah Negara, selama jangka waktu yang terbatas, guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan (Pasal 26).
- 3) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai hubungan diatas tanah Negara atau milik orang lain, selama jangka waktu yang terbatas (Pasal 35).
- 4) Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.
- 5) Hak pakai adalah nama kumpulan dari hak-hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam surat keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan gadai tanah, perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan ataupun penggunaan tanah yang lain (Pasal 41).
- 6) Hak gadai adalah hak dari yang disebut memegang gadai, untuk menggunakan tanah kepunyaan orang lain yang mempunyai utang padanya. Selama utang tersebut belum dibayar lunas, tanah yang bersangkutan tetap berada dalam penguasaan pemegang gadai (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 45 PRP Tahun 1960).

- 7) Hak pengelolaan menurut Keputusan BPN Nomor 9 Tahun 1999 tetap mengacu kepada ketentuan Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 adalah sebagai berikut:
- a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
 - b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
 - c) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang menurut Keputusan BPN Nomor 3 Tahun 1999 dan tata caranya (Boedi Harsono, 2007: 234).

Walaupun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat”, merupakan isi hak penguasaan. Itulah yang menjadi kriteria atau pembeda antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Apabila Negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh Negara selaku badan penguasa, melalui lembaga pemerintahan yang berwenang. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan satu hak atas tanah, untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai Badan Penguasa yang mempunyai hak menguasai yang disebut dalam pasal 2, tetapi sebagai badan hukum seperti halnya perseorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.

mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.

8. Sehubungan dengan uraian e tersebut, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun juga oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti konsinasi Pengadilan Negeri.
9. Dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya dengan menggunakan acara pencabutan hak, yang diatur dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.
10. Dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
11. Bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Adapun sistem perolehan tanah yaitu:

- a. Disediakan berbagai cara memperoleh tanah yang diperlukan, yang ketentuan-ketentuannya disusun dalam suatu sistem yang didasarkan atas kenyataan:
 - 1) Status tanah yang tersedia:
 - a) Tanahnya tanah Negara atau
 - b) Tanahnya tanah hak
 - 2) Kalau tanahnya tanah hak, apakah pemegang haknya:
 - a) Bersedia atautkah
 - b) Tidak bersedia menyerahkan atau memindahkan hak atas tanahnya.
 - 3) Kalau pemegang haknya bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah pihak yang memerlukan:
 - a) Memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atautkah
 - b) Tidak memenuhi syaratnya
- b. Berdasarkan kriteria tersebut disusun sistem perolehan tanah, baik untuk keperluan pribadi/usaha maupun untuk kepentingan umum, sebagai berikut:
 - 1) Kalau tanah yang tersedia tanah Negara: harus ditempuh secara permohonan hak.
 - 2) Kalau yang tersedia tanah hak, maka:
 - a) Dan ada persetujuan bersama serta kata sepakat mengenai penyerahan tanah yang bersangkutan berikut imbalannya:
 - (1) Ditempuh acara pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan memenuhi syarat sebagai pemegang haknya.
 - (2) Ditempuh acara pelepasan hak, diikuti pemberian hak baru yang sesuai,jika pihak memerlukan tidak memenuhi syarat: (Keppres

55/1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1/1994; (acara pemindahan hak dan pelepasan hak hakikatnya sama; didasarkan pada kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan dan imbalannya yang diperoleh melalui musyawarah).

- b) Jika musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, ditempuh acara pencabutan hak, jika tanah diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan tidak dapat digunakan tanah yang lain, diikuti pemberian hak baru yang sesuai UU 20/1961 jo PP 39/1973 (Boedi Harsono, 2007: 23).

E. Hak-hak Atas Tanah Yang Dapat Diberikan Kepada Masyarakat

1. Tanah Negara Bebas

Tanah Negara bebas adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan tidak dilekati oleh suatu hak atas tanah. Diatas tanah Negara bebas ini dapat diberikan bermacam-macam hak antara lain:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka hutan dan memungut hasil hutan

Hak tersebut diatas diberikan dengan penetapan dari Pemerintah.

2. Tanah Negara Tidak Bebas

Pengertian tanah Negara tidak bebas adalah tanah Negara yang dikuasai oleh Negara namun diatasnya sudah dilekati suatu hak tanah sesuai dengan Pasal 16 UUPA baik yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi pemerintah. Diatas hak atas tanah tersebut dapat diberikan hak atas tanah yang lain. Hak-hak tersebut adalah:

a. Hak Milik

Diatas hak milik dapat diberikan beberapa hak diantaranya adalah hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai. Hak tersebut diberikan dengan perjanjian antara pemohon hak dengan pemegang hak milik.

b. Hak Pengelolaan

Diatas hak pengelolaan dapat diberikan beberapa hak diantaranya adalah hak milik dan hak guna bangunan. Hak tersebut diberikan dengan perjanjian antara pemohon hak dengan pemegang hak pengelolaan.

F. Pihak-pihak Yang Berwenang Memberikan Hak Atas Tanah Negara

1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Pasal 3 sampai dengan

Pasal 6 Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota berwenang memberikan keputusan mengenai:

- a. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA.
- b. Pemberian Hak Milik tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 200 M kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha.
- c. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah, konsolidasi tanah, pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik.
- d. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2000 M kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha.
- e. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
- f. Pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA.
- g. Pemberian Hak Pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 M kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha.
- h. Semua pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
- i. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota berwenang memberikan keputusan mengenai semua perubahan hak atas tanah kecuali perubahan Hak Guna Usaha menjadi hak lain.

2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi

Menurut peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Pasal 7 sampai dengan Pasal 11

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi berwenang memberi keputusan mengenai:

- a. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 HA.
- b. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5000 M, kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota.
- c. Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 HA.
- d. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 M.
- e. Pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2HA.
- f. Pemberian Hak Pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 150.000 M.
- g. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi berwenang memberi keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangan pemberiannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota apabila atas laporan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota hal tersebut diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan.

3. Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional

Menurut Menteri Negara Agraria / Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Pasal 13 dan Pasal 14 Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional berwenang memberikan keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang kewenangan

pemberiannya tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota. Menteri Negara Agraria / Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional berwenang memberikan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota, apabila atas laporan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi hal tersebut diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan.

G. Prosedur Pemberian Hak Atas Tanah

1. Prosedur Pemberian Hak Milik

Salah satu hak atas tanah yang termasuk dalam kategori bersifat primer adalah hak milik. Sebab hak milik merupakan hak primer yang paling utama, terkuat dan terpenuh, dibandingkan dengan hak-hak primer lainnya, seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau hak-hak lainnya. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA yang berbunyi sebagai berikut: "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain".

Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang paling kuat dan penuh. Begitu pentingnya hak milik, pemerintah

memberikan perhatian yang sangat serius terhadap persoalan hak milik atas tanah tersebut. Hal ini dapat terlihat dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Namun demikian, pada tahun 1993 pemerintah mengganti Permendagri Nomor 6 Tahun 1972 tersebut dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 dinyatakan bahwa: Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya memberi keputusan mengenai:

1. Pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA.
2. Pemberian hak milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m², kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha.
3. Pemberian hak milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program:
 - a. Transmigrasi
 - b. Redistribusi tanah
 - c. Konsolidasi tanah
 - d. Pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis (A. P. Parlindungan, 1993: 124).

Pemberian hak milik atas tanah, bukan saja diberikan kepada perseorangan, tetapi juga dapat diberikan kepada badan-badan hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam memberikan landasan hukum yang terkuat kepada badan-badan hukum untuk mendapatkan hak milik atas tanah, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan

hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Pasal 1 PP Nomor 38 Tahun 1963 menyatakan bahwa: Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada Pasal 2, 3, dan 4 peraturan ini:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut bank negara).
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (LN 1958 No. 139).
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Memperhatikan beberapa ketentuan mengenai pemilikan hak atas tanah, terdapat gambaran bahwa hak milik atas tanah merupakan persoalan yang perlu mendapatkan perlindungan yang sangat ketat. Perlindungan ketat dimaksudkan agar pemberian status hak kepada perorangan harus dilakukan dengan seleksi yang sangat ketat, agar betul-betul terjadi pemerataan atas status hak tersebut. Hal ini dimaksudkan agar jangan sampai terjadi jurang pemisah antara pemilik tanah yang luas dengan orang yang memiliki tanah yang sempit. Sebab hal ini berkaitan erat dengan eksistensi seseorang untuk mendapatkan status sebagai orang miskin dan tidak miskin. Konsep miskin dalam konteks hukum agraria, konsep miskin makin lazim ditujukan bagi orang yang tidak mempunyai tanah atau orang yang mengerjakan tanah orang lain, atau yang paling populer disebut petani gurem.

Pemerintah menaruh perhatian yang sangat serius terhadap pemilikan atas tanah tersebut sehingga pemerintah tidak memperkenankan hak milik atas tanah itu beralih kepada orang asing karena perkawinan. Hal ini sesuai dengan surat edaran dari Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah tanggal 2 November 1965 Nomor 7850 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah Bukit Tinggi, dinyatakan bahwa jika seorang wanita warga negara Indonesia itu kawin dengan warga negara asing terjadilah percampuran harta, sehingga berlakulah ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA, yaitu keharusan melepaskan haknya kepada warga Indonesia dalam tempo 1 tahun, oleh karena itu diperlakukan sebagai dimiliki oleh orang asing sebagai akibat tidak dapat lagi dibedakan mana yang bagian warga negara Indonesia dan orang asing, kecuali dapat dibuktikan bahwa:

- a. Dia tidak meninggalkan kewarganegaraannya
- b. Dia telah kawin diluar pencampuran harta, dan dibuktikan dengan suatu akta autentik (akta notaris) tentang adanya syarat-syarat perkawinan tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan Pasal 11 sampai dengan Pasal 16, prosedur pemberian hak milik adalah permohonan diajukan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah permohonan diterima Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Hak-hak atas tanah atau panitia pemeriksa tanah A untuk memeriksa permohonan tersebut mengenai data fisik dan data yuridisnya yang dituangkan di dalam risalah pemeriksaan tanah (Konstatering Report).

Setelah mempertimbangkan pendapat panitia pemeriksa tanah A Kepala Kantor Petanahan menerbitkan surat keputusan pemberian hak milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya. Dalam hal keputusan pemberian hak milik yang kewenangannya tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota, maka Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi disertai pendapat dan pertimbangannya. Setelah berkas permohonan diterima Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-hak atas tanah atau petugas yang ditunjuk untuk meneliti kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dapat menerbitkan keputusan pemberian hak milik atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

Dalam hal keputusan pemberian hak milik yang kewenangan tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangan. Setelah berkas permohonan diterima, Menteri memerintahkan pejabat yang ditunjuk untuk meneliti kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis tanah yang dimohon. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, Menteri menertbitkan keputusan pemberian hak milik atas tanah atau keputusan penolakannya yang disertai dengan alasan penolakannya.

H. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Pada pembebasan terdahulu telah dikemukakan bahwa hak milik memiliki peran yang sangat penting, karena hak milik dapat diwariskan kepada keluarga yang ditinggalkan, sebab hak milik tanpa batas waktu. Dalam Pasal 27 UUPA Tahun 1960 dinyatakan bahwa hak milik hapus bila:

1. Tanahnya jatuh kepada negara:
 - a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA
 - b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pihak pemiliknya
 - c. Karena ditelantarkan
 - d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (6) UUPA
2. Tanahnya musnah

Mengacu kepada ketentuan Pasal 27 di atas, maka hak atas sebidang tanah hapus, disebabkan oleh pencabutan tanah. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negaraserta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".

I. Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pembangunan mencakup berbagai sektor, yang pada umumnya membutuhkan tanah sebagai wadah kegiatannya. Karena banyaknya sektor pembangunan yang membutuhkan tanah atau lahan, baik di

bidang pertanahan maupun non pertanian, maka diperlukan suatu upaya berupa perencanaan penggunaan tanah atau lahan yang dapat melayani kepentingan berbagai sektor tersebut secara tepat dan optimal. Untuk itu penggunaan lahan harus diperhatikan benar-benar dalam pelaksanaan pembangunan tersebut.

Fungsi utama lahan secara umum dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Lahan yang berfungsi untuk kegiatan budidaya, adalah suatu kawasan yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai penggunaan seperti pemukiman yang baik sebagai kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan, perkebunan, perkebunan, hutan produksi dan lain-lain.
- b. Lahan yang mempunyai fungsi lindung, adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utamanya untuk melindungi kelestarian lingkungan yang ada yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa yang bisa menunjang pemanfaatan kawasan budidaya.

Perubahan fungsi lahan dapat diartikan sebagai berubahnya fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula seperti direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Sebagai contoh disini berubahnya peruntukkan fungsi lahan persawahan menjadi lahan industri, fungsi lindung menjadi lahan permukiman dan lahan usaha yang tidak berdasarkan prinsip-prinsip konservasi.

Alih fungsi lahan mengandung pengertian perubahan penggunaan lahan oleh manusia. Kejadian perubahan penggunaan lahan tertentu menjadi penggunaan lahan lain sebenarnya merupakan kejadian biasa, tetapi dapat menjadi masalah jika mempunyai dampak negatif penting. Alih fungsi lahan bersifat permanen dan

dapat juga bersifat sementara. Jika lahan sawah berigasi teknis berubah menjadi kawasan permukiman atau industri, maka alih fungsi ini bersifat permanen. Akan tetapi jika sawah tersebut berubah menjadi perkebunan tebu, maka alih fungsi lahan tersebut bersifat sementara.

Secara umum pengalihan fungsi lahan dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu sosial atau kependudukan, pembangunan ekonomi, penggunaan jenis teknologi dan kebijaksanaan pembangunan makro. Keempat faktor diatas secara bersama-sama atau sendiri-sendiri dalam bentuk nyatanya telah menentukan karakteristik peruntukkan lahan bagi berbagai penggunaan yang ada pada saat ini. Faktor pertama, faktor sosial dan kependudukan berkaitan erat peruntukkan lahan bagi pemukiman atau perumahan secara luas. Selain ditandai dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi, soal kependudukan di Indonesia juga dihadapkan pada soal penyebaran yang tidak merata. Faktor kedua, hal yang mempengaruhi proses alih fungsi lahan adalah kegiatan ekonomi dan pembangunan.

Kegiatan ekonomi adalah berbagai kegiatan pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat. Peruntukan lahan untuk kegiatan ekonomi tersebut apabila ditinjau lebih jauh, dapat dilihat sebagai upaya penyediaan lahan bagi proyek-proyek pembangua pertanian, pengairan, industri, penambangan, transmigrasi, perhubungan dan pariwisata.

Sedangkan faktor ketiga, yaitu penggunaan jenis teknologi yang mempengaruhi pemanfaatan lahan atau dapat dikatakan mempercepat alih fungsi lahan. Pemilihan teknologi yang dapat digunakan mungkin saja dapat menyebabkan efisiensi penggunaan lahan. Faktor keempat, adalah kebijaksanaan pembangunan

makro, kebijaksanaan makro yang diambil oleh suatu pemerintah akan sangat mempengaruhi seluruh jalannya sistem kehidupan masyarakat dan lingkungan.

J. Ketentuan-Ketentuan Yang Mengatur Perubahan Penggunaan Tanah (Alih Fungsi Lahan)

Permasalahan pertanahan pada dasarnya bersifat lintas sektoral dan multidimensional, karena keterkaitannya dengan berbagai sektor dan kepentingan pembangunan. Dengan demikian pengelolaan pertanahan memerlukan penanganan yang terkoordinasi. Upaya pemerintah untuk terselenggaranya sinkronisasi pelaksanaan tugas dalam bidang keagrariaan/pertanahan dengan berbagai sektor antara lain dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan dan Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, yang berisi instruksi kepada (1) Menteri Dalam Negeri; (2) Menteri Pertanian; (3) Menteri Pertambangan; Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi; (5) Menteri Pekerjaan Umum.

Dalam perkembangannya, mengingat bahwa tugas-tugas bidang pertanahan bersifat sektoral, upaya preventif untuk mengendalikan perubahan peruntukkan penggunaan tanah dilaksanakan dengan mekanisme perizinan, dalam bentuk izin lokasi, dan izin pembebasan tanah yang diperoleh pemerintah pusat pelaksanaannya dilimpahkan kepada Gubernur.

Pelimpahan wewenang dimaksud dalam rangka pengembangan pemukiman dan perindustrian, guna mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian untuk

penggunaan non pertanian, diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan. Dalam peraturan tersebut ditetapkan ketentuan bahwa dalam menetapkan lokasi kegiatan non pertanian yang akan dikembangkan, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan arel tanah pertanian yang subur.
2. Sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif.
3. Dihindarkan pemindahan penduduk dari tempat kediamannya.
4. Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan (Soni Harsono:14).

Dalam upaya sinkronisasi pelaksanaan tugas-tugas lintas sektoral, Gubernur dan Walikota selaku kepala wilayah mempunyai wewenang koordinasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Instansi Vertikal di Daerah, Gubernur dan Walikota dapat menetapkan salah satu instansi vertikal yang memiliki fungsi utama dalam kegiatan lintas sektoral.

Dalam keputusan presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri tidak mengurangi tanah pertanian dan tidak dilakukan diatas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya. Petunjuk pelaksanaan dari Keputusan Presiden tersebut dijabarkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.8 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemberiaan Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Kawasan Industri. Selanjutnya telah

dikeluarkan pula Keputusan Presiden No.33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.6 Tahun 1990 tentang Penyajian Informasi Lingkungan (PIL) untuk kawasan industri. Kedua-duanya mengatur hal-hal yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan peruntukkan penggunaan tanah-tanah pertanian untuk penggunaan lain, khususnya untuk pembangunan kawasan industri.

Apabila peraturan-peraturan dimaksud masih mengatur perubahan peruntukkan penggunaan tanah secara parsial dan insidental, maka dalam lingkup yang lebih luas, pada waktu ini telah dipersiapkan RUU Penataan Ruang dan RPP Penatagunaan Tanah.

Dengan adanya pengaturan tersebut, perubahan penggunaan tanah-tanah pertanian untuk tujuan non pertanian diharapkan akan dapat terkendali. Selain pengaturan-pengaturan tersebut diatas, adalah merupakan kenyataan bahwa disana sini terjadi pendudukan tanah secara tidak sah, yaitu penguasaan tanah tanpa dilandasi adanya izin dari yang berwenang. Dalam kaitannya dengan upaya penegakan hukum, sebaiknya tindakan penerbitan dilakukan seawal mungkin, sebab apabila pendudukan secara tidak sah tersebut dibiarkan berlarut-larut, penduduk sudah merasa satu dengan tanah yang dipakainya, bahkan merasa mempunyai hak sebagai pemilik, dan terjadilah alih fungsi lahan yang tidak terkendali.

Dari hal diatas terlihat bahwa terjadinya alih fungsi lahan dalam pelaksanaan pembangunan lebih banyak didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan ekonomi, dan bukan karena lemahnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Di beberapa daerah memang masih terjadi perbenturan kepentingan

antar sektor dalam penggunaan tanah, hal itu antara lain juga disebabkan masih lemahnya koordinasi dan sinkronisasi dalam pembuatan kebijaksanaan yang berkaitan dengan tanah antara instansi terkait.

Dengan demikian yang diperlukan bukanlah pengaturan penanggulangan alih fungsi lahan, akan tetapi pengendaliannya agar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pengembangan perekonomian pada umumnya. Dalam kaitan tersebut, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan kebijaksanaan mengenai alih fungsi lahan atau tanah memerlukan keterpaduan antara berbagai sektor pembangunan, agar terjaga keseimbangan pelaksanaan pembangunan. Perlu selalu dilaksanakan pemantauan atas peraturan perundang-undangan yang ada, disertai dengan upaya penegakan hukum termasuk pengenaan sanksi bagi para pelanggarnya. Masalah alih guna tanah mempunyai hubungan dengan permasalahan tanah terlantar, yaitu tanah yang tidak digunakan secara semestinya.

Sebagai contoh sudah diperlukannya penggunaan ruang secara tersusun untuk pemukiman dan pertanian, untuk itu perlu terus dipersiapkan kelengkapan pengaturannya. Untuk itu upaya-upaya yang harus dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan dalam kaitannya dengan undang-undang pertanahan adalah sebagai berikut:

- a. Upaya untuk mengendalikan perubahan peruntukkan penggunaan tanah-tanah bekas lahan hutan untuk pertanian dan permukiman perlu ditingkatkan terutama pencegahan beralihnya fungsi tanah-tanah tersebut yang tidak terkendali.

- b. Diperlukan upaya penegakan hukum termasuk peneraan sanksi bagi para pelanggarnya termasuk dalam hal ini upaya penanggulangan masalah yang terlantar.
- c. Dalam rangka meningkatkan ketersediaan tanah perlu dijabarkan ketentuan yang memungkinkan pemberian hak guna usaha diatas hak milik.
- d. Pengendalian terhadap pemberian hak atas tanah negara dan penataan pertanahan melalui konsolidasi tanah, merupakan alternatif-alternatif penyediaan tanah yang diperlukan untuk pembangunan.

Dengan demikian upaya yang nyata adalah merupakan solusi terbaik dalam mengendalikan alih fungsi lahan. Untuk itu langkah-langkah ini yang mungkin dapat dilakukan untuk mengendalikan penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya.