

**STATUS DAN KEDUDUKAN HAK ATAS TANAH BESERTA
RUMAH NEGARA YANG BERDIRI DI ATASNYA**

**Studi Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung
Republik Indonesia Nomor: 262 PK/Pdt/2002 Tentang Sengketa
Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Asal Hak Barat
Beserta Bangunan Rumah Negara Yang Berdiri Di Atasnya
di Bekas Komplek Siliwangi Jakarta Pusat**

T E S I S

**ERNI HERAWATI
0806426830**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
MAGISTER KENOTARIATAN**

DEPOK

JUNI 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama :Erni Herawati

NPM : 0806426830

Tanda Tangan :

Tanggal : 23 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Erni Herawati
NPM : 0806426830
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul Tesis : Status dan Kedudukan Hak Atas Tanah Beserta Rumah Negara Yang Berdiri di Atasnya (Studi Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 262 PK/Pdt/2002 Tentang Sengketa Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Asal Hak Barat Beserta Bangunan Rumah Negara Yang Berdiri Di Atasnya di Bekas Komplek Siliwangi Jakarta Pusat)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Suparjo Sujadi, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H.,M.H (.....)

Penguji : Dr. Arsin Lukman, S.H.,M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 23 Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan Jurusan Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Dr.Drs.Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (2) Bapak Suparjo Sujadi, S.H.,M.H, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (3) Para dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menjalankan studi di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Seluruh staff perpustakaan, administrasi, dan pengurus Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (5) Bapak dan Ibu serta saudara-saudaraku yang telah memberikan bantuan dukungan moral dan material kepada penulis
- (6) Sahabat dan seluruh teman-teman Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia khususnya angkatan 2008 yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, Juni 2010

Penulis

Erni Herawati.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Erni Herawati
NPM : 0806426830
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Status dan Kedudukan Hak Atas Tanah Beserta Rumah Negara Yang Berdiri di Atasnya (Studi Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 262 PK/Pdt/2002 Tentang Sengketa Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Asal Hak Barat Beserta Bangunan Rumah Negara Yang Berdiri Di Atasnya di Bekas Komplek Siliwangi Jakarta Pusat)”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 23 Juni 2010

Yang menyatakan

(Erni Herawati)

ABSTRAK

Nama : Erni Herawati
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : Status dan Kedudukan Hak Atas Tanah Beserta Rumah Negara Yang Berdiri di Atasnya (Studi Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 262 PK/Pdt/2002 Tentang Sengketa Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Asal Hak Barat Beserta Bangunan Rumah Negara Yang Berdiri Di Atasnya di Bekas Komplek Siliwangi Jakarta Pusat)

Kasus yang diangkat dalam tesis ini adalah tentang sengketa antara para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan c.q TNI-AD c.q Kodam V Jaya berdasarkan putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor. 262 PK/Pdt/2002, dimana sebagian penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi menggugat TNI-AD yang telah melakukan pelepasan hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi kepada Departemen Keuangan untuk pembangunan *financial center*. Hal-hal yang dipermasalahkan dalam penelitian ini yaitu tentang bagaimana status dan kedudukan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi terhadap tanah asal hak barat (sisa *Eigendom Verponding* no.10031) dan rumah negara yang telah ditempati lebih dari 30 tahun berdasarkan Surat Ijin Penghunian (SIP), serta status kepemilikan hak atas tanah di Perkampungan Siliwangi yang sedang dalam proses pendaftaran untuk diterbitkan Hak Guna Bangunan. Hasil penelitian adalah Surat Ijin Penghunian (SIP) tidak dapat dijadikan sebagai alas hak untuk dapat memiliki hak atas tanah dimana rumah Negara tersebut berdiri. Alasan daluwarsa juga tidak dapat dijadikan dasar untuk dapat memiliki rumah Negara karena untuk itu diperlukan adanya itikad baik. Dengan tidak dapatnya para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi membuktikan adanya hubungan hukum dengan tanah dan rumah, maka tidak dapat pula mendalilkan keharusan Departemen Keuangan untuk melakukan prosedur pembebasan tanah atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi. Selain itu juga dengan sistem pendaftaran hak dan sistem publikasi negatif dengan unsur positif yang dianut Hukum Tanah Nasional kita menyebabkan terhadap proses permohonan hak baru di Kantor Pertanahan oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi masih dapat dimintakan pembatalan.

Kata kunci:

Hak Atas Tanah asal Hak Barat, Rumah Negara, Surat Ijin Penghunian

ABSTRACT

Name : Erni Herawati
Study Program : Magister Kenotariatan
Title : The Legal Status and Position of The Land Right and Official House (Study for The Decission of Supreme Court at Judicial Review Level No. 262 PK/Pdt/2002 : Land Right and official house ownership conflict at ex Siliwangi's Housing in The Center of Jakarta)

This thesis focus on the conflict between official housing residents at ex Siliwangi's housing who inhabit the house remained with The Army (The Army of Indonesian National Army) who tried to do policing based on Supreme Court Decission at the level of Judicial Review No. 262 PK/Pdt/2002. In this case, part of all residents of Siliwangi Housing Complex, Center of Jakarta, tried to sue The Army that had transferred of land right at Siliwangi's housing to The Department of Finance who need to build up the Financial Center. The issues presented in this thesis are how is the legal status and position of the residents of ex Siliwangi's Housing on the land (ex western law, Verponding Indonesia No. 10031) and official house that had inhabited the land and the houses for 30 years that had been abandoned by the Dutch Military based on The Occupancy Permit from the Army of Indonesian National Army, and how is the status of the land right at Siliwangi's Housing that had been processed for Sertification of Land Rights. The result of this thesis show that the government official should have an Occupancy Permit to inhabit the official house, but the occupancy permit can not be used as the base of the right to be the owner of Land Right and the official house. Also, statue of limitation law can not be used as the base of right to have the official house, because of the statue of limitation requires a good faith. As the residents of ex Siliwangi's Housing can not prove the legal relation on the land and offisial houses, they can not argue that Department of Finance must do land acquisition procedure for using that land. The negative publicity system with positive elements adopted in our National Land Law caused request for land right at Land Registration Office from the residents of Siliwangi's Housing can still be canceled.

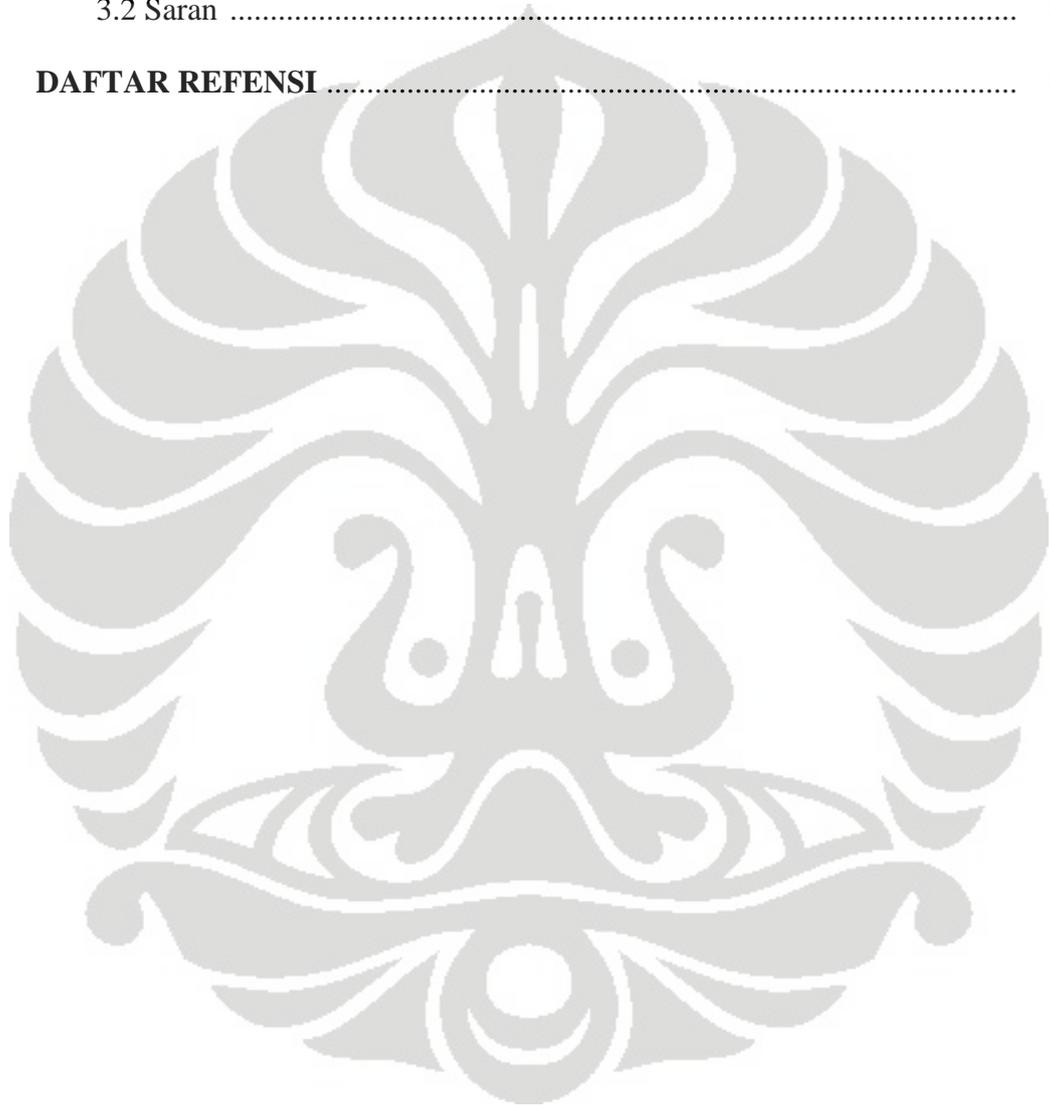
Keywords:

Land Right ex Western law, Official House, Occupancy Permits

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR LAMPIRAN	x
1. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	8
1.3 Metode Penelitian	8
1.4 Sistematika Penulisan	9
2. ANALISIS STATUS DAN KEDUDUKAN HAK ATAS TANAH BESERTA RUMAH NEGARA YANG BERDIRI DI ATASNYA	
2.1 Tinjauan Pustaka	11
2.1.1 Status dan Kedudukan Penguasaan Tanah Asal Hak Barat (<i>Eigendom Verponding</i>) Menurut Peraturan Perundang- Undangan Mengenai Konversi	11
2.1.2 Hubungan Hukum Konkret Antara Subyek Hukum dengan Hak Atas Tanah	21
A. Hubungan Hukum Konkret dan Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah	21
B. Larangan Menguasai Tanah Tanpa Ijin	27
C. Surat Ijin Penghunian Atas Rumah Negara dan Tanah Pekarangan	30
1.1.3 Status Pemilikan Rumah dan Hak Atas Tanah Yang Telah Dihuni Selama Lebih dari 30 Tahun	38
A. Status Rumah Menurut Hukum Tanah Nasional	38
B. Ketentuan Mengenai Penguasaan Fisik atas Tanah dan Rumah dan Hubungannya dengan Pemilikan Melalui Daluarsa	43
1.1.4 Prosedur Pendaftaran Tanah Asal Hak Barat	46
A. Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasi	46
B. Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah yang Sedang Dalam Proses Pendaftaran Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Tinjauan Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997	53
2.2 Posisi Kasus	60
2.3 Analisis	69
2.3.1 Status dan kedudukan para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi terhadap tanah asal hak barat (<i>Eigendom Verpond- ing</i> no.10031) yang telah ditempati lebih dari 30 tahun ber- dasarkan Surat Ijin Penghunian (SIP) menurut Hukum Tanah Nasional	69

2.3.2 Status dan kedudukan rumah negara di bekas Perkampungan Siliwangi yang telah dihuni selama lebih dari 30 tahun berdasarkan Surat Ijin Penghunian dari Departemen Pertahanan dan Keamanan/TNI-AD	78
2.3.3 Status kepemilikan hak atas tanah di Perkampungan Siliwangi yang sedang dalam proses pendaftaran untuk diterbitkan Hak Guna Bangunan di KantorPertanahan	82
3. PENUTUP	
3.1 Simpulan	85
3.2 Saran	86
DAFTAR REFENSI	88



DAFTAR LAMPIRAN

1. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia
Nomor 262 PK/Pdt/2002..... 93



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Permasalahan pengosongan dan penertiban rumah negara (yang biasa dikenal dengan rumah dinas), yang dihuni oleh purnawirawan Tentara Nasional Indonesia (TNI) saat ini sedang mengemuka. Sengketa tersebut muncul antara institusi TNI dengan purnawirawan yang masih menghuni rumah negara atau dengan para keluarga purnawirawan yang masih merupakan keturunan dari purnawirawan TNI yang bahkan telah meninggal dunia, yang menolak untuk mengosongkan rumah negara yang telah ditempati selama puluhan tahun. Sengketa ini terjadi hampir di setiap angkatan, baik Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Permasalahan sengketa pengambilalihan rumah negara oleh institusi TNI terhadap para purnawirawan yang tidak lagi aktif sebagai prajurit dan atau keluarganya memerlukan strategi dan solusi yang berbeda dengan penanganan permasalahan sengketa pertanahan lainnya yaitu misalnya sengketa pertanahan dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum antara pemerintah *versus* masyarakat pemilik hak atas tanah. Dalam sengketa semacam ini biasanya masalahnya timbul karena tidak adanya kata sepakat tentang pemberian jumlah ganti rugi. Namun dalam sengketa mengenai hak atas tanah beserta rumah dinas yang berdiri di atasnya, permasalahan yang mengemuka adalah tentang masalah alas hak yang mendasari sah atau tidaknya rumah tersebut untuk terus dihuni dan bila mungkin dimiliki oleh para purnawirawan dan atau keluarganya. Selain itu, penyelesaian masalah ini ternyata juga diwarnai dengan masalah sosial lainnya yaitu bagaimana untuk tetap menghargai jasa-jasa yang telah diberikan oleh para purnawirawan tersebut kepada negara ketika mereka masih aktif.

Pada akhirnya persoalan utamanya berakhir pada soal status kepemilikan tanah beserta bangunan rumah negara yang selama ini menjadi rumah tinggal,

yang diakibatkan karena adanya perbedaan penafsiran atas peraturan perundang-undangan yang tersedia dari sejak rumah tersebut ditinggali sampai dengan saat ini. Persoalan ini secara umum menunjuk pada persoalan hak milik atas tanah beserta rumah yang ada di atasnya, tetapi secara khusus permasalahan dari tiap-tiap wilayah rumah negara yang muncul mempunyai latar belakang sejarah yang berbeda-beda. Beberapa wilayah rumah negara di lingkungan TNI yang terletak di DKI Jakarta yang saat ini sedang dalam proses pengosongan antara lain adalah Kompleks Perumahan Angkatan Darat Zeni di Pasar Rebo, Jakarta Timur, Kompleks perumahan Berlan di Matraman, Jakarta Pusat, Kompleks Bulak Rantai di Kampung Tengah Kramat Jati Jakarta Timur, Kompleks Eks Batalyon Angkatan Kuda Beban di Cililitan Jakarta Timur, Perumahan TNI AD di Jalan Otista, Jatinegara, Jakarta Timur, dan Perumahan Komando Cadangan Strategis TNI AD (Kostrad) di Jalan Arteri Pondok Indah, Kebayoran Lama Jakarta Selatan.¹

Komisi I DPR RI setidaknya mencatat terdapat delapan kategori asal-usul lahan yang dipakai untuk membangun rumah negara TNI yang kini menjadi sengketa antara TNI dan masyarakat penghuni rumah tersebut, yaitu :²

1. Penguasaan tanah merupakan pampasan perang dari penguasa Belanda dan Jepang;
2. Penguasaan tanah berasal dari perusahaan milik Belanda;
3. Perolehan tanah berdasarkan pembebasan tanah negara yang dikelola oleh masyarakat;
4. Perolehan tanah berdasarkan pembelian atau pengalihan hak atas biaya APBN;
5. Penguasaan tanah bekas tanah dan bangunan sekolah asing;
6. Perolehan aset tanah berdasarkan hasil pelaksanaan tukar menukar;
7. Perolehan tanah berdasarkan hibah;
8. Penguasaan tanah berdasarkan pinjam pakai atas tanah rakyat.

Kedelapan sumber masalah tersebut apabila sejak awal sudah diidentifikasi dan diantisipasi maka dapat menjadi awal dari terselesaikannya masalah mengenai rumah negara dan dapat menjadi peredam munculnya potensi masalah, namun demikian sengketa-sengketa yang terjadi saat ini menjadi

¹ Kompas, 1 Februari 2010, *Dilema Rumah Negara TNI*

² Kompas, 2 Februari 2010, *Sengketa Kepemilikan Rumah Negara TNI*

pertanda bahwa selama ini pemerintah, dalam hal ini adalah TNI/Kementerian Pertahanan sebagai institusi yang berwenang juga telah membiarkan kondisi demikian selama puluhan tahun, hingga pada akhirnya saat ini muncul sengketa rumah negara tersebut. Hal ini didukung fakta bahwa keberadaan mereka selama ini bisa dikatakan tidak pernah dipantau dan dikelola oleh TNI sebagai institusi yang saat ini menyatakan bahwa tanah beserta rumah yang ditempati oleh masyarakat tersebut adalah rumah negara milik TNI/Kementerian Pertahanan. Dapat dilihat dari beberapa contoh, misalnya ada beberapa rumah dinas yang ditempati telah berubah bentuk bahkan berubah fungsi menjadi tempat usaha, yang sebenarnya tidak dibenarkan menurut aturan yang ditetapkan mengenai penempatan rumah Negara oleh penghuninya. Selain itu dari sejumlah lahan yang oleh Kementerian Pertahanan dianggap sebagai asset, sampai saat ini hanya sebagian saja yang sudah didaftarkan dan bersertipikat sejak Undang-Undang Pokok Agraria mengamanatkannya pada 24 September 1960.

Saat ini Kementerian Pertahanan sedang mencanangkan program untuk memberikan fasilitas perumahan bagi anggotanya yang masih aktif dengan alasan untuk lebih meningkatkan kinerja dari para prajurit aktif, sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, khususnya pasal 50 ayat (2) disebutkan bahwa :

- Prajurit dan Prajurit Siswa memperoleh rawatan dan layanan kedinasan, yang meliputi ;
- a. Penghasilan yang layak;
 - b. Tunjangan keluarga;
 - c. Perumahan/asrama/mess;
 - d. Rawatan kesehatan;
 - e. Pembinaan mental dan pelayanan keagamaan;
 - f. Bantuan hukum;
 - g. Asuransi kesehatan dan jiwa;
 - h. Tunjangan hari tua;
 - i. Asuransi penugasan operasi militer.

Dari ketentuan tersebut memang menunjukkan bahwa ketersediaan perumahan/asrama/mess adalah salah satu bagian dari rawatan dan layanan kedinasan dari prajurit ataupun prajurit siswa. Untuk keperluan tersebut maka saat ini sedang dilakukan penertiban terhadap penghunian rumah-rumah dinas oleh

mereka yang seharusnya sudah tidak berhak untuk menempati rumah-rumah dinas yang ada. Pelaksanaan program tersebut salah satunya adalah dengan mengadakan penertiban atas penghunian rumah-rumah dinas yang telah dihuni oleh penghuni sebelumnya. Proses pengambil-alihan inilah kemudian yang menimbulkan masalah yang cukup rumit.

Wakil Ketua Komisi I DPR RI, Tubagus Hasanuddin menguraikan, saat ini TNI punya 3,5 milyar meter persegi lahan. Dari jumlah itu seluas 487 juta meter persegi kepemilikannya tidak jelas karena bermasalah dengan rakyat. Lahan yang disertipatkan baru seluas 500 juta meter persegi.³ Dari sejumlah asset tersebut, kenyataannya masih terdapat prajurit aktif yang tidak mendapatkan fasilitas perumahan yang mendukung kinerjanya sebagai prajurit TNI. Menurut Panglima TNI Setidaknya 77 persen rumah negara TNI di Jakarta sudah tidak lagi ditempati oleh prajurit TNI aktif, sehingga TNI melakukan program penertiban.⁴

Secara ideal, Kementerian Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia memiliki 357.874 rumah negara. Namun, yang tersedia baru 198.170 unit. Artinya, masih kurang 159.704 unit atau 44,63 persen. Dari 198.170 unit tersebut, sebanyak 39.509 unit atau 19,92 persen masih dihuni oleh purnawirawan TNI. Berdasarkan data terakhir, di Mabes TNI terdapat sekitar 7.000 prajurit sedangkan rumah negara hanya 2.096 unit. Kekuatan TNI AD berjumlah hampir 300.000 prajurit, namun rumah negara hanya 141.470 unit. TNI AL berjumlah lebih dari 60.000 prajurit, tetapi rumah negara hanya 18.040 unit. Kekuatan TNI AU sekitar 30.000 prajurit, sedangkan rumah negara hanya 16.334 unit. Sebagian dari rumah tersebut masih dihuni purnawirawan atau keluarga mantan purnawirawan. Perumahan negara yang masih dihuni mantan prajurit di Mabes TNI berjumlah 1.265 unit, di TNI AD sebanyak 24.717 unit, di TNI AL sebanyak 5.417 unit dan di TNI AU sebanyak 1.420 unit.⁵

Dalam kondisi keterbatasan jumlah rumah negara saat ini, tiada jalan lain bagi TNI selain mengelola perumahan yang ada secara optimal. Sedapat mungkin seluruh rumah negara dapat dihuni prajurit aktif.

³ <http://nasional.kompas.com/read/2010/02/01/07204540/surat.tanggal.13.itu....>, diunduh tanggal 03 Maret 2010

⁴ <http://news.okezone.com/read/2010/01/26/337/297902/panglima-77-rumah-tni-tak-ditempati-prajurit>, diunduh tanggal 03 Maret 2010

⁵ <http://www.elshinta.com/v2003a/readnews.htm?id=55613>

Sampai saat ini beberapa sengketa mengenai kepemilikan rumah negara berikut tanah dimana rumah berdiri tersebut masih dalam proses pengadilan. Permasalahan yang berujung sengketa mengenai siapa yang berhak atas rumah negara berikut tanah dimana rumah tersebut berdiri di lingkungan TNI/Departemen Pertahanan sebenarnya telah muncul pada masa Orde Baru. Salah satu contoh adalah sengketa atas bekas lahan dan rumah negara di Perkampungan Siliwangi yang lebih dikenal dengan Komplek TNI-AD Siliwangi di Jakarta Pusat. Masalah yang terjadi sudah cukup lama dimulai sejak tahun 1981 dan berlarut-larut sampai dengan saat ini. Awal permasalahannya adalah proses pengambil-alihan rumah negara oleh Kodam V Jaya (TNI-AD) terhadap penghuni kompleks perumahan Siliwangi (Perkampungan Siliwangi) pada saat itu, dimana Kodam V Jaya hendak menyerahkan hak penguasaan atas tanah kepada Departemen Keuangan (sekarang Kementrian Keuangan) melalui pelepasan dan penyerahan hak atas tanah untuk dilakukan pembangunan *financial center* milik Departemen Keuangan, dimana saat ini bangunan tersebut telah berdiri dan dimanfaatkan untuk kantor bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kementrian Keuangan.

Lokasi sengketa tersebut terletak di Bekas Perkampungan Siliwangi, RW.011, Kelurahan Pasar Baru, Kecamatan Sawah Besar, Jakarta Pusat. Rumah-rumah negara yang disengketakan berada di perkampungan tersebut total luas bangunannya adalah 11.439,96 m² terletak di atas lahan seluas 18.678,09 m² yang pada saat sengketa ini terjadi status tanahnya adalah tanah asal hak barat yaitu *eigendom verponding* no.10031. Di atas tanah asal hak barat tersebut yaitu *eigendom verponding* no.10031 tidak hanya berdiri bangunan rumah-rumah bekas milik tentara KNIL Belanda yang akhirnya dihuni oleh para tentara Angkatan Darat di Perkampungan Siliwangi, tetapi diluar kompleks tersebut juga berdiri bangunan milik warga sipil lain yang tidak dibawah koordinasi Kodam V Jaya. Terhadap tanah di luar Perkampungan Siliwangi tersebut telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pribadi dan Hak Guna Bangunan atas nama P.T. Jakarta Internasional Hotel, setempat dikenal dengan Hotel Borobudur.

Dalam permasalahan sengketa ini, sebagian dari penghuni Perkampungan Siliwangi pada saat itu telah memajukan permasalahan ini ke depan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sebanyak dua kali, yaitu pada tahun 1981 dan 1984 atas objek yang sama tapi dengan alasan dan para pihak yang digugat berbeda. Pada tahun 1981 sebagian penghuni Perkampungan Siliwangi tersebut telah melakukan upaya hukum untuk mendapatkan pengukuhan hak atas tanah di Perkampungan Siliwangi dan mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap melalui putusan Mahkamah Agung tanggal 22 September 1983 No. 800 K/Sip/1983 jo Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tanggal 30 Nopember 1982 No. 419/1982/PT Perdata jo Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 15 Juli 1982 No. 677/1981/G yang pada pokoknya berisi antara lain mempertahankan posisi para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi dalam status quo, setidaknya mempertahankan kedudukan status quo baik keadaan fisik maupun hukumnya.⁶

Selanjutnya pada tahun 1984 masalah ini sampai lagi ke depan pengadilan dikarenakan masalah antara keduanya masih berlanjut. Masing-masing pihak merasa bahwa tanah dan rumah yang berdiri di atasnya adalah miliknya. Kodam V Jaya tetap meneruskan proses peralihan hak penguasaan tanah kepada Departemen Keuangan. Selanjutnya, menurut pihak penghuni di Perkampungan Siliwangi pihak Kodam V Jaya telah melakukan upaya secara paksa untuk mengusir keberadaan mereka, bahkan telah dilakukan pembongkaran atas bangunan rumah-rumah para penghuni tersebut hingga rata dengan tanah.

Oleh karenanya dari 300 Kepala Keluarga yang tinggal di Perkampungan Siliwangi, empat puluh delapan penghuni bekas Perkampungan Siliwangi kembali menggugat, antara lain :

1. Pemerintah RI c.q. Menteri Pertahanan dan Keamanan (sekarang Kementrian Pertahanan)

⁶ Keterangan yang dimaksud tersebut tercantum dalam salah satu alasan gugatan dari para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi dan juga tanggapan Menteri Pertahanan dan Keamanan atas apa yang digugat oleh para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi tersebut yang termuat dalam Putusan Pengadilan Negeri Nomor : 499/PDT/G/1984/PN.JKT.PST. hal 15, 43, dan 44.serta Putusan Mahkamah Agung no. 984 K/Pdt/1990 hal 13.

2. Pemerintah RI c.q. Menteri Keuangan
3. Pemerintah RI c.q. Menteri Dalam Negeri
4. Pemerintah RI c.q. Menteri Dalam Negeri c.q. Gubernur DKI Jakarta

Kali ini alasan yang diajukan adalah bahwa telah terjadi perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad*) yang dilakukan oleh keempat institusi di atas. Dan selain itu juga turut menggugat pihak-pihak lain yaitu PT. Yodya Karya, PT. Asuransi Jasa Indonesia, PT. Reasuransi Umum Indonesia, dan PT. Asuransi Jiwa Sraya yang dianggap telah ikut terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh keempat pihak di atas.⁷

Akhirnya pada tanggal 16 Oktober 2003 sengketa tersebut telah mendapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dengan telah dikeluarkannya putusan Peninjauan Kembali oleh Mahkamah Agung Nomor. No: 262 PK/Pdt/2002, yang pada intinya tidak mengabulkan gugatan yang telah diajukan oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi, Jakarta Pusat.

Sebagai tindak lanjut putusan tersebut, maka pada tanggal 3 Februari 2005 pihak Kodam Jaya memerintahkan pengosongan dengan memberikan batas waktu sampai dengan 12 Februari 2005.⁸ Namun demikian penggusuran yang terakhir kali adalah pada tanggal 22 Desember 2005.⁹

1.2. Pokok Permasalahan

Dari uraian yang disampaikan di atas maka dapat diambil pokok permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini yaitu :

⁷ Kedudukan keempat perusahaan yang turut digugat oleh para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi ini kemudian oleh Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Kasasi oleh Mahkamah Agung dikeluarkan sebagai Tergugat.

⁸<http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2005/02/08/brk,20050208-26,id.html>, PBHI Permasalahan Perintah Penggusuran Komplek Siliwangi

⁹ Sengketa atas objek tersebut di atas, kemudian saat ini masih terus berlanjut setelah terungkapnya fakta bahwa pada 8 November tahun 1988 telah keluar sertipikat Hak Pakai atas nama Departemen Keuangan Nomor : 305/Pasar Baru atas sebidang tanah di bekas Perkampungan Siliwangi. Artinya bahwa ketika sengketa tersebut masih berlangsung, telah diterbitkan sertipikat atas tanah yang disengketakan, para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi atau ahli warisnya kemudian menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta untuk memintakan pembatalan sertipikat Hak Pakai tersebut. Secara lengkap Surat Gugatan tersebut terdapat di http://anggara.files.wordpress.com/2009/04/gugatan_tun_siliwangi.pdf.

1. Bagaimanakah status dan kedudukan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi tersebut terhadap tanah asal hak barat (sisa Eigendom Verponding no.10031) yang telah mereka tempati lebih dari 30 tahun berdasarkan Surat Ijin Penghunian (SIP) menurut Hukum Tanah Nasional ?
2. Bagaimanakah status dan kedudukan rumah negara di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut yang merupakan bangunan milik bekas Tentara Belanda apabila telah dihuni selama lebih dari 30 tahun oleh penghuninya berdasarkan Surat Ijin Penghunian dari Departemen Pertahanan dan Keamanan/TNI-AD ?
3. Bagaimanakah status kepemilikan hak atas tanah di Perkampungan Siliwangi yang sedang dalam proses pendaftaran untuk diterbitkan sertipikat Hak Guna Bangunan di Kantor Pertanahan?

1.3 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat normatif.¹⁰ Kajian dan analisis akan difokuskan pada Putusan Pengadilan khususnya putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor : 262 PK/Pdt/2002 dan juga pada berbagai peraturan yang ada, khususnya mengenai permasalahan sengketa rumah negara di lingkungan TNI/Departemen Pertahanan dan Keamanan dan juga berbagai peraturan yang mengatur tentang konversi Hak Atas Tanah asal Hak Barat di Indonesia terutama peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat sengketa tersebut muncul dan dimajukan ke Pengadilan.

Jenis data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini nantinya adalah data-data sekunder.¹¹ Data ini diperoleh dengan cara melakukan studi kepustakaan terhadap putusan pengadilan, peraturan perundang-undangan dan juga data-data tersier seperti jurnal, makalah seminar dan penerbitan-penerbitan lain yang sifatnya berkala.

¹⁰ Sri Mamudji. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005. Hal. 10

¹¹ *Ibid.* hal. 31

Tipe penelitian yang akan dilaksanakan adalah penelitian deskriptif.¹² Penelitian ini hendak menguraikan tentang berbagai peraturan yang ada dan berlaku dalam kebijakan tentang pengadaan tanah dan rumah negara bagi TNI dan juga bagaimana menganalisa bagaimana peraturan-peraturan tersebut dapat diterapkan dalam permasalahan yang dikemukakan di atas.

Analisis yang akan dipakai dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode analisis kualitatif.¹³ Penelitian ini nantinya dimaksudkan untuk menghasilkan data deskriptif analitis yang dapat menggambarkan dan menjelaskan isi dari ketentuan ataupun peraturan perundang-undangan yang ada dan dapat diterapkan dalam permasalahan yang diangkat disini sehingga dapat membantu untuk memberikan masukan yang berguna bagi pemecahan masalah yang sama di kemudian hari.

1.4 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran singkat tentang keseluruhan isi tesis ini, maka penulisan ini akan disusun secara sistematis sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Berisi pendahuluan yang berisi latar belakang masalah tentang sengketa yang terjadi di bekas Perkampungan Siliwangi berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung R.I Nomor 262 PK/pdt/2002, pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan dan sistematika penulisan.

BAB 2 : ANALISIS

Dalam bab ini diuraikan antara lain tinjauan pustaka yang menjadi landasan pemikiran berupa teori-teori dan konsep-konsep mengenai Hukum Tanah Nasional khususnya mengenai Konversi hak-hak atas tanah asal hak barat, konsep-konsep dan teori tentang pendaftaran tanah dan kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan

¹² *Ibid.* hal. 4

¹³ *Ibid.* hal. 67-69, 72

oleh Pemerintah tentang rumah negara. Konsep-konsep tersebut juga dikaitkan dengan dasar hukum yang akan dijadikan landasan analisis, setelah itu akan diuraikan mengenai posisi kasus yang menjadi sumber permasalahannya dan kemudian disampaikan analisis terhadap penyelesaian permasalahannya.

BAB 3 : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis menarik kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya dan memberikan saran-saran yang mungkin dapat dijadikan pertimbangan.



BAB 2

ANALISIS SENGKETA KEPEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH ASAL HAK BARAT BESERTA BANGUNAN RUMAH NEGARA DI BEKAS PERKAMPUNGAN SISLIWANGI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Status dan kedudukan penguasaan Tanah asal Hak Barat (*Eigendom Verponding*) menurut peraturan perundang-undangan mengenai konversi

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), maka sejak itu berakhir pula dualisme hukum pertanahan yang selama ini berlaku di Indonesia. Hukum agraria yang sebelumnya berlaku tersusun berdasarkan sendi-sendiri dan dipengaruhi Pemerintahan Jajahan sehingga tidak sesuai dengan kepentingan rakyat yang tidak memberikan kepastian hukum, selain itu berlaku pula hukum adat.¹⁴ Sehubungan dengan itu maka perlu adanya hukum agraria nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁵ Dualisme hukum tanah bukan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.¹⁶

Perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanah tersebut dapat dilihat dari berbagai hak atas tanah yang pada pokoknya dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu; tanah-tanah dengan hak-hak barat atau sering disebut dengan tanah-tanah hak eropa seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak, *opstal* dan tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia seperti tanah-tanah dengan hak adat, dan tanah-tanah dengan hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti *agrarische eigendom*, *lenderijen bezitrecht*. Dan juga tanah-tanah hak ciptaan Pemerintah Swapraja.¹⁷ Tanah-tanah hak barat tunduk pada hak barat, artinya hak-hak dan kewajiban pemegang

¹⁴Indonesia, *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Bab menimbang huruf b, c, dan d

¹⁵ *Ibid.*, Penjelasan Umum I, Tujuan Undang-undang Pokok Agraria

¹⁶ Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, ed. Rev., cet. 11. (Jakarta : Djambatan, 2007) hal 53

¹⁷ *Ibid.*, hal. 53.

haknya, persyaratan bagi pemegang haknya, hal-hal mengenai tanah yang dihaki, serta perolehannya, pembebanannya diatur menurut ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Barat.¹⁸

Tujuan pokok UUPA dalam hubungannya dengan Pancasila dan Konsepsi Hukum Tanah Nasional, dinyatakan bahwa :¹⁹

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, *Agrarian Reform Indonesia* meliputi 5 program (“panca program”), yaitu :²⁰

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui Unifikasi Hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya;

Dalam rangka unifikasi hukum pertanahan nasional inilah kemudian ditetapkan mengenai hak-hak penguasaan atas tanah yang tidak lagi terbagi atas hak-hak atas tanah hak barat dan hak-hak tanah adat, tetapi menjadi hak-hak atas tanah seperti yang telah ditentukan oleh UUPA. Terhadap hak-hak lama tersebut maka diatur tentang tata cara peralihannya untuk dikonversi ke dalam sistem yang diatur dalam UUPA.

Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu:²¹

¹⁸ *Ibid.*, hal. 54

¹⁹ Indonesia, *op.cit.*, Penjelasan Umum I. Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria

²⁰ Boedi Harsono., *Op.cit.*, hal.3-4

²¹ *Ibid.*, hal. 24

1. Hak Bangsa Indonesia, yang disebut dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan tanah tertinggi, beraspek perdata, dan publik;
2. Hak menguasai dari negara, yang disebut dalam pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. Hak Ulayat masyarakat Hukum adat yang disebut dalam pasal 3, beraspek perdata dan publik
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas:
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam pasal 49
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut Hak Tanggungan

Atas dasar Hak Menguasai dari Negara, maka kemudian dalam Pasal 16 UUPA dirinci hak-hak atas tanah, yaitu :

- (1) 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
 - f. Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53
- (2) Hak-hak air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3)

Untuk melaksanakan Reformasi Agraria, maka perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, maka UUPA bermaksud menghilangkan dualisme hukum tanah tersebut dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai dengan kepentingan perekonomian. Untuk itu terhadap hak-hak lama baik hak-hak atas tanah barat dan hak-hak tanah adat harus diubah ke dalam hak-hak atas tanah menurut UUPA yang telah diatur dalam ketentuan-ketentuan mengenai konversi.

Konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk sistem dalam dari UUPA.²² Ketentuan Konversi yang terdapat dalam UUPA adalah merupakan penyesuaian hak-hak tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak tanah menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk kedalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA dan pelaksanaan konversi tersebut baru tuntas selesai atas tanah tersebut bila telah dibukukan dan diterbitkan sertifikat hak tanahnya. Untuk mengetahui sikap dan filosofi dari konversi ini maka kita mempunyai 5 prinsip yang mendasarinya yaitu :²³

1. Prinsip Nasionalitas
2. Prinsip pengakuan hak-hak tanah terdahulu
3. Kepentingan Hukum
4. Penyesuaian kepada ketentuan konversi
5. Status quo hak-hak tanah terdahulu

Sebelum berlakunya UUPA, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, pengertian mengenai konversi berbeda dengan pengertian konversi dalam UUPA, dalam Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan tentang pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau "*beher*" yang ada departemen-departemen dan daerah-daerah swatantra, khususnya pasal 2 yang berbunyi "Kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan Undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri".

Kemudian pada tanggal 24 September 1960, yaitu pada saat diundangkannya UUPA, maka mulai diatur mengenai hak-hak lama (hak-hak atas tanah adat dan hak-hak asal Hak Barat) yang harus dikonversi menurut ketentuan hak-hak atas tanah yang diatur di dalam UUPA. Ketentuan mengenai konversi diatur dalam Ketentuan yang Kedua yaitu Ketentuan-ketentuan Konversi yang terdiri dari sembilan pasal yang mengatur konversi atas hak-hak lama dan

²² A.P. Parlindungan, *Pendaftaran dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, (Bandung : Alumni), hal. 1

²³ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Alumni 1985., hal.6

sekaligus menentukan hak atas tanahnya menurut ketentuan UUPA dengan melihat pada subyeknya serta kondisi fisik dan peruntukannya.

Mengenai Hak *Eigendom*, dapat dilihat dalam pasal 1 Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, khususnya ayat (1) ditentukan bahwa “Hak *Eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21”. Sedangkan Pasal 21 UUPA khususnya ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik dan oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Selanjutnya, pada pasal 1 ayat (3) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA menyebutkan bahwa “hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud pasal 21 ayat (2) maka sejak berlakunya UUPA akan menjadi tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun”

Kemudian dalam pasal 35 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa “Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dan pasal 36 ayat (1) UUPA menyebutkan tentang siapa saja yang dapat menjadi subyek hukum pemegang Hak Guna Bangunan yaitu Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Setelah berlakunya UUPA, konversi terhadap tanah-tanah negara yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut di atas diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Hak penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan Daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri

dikonversi mendadi hak pakai, sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Artinya bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh suatu Departemen atau Daerah Swatantra merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi yang bersangkutan dengan Hak Pengelolaan atau Hak Pakai, kalau tanah yang diperlukan untuk digunakan sendiri. Dan dikuasai dengan dengan Hak Pengelolaan kalau selain diperlukan sendiri, terutama diperuntukkan bagi penggunaan pihak lain. Selanjutnya Boedi Harsono dalam catatannya menerangkan :²⁴

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria ini menyebutkan “Kementerian Jawatan atau Daerah Swatantra berkewajiban akan menyerahkan kembali penguasaan atas Tanah Negara kepada Mendagri (sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala BPN), dalam hal tanah atau sebagian tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 atau maksud yang terkandung dalam penyerahan penguasaan tersebut dalam Pasal 2. Oleh karena penguasaan tanah-tanah Negara diletakkan di tangan Menteri Dalam Negeri, maka sudah selayaknya bahwa tanah-tanah yang tidak dipergunakan lagi diserahkan kembali kepadanya, dengan ketentuan ini tidak lagi diperkenankan sesuatu Kementerian atau Jawatan masing-masing mengadakan penyerahan sendiri-sendiri.

Jika ketentuan ini kita bandingkan dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 maka memindahtangankan atau mengalihkan kekayaan Negara memerlukan persetujuan Presiden atau Menteri Keuangan.

Kemudian dikeluarkan peraturan Menteri Agraria Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pedoman Pelaksanaan Konversi Hak *Eigendom* dimana dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Hak *Eigendom* yang dibebani dengan *Hak Opstal* atau *Erfpacht* untuk Perumahan kepunyaan orang/badan hukum yang tersebut dalam ayat 3 jo ayat 5 Pasal 1 Ketentuan Konversi Undang-undang Pokok Agraria dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan atas nama pemegang haknya untuk jangka waktu 20 tahun sejak berlakunya UUPA.

Selanjutnya dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1970 tentang Penyelesaian Konversi Hak-hak Barat menjadi Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa sebagian besar dari orang-orang yang mempunyai tanah

²⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 279 - 280

dengan hak bekas hak barat yang dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha menurut Ketentuan Konversi UUPA sampai dikeluarkannya Peraturan Menteri tersebut belum datang pada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk meminta tanda bukti hak yang baru. Pasal 1 Peraturan Menteri ini menyebutkan “Barangsiapa yang pada tanggal 24 September 1960 mempunyai tanah dengan hak barat yang dikonversi menjadi hak guna bangunan dan hak guna usaha dan hingga berlakunya peraturan ini belum mempunyai sertifikatnya, diwajibkan sebelum tanggal 24 September 1970 datang pada Kantor Pendaftaran Tanah untuk meminta sertifikat hak yang bersangkutan”.

Eksistensi tanah-tanah hak barat telah berakhir dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979 yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah-tanah yang tidak diselesaikan haknya menjadi kembali tanah yang dikuasai oleh negara. seperti ternyata dalam Pasal 1 dalam Keputusan Presiden ini yaitu “Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 berakhir masa berlakunya selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tersebut ditentukan bahwa “Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum”.

Dalam ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa apabila bekas pemegang haknya yang memenuhi syarat tidak melaksanakan konversi selambat-lambatnya sampai tanggal 24 September 1980 maka tanah-tanah asal hak barat akan menjadi Tanah Negara. Secara umum Keputusan Presiden ini menetapkan antara lain : ²⁵

1. HGU, HGB, dan HP yang berasal dari konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
2. Kepada pemilik lama yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan tersebut akan diberikan hak baru

²⁵ A.P Parlindungan. *Op.cit.*,hal.18

atas tanah tersebut, kecuali apabila tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum, dan dalam hal demikian pemiliknya diberi ganti rugi yang besarnya ditetapkan oleh suatu panitia penaksir.

3. Tanah HGU asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat dipergunakan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.
4. Tanah-tanah perkampungan bekas HGB dan HP asal konversi Hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diberikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, setelah dipenuhi persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.
5. HGU, HGB, HP asal konversi Hak Barat yang dimiliki oleh Perusahaan Milik Negara diberi pembaharuan hak atas tanah tersebut.

Dalam Keputusan Presiden ini, secara substansi subyek hukum yang mendapatkan prioritas untuk dapat mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah asal konversi hak barat adalah:

1. Prioritas pertama ada pada negara, dengan catatan bila diperlukan untuk proyek-proyek yang berhubungan dengan kepentingan umum (Pasal 2 dan Pasal 3);
2. Prioritas kedua adalah bekas pemegang hak atas tanah negara bekas hak barat tersebut. Bekas Pemegang hak tersebut termasuk di dalamnya perusahaan-perusahaan milik negara dan daerah atau badan-badan negara yang masih dikuasai (dimiliki) untuk tanah tersebut dengan pembaharuan hak; dengan catatan memperhatikan masalah tata guna tanah, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, rencana pembangunan di daerah dan kepentingan bekas pemegang haknya dan penggarap/penghuninya (Pasal 3, 6 dan 1).
3. Prioritas ketiga adalah rakyat penggarap dan penghuni tanah negara bekas hak barat tersebut dan akan diberikan hak baru yang memenuhi syarat (Pasal 4 dan 5).

Kesimpulannya adalah berlakunya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 merupakan penegasan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat (yang dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan dan Hak Pakai) pada tanggal 24 September 1980, yang juga merupakan prinsip yang telah digariskan di dalam UUPA, dengan maksud untuk dapat benar-benar mengakhiri berlakunya sisa hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, oleh karena itu hak atas tanah asal Konversi Hak Barat itu tidak akan diperpanjang lagi. Bahwa tanah-tanah asal Konversi Hak-hak Barat dimaksud sejak 24 September 1980 statusnya menjadi tanah yang dikuasai negara, dan selanjutnya oleh negara akan diatur kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah melalui pemberian hak baru.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai ketentuan yang termaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas tanah asal Konversi Hak-Hak Barat, dimana Pasal 1 Peraturan ini menegaskan kembali ketentuan Pasal 1 dari Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tersebut di atas yaitu yang berbunyi : Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi Hak Barat yang menurut ketentuan Undang-Undang No. 5 tahun 1960 berakhir masa berlakunya selambat lambatnya pada tanggal 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden No. 32 tahun 1979 dan Peraturan ini.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan ini menyebutkan : Tanah bekas hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat yang dimaksud dalam pasal 1, pada dasarnya akan diselesaikan dengan menentukan kembali peruntukan dan penggunaannya serta memperhatikan syarat-syarat yang menurut peraturan perundangan agraria yang berlaku harus dipenuhi oleh pemohon. Sedangkan pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah asal konversi hak Barat yang dimaksud dalam pasal 1, dan masih memerlukan tanah yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan hak baru, sepanjang dipenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam Peraturan ini”. Dimana menurut ayat (2) permohonan tersebut wajib diajukan dalam tenggang waktu selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980.

Ketentuan khusus mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 12, dimana ayat (1) menentukan bahwa untuk tanah-tanah bekas Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Asal Konversi Hak Barat dapat diberikan suatu hak baru kepada pemegangnya bila memenuhi:

- a. dipenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam pasal 2 dan 3;
- b. tanah yang bersangkutan dikuasai dan digunakan sendiri oleh bekas pemegang haknya;
- c. tidak seluruhnya diperlukan untuk proyek-proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum;
- d. di atasnya berdiri suatu bangunan milik bekas pemegang hak yang didiami/digunakan sendiri;
- e. di atasnya berdiri suatu bangunan milik bagi pemegang hak, yang didiami/digunakan oleh pihak lain dengan persetujuan pemilik bangunan/bekas pemegang hak.

Sedangkan pada pasal 13 ayat (1) menyatakan :Tanah-tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai asal konversi hak Barat yang dimaksudkan dalam pasal 1, yang menurut peraturan perundangan yang berlaku jelas tidak dapat diberikan dengan hak baru kepada pemegang haknya, sepanjang tidak diperlukan untuk proyek-proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum, dapat diberikan dengan sesuatu hak ke pada pihak yang pada saat mulai berlakunya peraturan ini nyata-nyata menguasai dan menggunakan secara sah. Selanjutnya pada ayat (2) menentukan bahwa Jika di atas tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini terdapat bangunan milik bekas pemegang hak, maka pemohon hak baru tersebut wajib menyelesaikan soal bangunan itu dengan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menyatakan bahwa tanah-tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai asal konversi hak Barat yang dimaksudkan dalam pasal 1, yang menurut peraturan perundangan yang berlaku jelas tidak dapat diberikan dengan hak baru kepada pemegang haknya, sepanjang tidak diperlukan untuk proyek-proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum, dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada

pihak yang pada saat mulai berlakunya peraturan ini nyata-nyata menguasai dan menggunakan secara sah. Mengenai pemberian hak baru sebagaimana dimaksud di atas, diselesaikan menurut tata cara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian hak atas tanah.

2.1.2 Hubungan hukum konkret antara subyek hukum dengan hak atas tanah

A. Hubungan Hukum Konkret dan Hak-hak Penguasaan atas Tanah

Hukum tanah mengatur tentang hubungan antar manusia dengan tanah. Dengan demikian Hukum Tanah Indonesia mengatur tentang hubungan antar manusia, pemerintah yang mewakili negara sebagai badan hukum publik maupun swasta termasuk badan keagamaan/badan sosial dan perwakilan negara asing dengan tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶ Menurut Lichfield, Nathaniel and Darim-Drabkin menyatakan bahwa :²⁷

Bagi seorang sarjana hukum tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang disebut “fixtures” Walaupun demikian, perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya, objek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat.

Dua fungsi hukum tanah yang berbeda yaitu : *The static function* yaitu pengaturan hubungan hukum antara pemilik dan tanahnya yang merumuskan hak untuk menikmati tanahnya sendiri (*the right of enjoyment*) dan *the dynamic function* yaitu yang mengawasi pemindahan dan penciptaan hak-hak atas tanah, yang dikenal di kalangan para sejarah hukum Inggris sebagai *conveyancing*. Kedua fungsi tersebut dalam praktek tidak dapat sepenuhnya dipisahkan.²⁸

²⁶ B.F. Sihombing. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia* (Jakarta : Toko Gunung Agung, 2004), hal.51

²⁷ Lichfield, Nathaniel and Darim-Drabkin, Haim, 1980. *Land and Policy in Planning*, George Allen & Unwin Ltd, London, h.13 dalam Boedi Harsono, *op.cit.*, hal.17

²⁸ Hargreaves (Hargraves, A.D., 1952, *An Introduction to the principles of land law*. Sweet & Maxwell Ltd. London. Hal. 2) dalam Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 26

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan : (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kata “menguasai” disini bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu pada tingkatan tertinggi.²⁹ Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu : Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Subyek Hak Menguasai dari Negara adalah Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.³⁰ Hak Menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.³¹ Biasanya disebut dengan Tanah Negara. Saat ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang tercakup dalam pengertian Tanah Negara yaitu :³²

1. *Tanah-tanah Wakaf*, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
2. *Tanah-tanah Hak Pengelolaan*, tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara
3. *Tanah-tanah Hak Ulayat*, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat

²⁹ Indonesia, *op.cit.* Penjelasan Umum UUPA, angka II Dasar-Dasar dari Hukum Agraria Nasional.

³⁰ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 271

³¹ Boedi Harsono, *loc.cit.*

³² *ibid.*, hal. 272

4. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat
5. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan yang hakekatnya juga merupakan pelimpahan sebagian wewenang Hak Menguasai dari Negara
6. Tanah-tanah sisanya, tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara, yang bukan tanah-tanah sebelumnya.

Tanah-tanah Negara dalam arti sempit tersebut harus dibedakan dengan tanah-tanah yang dikuasai oleh Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen lainnya dengan Hak Pakai, yang merupakan aset atau bagian kekayaan Negara, yang penguasaannya ada pada Menteri Keuangan Penguasaan tanah-tanah Negara dalam arti publik, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ada pada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.³³

Dalam pasal 11 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa “Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”. Dalam Hal ini yang ditekankan adalah bagaimana mendahulukan kepada golongan ekonomis lemah.

UUPA telah menentukan hak-hak penguasaan tanah yang merupakan unifikasi dari Hukum Tanah di Indonesia, dimana dengan dimilikinya Hak Atas Tanah tertentu maka orang atau badan hukum dapat menunjukkan hubungan hukum antara tanah tersebut dengan dirinya. Hak-hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.³⁴ Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum konkret (biasanya disebut “hak”) jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.³⁵ Dengan pendekatan tersebut maka ketentuan hukum yang mengatur tentang penguasaan tersebut dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang *khas dan masuk akal*. Dikatakan “khas” karena hanya dijumpai dalam Hukum Tanah dan

³³ *Ibid.*, hal. 272

³⁴ *Ibid.*, hal. 25

³⁵ *Ibid.*, hal. 25

dikatakan “masuk akal” karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya, yaitu sebagai berikut :³⁶

1. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum:
 - a. Memberi *nama* pada hak penguasaan yang bersangkutan;
 - b. Menetapkan *isinya*, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 - c. Mengatur hal-hal mengenai *subyeknya*, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 - d. Mengatur hal-hal mengenai *tanahnya*.
2. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai *hubungan hukum konkret* :
 - a. Mengatur hal-hal mengenai *penciptaannya* menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama dan sebutan yang dimaksud dalam poin 1a di atas;
 - b. Mengatur hal-hal mengenai *pembebanannya* dengan hak-hak lain;
 - c. Mengatur hal-hal mengenai *pemindahannya* kepada pihak lain;
 - d. Mengatur hal-hal mengenai *hapusnya*;
 - e. Mengatur hal-hal mengenai *pembuktiannya*.

Biarpun 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 yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.³⁷

Dalam UUPA pasal 4 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa orang-orang dan badan hukum dapat menguasai sebidang tanah yang memberikan wewenang atas tanah yang dikuasainya, disebutkan bahwa: Atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 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. Hak ini memberikan 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

³⁶ *Ibid.*, hal. 26

³⁷ *Ibid.*, hal.24

dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan maka yang utama harus diperhatikan adalah azas penguasaan dan pemilikan tanah. Azas-azas yang berkaitan disini diantaranya dapat disampaikan antara lain :³⁸

- a. bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional kita;
- b. bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-undang Nomor 51/Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya);
- c. bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh Hukum terhadap gangguan siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa/pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya;
- d. bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada:
 - gangguan oleh sesama anggota masyarakat : gugatan perdata melalui Pengadilan Umum atau meminta perlindungan Bupati/Walikota sebagai yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 51/Prp tahun 1960 tersebut di atas;
 - gangguan oleh Penguasa : gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dari hal-hal tersebut, dapat diuraikan tentang hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan yang disebut dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 45 UUPA. Subyek hukum menentukan hak penguasaan atas tanah yang dapat dipunyai. Dari pasal 20 sampai pasal 45 UUPA dapat kita rinci mengenai siapa saja subyek-subyek yang dapat memiliki hak atas tanah yang ditentukan dalam UUPA, yaitu :

³⁸ Arie.S. Hutagalung. *Seputar Masalah Hukum Tanah. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia*. Cet. Pertama.(Jakarta:LPHI, 2005), hal. 377

No	Hak Atas Tanah	Pasal yang mengatur	Subyek Hukum
1	Hak Milik	Pasal 21	1) Warga Negara Indonesia 2) Badan-Badan Hukum yang ditetapkan tersendiri
2	Hak Guna Usaha	Pasal 30	1) Warga Negara Indonesia 2) Badan-badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
3	Hak Guna Bangunan	Pasal 36	1) Warga Negara Indonesia 2) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia 3) Badan-badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia 4) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan Indonesia
4	Hak Sewa Untuk Bangunan	Pasal 45	1) Warga Negara Indonesia 2) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia 3) Badan-badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia 4) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan Indonesia

B. Larangan Menguasai Tanah Tanpa Ijin

Tiap penguasaan dan penggunaan tanah harus ada landasan haknya, artinya yang bersangkutan harus mempunyai salah satu hak atas tanah yang disebutkan tersebut di atas. Hanya dalam hal demikian ia akan mendapat perlindungan dari hukum, terhadap gangguan dari pihak manapun. Menguasai dan menggunakan tanah tanpa ada landasan haknya, baik tanah pemerintah maupun tanah kepunyaan pihak lain, dilarang. Penguasaan dan penggunaan tanah demikian disebut “okupasi ilegal”. Sungguhpun sudah berlangsung lama dan mungkin diperoleh dari okupasi ilegal yang lain, dengan memberikan ganti kerugian, namun kenyataan okupasi itu tidak menciptakan sesuatu hak atas tanah bagi okupan yang bersangkutan.³⁹ Karena makna okupasi lebih kepada

³⁹ Boedi Harsono, Sertipikat Hak Tanah, Majalah Hukum Trisakti no. 2/1976, hal. 130

penguasaan fisik tanpa diikuti hak dalam arti sah secara hukum. Boedi Harsono selanjutnya juga menerangkan:⁴⁰

“Kenyataan bahwa seseorang atau suatu badan hukum sudah lama menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan, belum membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah tersebut. Okupasi ilegal pun ada yang sudah berlangsung lama. Adanya surat-surat jual beli juga belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang dibelinya itu, selama belum dapat dibuktikan bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya...”

Tanah yang dikuasai secara ilegal itu di Jakarta dikenal dengan sebutan tanah garapan dan kenyataan okupasinya secara keliru disebut “hak garap” karena dalam kenyataannya sering di “jual-beli” kan.⁴¹ Menurut Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya dengan tidak mempermasalahkan apakah bangunan tersebut digunakan sendiri atau tidak.⁴² Dapat juga dikatakan istilah garapan ialah hubungan hukum antara penggarap dengan sebidang tanah negara berdasarkan surat keputusan (bukan pemberian hak atas tanah) atau surat ijin atau surat lain maupun yang tidak berdasarkan sesuatu suratpun termasuk dalam pengertian ini : *occupatie vergunning*, ijin pakai, ijin garapan, atau nama lain yang sejenis.⁴³ Dalam peraturan perundang-undangan terdapat istilah hukum untuk tanah garapan ini yaitu : pemakaian tanah tanpa ijin pemilik atau kuasanya dan pendudukan tidak sah.⁴⁴

Larangan terhadap pemakaian tanah tanpa ijin diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor. 51 tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak Atau Kuasanya.⁴⁵ Dimana yang dimaksud tanah disini adalah Tanah Negara atau tanah yang dipunyai dengan

⁴⁰ Boedi Harsono, *ibid.*, hal. 133

⁴¹ Boedi Harsono, *ibid.*, hal. 132

⁴² Sihombing, *op.cit.*, hal. 80

⁴³ Sihombing, *loc.cit.*

⁴⁴ Sihombing, *Op.cit.*, hal. 81

⁴⁵ Larangan ini sebelumnya diatur oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Perang Pusat untuk Daerah Angkatan Darat berdasarkan Undang-undang Nomor. 74 Tahun 1957 tentang “Keadaan Bahaya” (Lembaran Negara tahun 1957 No. 16) telah dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/011/1958 tentang “Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya”, yang kemudian ditambah dan diubah dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/041/1959, dikarenakan waktu berlakunya Peraturan-peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut akan berakhir pada tanggal 16 Desember 1960, maka aturan mengenai Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak Atau Kuasanya ini ditetapkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

suatu hak oleh perseorangan atau badan hukum. Dan yang dimaksud dengan “yang berhak” adalah Negara dalam hal ini Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya dan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah. Sedangkan yang disebut “memakai tanah” adalah menduduki, mengerjakan dan/atau mengenai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak. Jika terdapat masalah pemakaian tanah oleh orang-orang tanpa izin dari penguasa yang berwajib atau yang berhak, maka menurut Pasal 4 peraturan ini Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya. Jika seseorang menguasai tanah tanpa landasan hak, artinya penguasaannya ilegal dan dapat dikenakan sanksi tiga bulan kurungan.

Mengenai pengosongan tanahnya, pihak yang menduduki tidak berhak menuntut ganti kerugian. Apa yang dikenal dengan sebutan “*hak garap*” tidak ada dalam Hukum Tanah. Menurut hukum penguasaan tanah, tanah tersebut tidak ada landasan haknya (“*illegal*”) Penguasaannya justru melanggar hak pihak yang empunya tanah atau hak Negara, kalau yang diduduki itu tanah Negara. Kalaupun ada pemberian biaya pindah, hal itu semata kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasusnya. Tetapi biarpun penguasaan tanah yang bersangkutan tidak ada landasan haknya, menurut hukum, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya adalah milik pihak yang menguasai tanah tersebut.⁴⁶

Cara penyelesaian penguasaan tanah yang secara ilegal dikuasai pihak lain dapat diselesaikan dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 Juni 1958 Nomor 179/K/Sip/1957 yaitu :⁴⁷

Seorang yang merasa dirinya berhak menguasai sebidang sawah, yang berada di tangan orang lain, tidak diperbolehkan begitu saja merebut sawah itu, melainkan harus menggugat orang lain itu dimuka Pengadilan. Maka oleh karenanya gugatan terhadap orang yang merebut sawah itu, agar sawah dikembalikan, dikabulkan tanpa memeriksa siapakah yang berhak menguasai tanah.

Bagi tergugat masih senantiasa terbuka kemungkinan untuk menggugat si penggugat, agar ditentukan siapa yang berhak menguasai tanah.

⁴⁶ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 114

⁴⁷ Subekti-Tamara. dalam Boedi Harsono, *ibid.*, hal. 117

C. Surat Ijin Penghunian atas Perumahan dan Tanah Pekarangannya

UUPA telah mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang atau badan hukum yang sesuai dengan hak-hak penguasaan yang tersedia. Namun demikian menurut Sihombing, selain hak-hak atas tanah yang telah diatur dalam UUPA, sebenarnya masih ada hak-hak penguasaan tanah lainnya, misalnya, pemberian ganti kerugian terhadap tanah garapan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, di atas tanah instansi atau badan hukum milik negara, di atas tanah perorangan atau badan hukum swasta, tanah sewa di atas tanah negara, tanah sewa di atas tanah Kotapradja, Surat Ijin Penghunian (SIP) dari instansi pemerintah misalnya SIP dari Kodam, Dinas Perumahan, Kartu Kavling (*Occupatie vergunning*), tanah sewa di atas tanah perorangan atau badan hukum swasta, dan hak-hak lain yang belum diatur.⁴⁸ UUPA memang mengakui hak-hak atas tanah lain seperti yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h.

Tanggal 24 September 1960 merupakan tonggak bersejarah karena pada saat itu mulailah berlaku unifikasi di bidang Hukum Tanah dan hak-hak perorangan atas tanah, dengan menyatakan tidak berlaku lagi Hukum Tanah yang dualistik dan pada saat bersamaan dinyatakan berlakunya Hukum Tanah Nasional yang bersumber pada hukum tanah adat yang tidak tertulis.⁴⁹ Pada dasarnya ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Nasional terdiri atas:⁵⁰

1. Norma-norma hukum tertulis, yang dituangkan dalam peraturan-perundang-undangan, dan
2. Norma-norma hukum tidak tertulis, berupa hukum adat dan hukum kebiasaan baru yang bukan hukum adat.

Selain norma-norma hukum tertulis dan hukum adat serta kebiasaan baru tersebut, dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus konkret sudah barang tentu perjanjian yang diadakan oleh para pihak merupakan juga hukum bagi

⁴⁸ B.F. Sihombing, *op.cit.*, hal. 7

⁴⁹ Sunaryo Basuki, diktat perkuliahan Hukum Agraria Magister Kenotariatan dan Pertanahan Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2007/2008, September 2008

⁵⁰ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal.264

hubungan konkret yang bersangkutan.⁵¹ Tapi ada pembatasannya yaitu khusus bidang hukum tanah, sepanjang perjanjian yang diadakan itu tidak melanggar atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA.

Sampai saat ini belum ada satupun definisi yang diberikan oleh undang-undang maupun peraturan perundangan lainnya mengenai apa yang dimaksud dengan Surat Ijin Penghunian (SIP), tetapi penerbitan SIP dapat dirunut dari mulai diadakannya kebijakan Pemerintah dalam bidang perumahan, dalam hal ini khususnya tentang Rumah Negeri atau saat ini disebut sebagai Rumah Negara atau bahasa yang umum dipahami adalah Rumah Dinas.

Pengertian perumahan atau bahkan kompleks pemukiman belum dikenal secara definitif pada saat setelah Indonesia merdeka atau bahkan setelah Indonesia tidak lagi dalam masa revolusi dan pemberontakan. Sampai dengan tahun 1964 barulah diatur tentang bagaimana melaksanakan pembangunan rumah-rumah yang layak bagi masyarakat Indonesia setelah selesainya masa keadaan bahaya pada tahun 1963, yaitu setelah Indonesia menyelesaikan konfrontasi Irian Barat.⁵²

Ada 2 (dua) macam status perumahan yaitu :⁵³

1. Perumahan yang hak penggunaan dan penempatannya dikuasai dan diatur oleh Pemerintah Daerah c.q Dinas Perumahan
Golongan ini adalah perumahan yang penggunaan dan penempatannya tersebut dimulai sejak sebelum tanggal 3 Agustus 1962 dan dalam penggunaan dan penempatannya tersebut telah menggunakan S.I.P yang dahulu dikenal dengan V.B.
2. Perumahan yang hak penggunaan dan penempatannya tidak dikuasai dan diatur oleh Pemerintah Daerah c.q Dinas Perumahan.
Golongan ini adalah : a. perumahan pemerintah atau umum yang digunakan oleh pemerintah, b. perumahan yang dikuasai/dimiliki oleh Negara atau Pemerintah Daerah, dan c. perumahan yang baru didirikan sesudah tanggal 3 Agustus 1962.

Dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1964 tentang Pokok-pokok Perumahan ditentukan dalam Pasal 10 ayat (2) bahwa undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan dan mempunyai daya surut sampai tanggal 3

⁵¹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 265

⁵² Indonesia, *Keadaan Tertib Sipil*, Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1962 tanggal 28 Desember 1962, Bab Menimbang angka 1.

⁵³ B.F. Sihombing, *op.cit.*, hal. 103

Agustus 1962. Dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-undang Pokok Perumahan dijelaskan bahwa:

Bebas membangun perumahan tidak berarti mengabaikan perizinan-perizinan yang diperlukan, misalnya izin bangunan, izin pemakaian atau penggunaan tanah dan lain-lain. Ketentuan pasal ini mengandung prinsip bahwa tiap-tiap perusahaan Negara maupun swasta, wajib menjamin perumahan bagi pegawai dan buruhnya, maka terutama dalam tahun-tahun permulaan ini pantas pula mereka diwajibkan membangun perumahan untuk usahanya, pegawai dan buruhnya, baik dengan usaha sendiri maupun melalui dana-dana pembangunan seperti koperasi, bank, yayasan perumahan dan lain-lain.

Dalam Pasal 7 ayat (1) diatur bahwa Pemakaian atau penggunaan perumahan adalah sah apabila ada persetujuan pemilik dengan mengutamakan fungsi perumahan bagi kesejahteraan masyarakat. Dan pada ayat (2) diatur bahwa Hubungan sewa-menyewa dan pedoman harga sewa diatur menurut klasifikasi tempat, jenis perumahan dan penggunaannya serta penggolongan masyarakat yang mempergunakannya dengan mengutamakan perlindungan bagi penyewa dan memperhatikan kepentingan pemilik.

Aturan-aturan baru mengenai perumahan yang ditetapkan setelah dihapuskannya keadaan bahaya dimaksudkan untuk menghapuskan sistem S.I.P. atau V.B. (*Verhuren Besluit*) secara berangsur-angsur untuk ditujukan ke pembangunan perumahan baru. Selanjutnya mereka yang menempati perumahan dengan mempergunakan S.I.P yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Perumahan dan untuk ini telah memperoleh persetujuan dan mengadakan hubungan sewa menyewa dengan pemilik dapat terus menempati perumahan tersebut sampai ditinggalkannya. Ini berarti penghuni rumah tidak dapat diusir dengan sewenang-wenang, namun demikian ia juga tidak berhak menyerahkan pemakaian rumah yang didiaminya itu kepada orang lain tanpa persetujuan pemilik.⁵⁴

Dengan demikian sejak dikeluarkannya putusan tersebut, maka SIP dan Surat Keputusan Sementara yang dikeluarkan sebelum tanggal 1 Mei 1963 oleh instansi yang berwenang tetap berlaku.⁵⁵ Persengketaan perumahan yang belum diselesaikan atau akan timbul kemudian akibat dikeluarkannya surat

⁵⁴ Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 1963, alinea 3 dan 4

⁵⁵ Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor : 178/1-Sekr tanggal 27 April 1963 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Perundangan tentang Perumahan untuk DKI Jakarta Raya, Pasal 1 ayat (1). Dalam B.F. Sihombing, *op.cit.*, hal. 104

ijin/keputusan dimaksud diselesaikan oleh Gubernur Kepala Daerah Ibukota Jakarta Raya dengan memperhatikan dasar peraturannya dan kebijaksanaan yang diperlukan dalam keadaan pada waktu pengeluaran surat yang bersangkutan.⁵⁶

Melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1962 tentang Keadaan Tertib Sipil dinyatakan pada Pasal 1 bahwa selambat-lambatnya tanggal 1 Mei 1963 keadaan bahaya telah dihapuskan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Dan dengan dihapuskannya keadan bahaya menjadi tertib sipil berpengaruh pula kepada pengaturan mengenai perumahan yang menggunakan Surat Ijin Penghunian. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1963 pasal 4 ayat (4) menyebutkan bahwa “Urusan Perumahan yang masih dipegang oleh Penguasa Keadaan Bahaya Daerah diserahkan kepada Kepala Daerah. Kecuali bila masih terdapat alasan-alasan yang termaktub dalam Undang-undang No. 23 Prp tahun 1959 tentang Keadaan-Bahaya”.

Sedangkan pada ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1963 disebutkan bahwa jika dipandang perlu Pemerintah dapat mendirikan Kantor Urusan Perumahan sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya mengenai perumahan.

Berkaitan dengan ketentuan mengenai urusan perumahan tersebut, Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1955 yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-undang Nomor 72 Tahun 1957 mengatur tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri, dimana ditegaskan bahwa Menteri pekerjaan Umum dan Tenaga dengan persetujuan Menteri Keuangan dapat menjual rumah-rumah Negeri termasuk golongan III beserta atau tidak beserta tanahnya kepada Pegawai Negeri dan Pegawai Daerah Otonom serta kepada Pegawai Negeri/Pegawai Daerah otonom yang telah menerima pensiun, baik yang telah maupun yang tidak dipekerjakan kembali pada Negeri/Daerah Otonom. Dan penjualan rumahnya dapat dilakukan dengan cara sewa beli untuk jangka waktu 5 sampai dengan 20 tahun.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 yang mengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menyebutkan dalam Pasal 2 tentang yang dimaksud sebagai Pegawai Negeri, yaitu terdiri dari

⁵⁶ (SK Gub KDKI) pasal 1 ayat (2), dalam *ibid*.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil meliputi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah serta Pegawai Negeri Sipil yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Tetapi dalam undang-undang ini tidak disebutkan tentang penyediaan rumah sebagai salah satu bentuk kesejahteraan bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penjualan Rumah Negeri, pasal 1 disebutkan tentang siapa-siapa yang dapat memiliki Rumah Negeri Golongan III melalui cara sewa beli, yaitu antara lain :

- a. Pegawai Negeri (Sipil dan Anggota ABRI) dan Pegawai Daerah;
- b. Pejabat Negara Bukan Pegawai Negeri/bukan Pegawai Daerah;
- c. Pegawai Negeri/Pegawai Daerah/Pejabat Negara sebagaimana dimaksudkan pada huruf a dan b pasal ini yang telah pensiun, baik yang dipekerjakan kembali maupun yang tidak, berdasarkan peraturan-peraturan kepegawaian yang berlaku;
- d. Janda/duda Pegawai Negeri/Pegawai Daerah/Pejabat Negara sebagaimana dimaksudkan pada huruf a dan b pasal ini yang masih berhak menerima tunjangan pensiun;
- e. Janda/duda Pahlawan, yang suaminya/isterinya dinyatakan sebagai Pahlawan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Selain mereka yang disebutkan di atas, dalam Keputusan Presiden Nomor 40 tahun 1974 tentang Tata Cara Penjualan Rumah Negeri khususnya Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa “Termasuk yang digolongkan dalam pengertian sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 huruf c Peraturan pemerintah Nomor 16 Tahun 1974 ialah Perintis Kemerdekaan dan Veteran Pejuang Kemerdekaan Republik Indonesia”.

Di dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1974 selanjutnya ditentukan persyaratan-persyaratan bagi masing-masing pihak yang disebutkan dalam pasal 1 tersebut tersebut di atas, yaitu diantara persyaratan untuk dapat memiliki rumah negara melalui sewa beli adalah mereka yang tersebut dalam pasal 1 merupakan penghuni sah dari rumah negara tersebut yang dapat ditunjukkan melalui Surat Ijin Penghunian (SIP) yang sah. Sedangkan dalam penjelasan pasal 4 diterangkan mengenai yang dimaksud dengan memperoleh/

membeli rumah dari Negara, salah satunya adalah yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 223 tahun 1961 yang merupakan Pedoman Pelaksanaan pasal 4 dan 5 Undang-undang Nomor 3 Prp 1960 tentang Penguasaan Benda-benda tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda, dimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 223 tahun 1961 disebutkan tentang memberi izin untuk membeli rumah/tanah milik warganegara Belanda, yang dikuasai oleh Pemerintah berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Prp. tahun 1960, yaitu disebutkan dalam pasal 2 ayat (2) bahwa sepanjang tidak diperlukan sendiri oleh Pemerintah untuk suatu keperluan khusus, diberikan dengan memakai urutan pengutamakan sebagai berikut:

- a. kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan yang belum mempunyai rumah/tanah;
- b. kepada pegawai negeri penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan, asalkan dengan pembelian yang baru itu ia tidak akan mempunyai lebih dari 2 rumah/bidang tanah;
- c. pada pegawai negeri bukan penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan, yang belum mempunyai rumah/ tanah;
- d. kepada bukan pegawai negeri, tetapi yang menjadi penghuni rumah/pemakai tanah yang bersangkutan, yang belum mempunyai rumah/tanah.

Kemudian dalam ayat (3) disebutkan bahwa Dalam pengertian "pegawai negeri" tersebut pada ayat (2) pasal ini termasuk juga pejabat-pejabat militer dan petugas negara lainnya serta mereka yang sudah berhenti sebagai pegawai dengan hak pensiun.

Rumah Negeri atau Rumah Negara yang dapat dijual adalah Rumah Negara Golongan III, yang menurut Penjelasan Pasal 1 Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1955 tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri disebutkan bahwa menurut *Burgelijkeworningregeling Staatsblad* 1925 Nomor 1948 sebagai peraturan ini hingga kini telah diubah dan ditambah, maka rumah-rumah Negeri terdiri atas 3 golongan :

- a. Termasuk Golongan I ialah rumah-rumah yang dicadangkan untuk ditempati oleh pemegang-pemegang jabatan yang tertentu, yang berhubungan dengan sifat jawatannya harus tinggal di rumah itu;

- b. Termasuk Golongan II ialah rumah-rumah yang dapat dianggap mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan daripada satu jawatan atau perusahaan Negeri dan karena itu hanya disediakan untuk ditempati pegawai Jawatan atau perusahaan itu saja;
- c. Termasuk Golongan III ialah rumah-rumah Negeri lainnya. Jadi rumah-rumah Negeri sub a dan b tidak diperkenankan dan hanya rumah-rumah Negeri sub c dapat dijual.

Definisi mengenai Rumah Negeri/Negara golongan I - III sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara adalah sama dengan definisi yang diuraikan menurut ketentuan tersebut di atas. Hanya saja dalam Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1982 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1974 tentang Perubahan/ Penetapan Status Rumah Negeri, dimana disebutkan bahwa Rumah Golongan II dapat berubah statusnya menjadi rumah Negeri Golongan III dengan memenuhi syarat antara lain :

- a. Menurut pertimbangan rumah tersebut sudah tidak memenuhi fungsi yang ditetapkan semula, sehingga tidak sesuai lagi dengan golongan rumah yang semula;
- b. Umur rumah minimum 10 (sepuluh) tahun sejak selesai dibangun/dibeli /dimiliki oleh Negara;
- c. Status tanahnya sudah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Rumah tidak dalam sengketa;
- e. Penghuni menyatakan bersedia membeli dan sudah siap melaksanakan pembayaran yang disetorkan kepada Kantor Kas Negara, dengan ketentuan:
 - 1. Penghuni sudah mengajukan permohonan sewa beli dalam jangka 1 (satu) tahun terhitung sejak dikeluarkannya keputusan rumah tersebut menjadi Golongan III;
 - 2. Kelalaian melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam angka 1, mengakibatkan penghuni dikenakan sanksi untuk membayar sewa 2 (dua)

kali dari sewa setiap bulannya yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain golongan rumah-rumah yang disebutkan di atas, rumah rumah yang termasuk dalam penguasaan Negara adalah yang termasuk dalam ketentuan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/Tahun 1965 tentang Penegasan Status Rumah/Tanah Kepunyaan Badan-Badan Hukum yang ditinggalkan Direksi/Pengurusnya. Dalam pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa Semua rumah dan tanah bangunan kepunyaan Badan-badan Hukum Yang Direksi/Pengurusnya sudah meninggalkan Indonesia dan menurut kenyataannya tidak lagi menyelenggarakan ketatalaksanaan dan usahanya, dinyatakan jatuh kepada Negara dan dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia. Dan terhadap rumah-rumah yang dimaksud dalam Pasal 1 tersebut menurut Pasal 2 bila tidak digunakan sendiri oleh Pemerintah akan dapat dijual dengan syarat-syarat antara lain :

- a. Penjualan rumah/tanah tersebut dalam ayat (1) pasal ini hanya akan dilakukan kepada Warga Negara Republik Indonesia.
- b. Prioritas diberikan kepada penghuni rumah/tanah itu yang mempunyai surat-surat penghunian yang sah dari instansi yang berwenang, baik sebagai pegawai negeri ataupun bukan.
- c. Apabila suatu rumah/tanah tersebut didiami oleh beberapa penghuni/keluarga, maka prioritas diberikan kepada penghuni sah yang terlama, sepanjang rumah/tanah itu tidak dapat/layak untuk dibagi-bagi.

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Rumah Negara telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 selanjutnya diubah lagi dengan Peraturan pemerintah Nomor 31 Tahun 2005. Dan tata cara penjualan Rumah Negara yang terbaru adalah melalui Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008. Dimana dalam kesemua ketentuan tersebut di atas menetapkan bahwa penghuni yang sah dapat dibuktikan melalui Surat Ijin Penghunian dan pemilikan atas Rumah Negeri atau Rumah Negara dapat dilakukan dengan cara sewa beli.

2.1.3 Status Pemilikan Rumah dan Hak Atas Tanah Yang Telah Dihuni Selama lebih dari 30 Tahun

A. Status Rumah menurut Hukum Tanah Nasional

Status rumah yang terletak di atas suatu bidang tanah berkaitan dengan hak kebendaan. Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai benda diatur dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata apabila kita membicarakan benda kita tidak dapat terlepas dari pembicaraan tentang hak milik (*eigendom*) atau *ownership*.⁵⁷ Ketentuan mengenai Hak milik dapat dilihat dalam pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yaitu :⁵⁸

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; kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

Dari ketentuan tersebut dapat terlihat bahwa hak milik merupakan hak yang paling utama jika dibandingkan dengan hak-hak lain, karena dengan hak tersebut berhak menikmati dan menguasai sepenuhnya dan sebebasnya, dalam arti dapat mengalihkan, membebani, atau menyewakan, jadi dapat melakukan perbuatan hukum terhadap suatu benda atau dapat memetik hasilnya, memeliharanya, bahkan merusaknya.

Diundangkannya UUPA telah membawa perubahan mendasar pada hukum pertanahan. Dengan tujuan untuk menciptakan unifikasi di bidang hukum pertanahan dan kepastian hukum maka segala ketentuan yang berkaitan dengan tanah, air dan kekayaan alam di dalamnya menjadi tidak berlaku lagi kecuali

⁵⁷ Djuhaendah Hasan. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal.* (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996). Hal. 53

⁵⁸ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. Diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio.

ketentuan mengenai hipotik.⁵⁹ Perubahan yang terjadi dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata antara lain sebagai berikut :⁶⁰

1. Ada pasal-pasal yang masih berlaku penuh karena tidak mengatur tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
2. Ada pasal-pasal yang tidak berlaku lagi karena hanya mengatur tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
3. Ada pasal-pasal yang masih berlaku tetapi tidak penuh artinya, ketentuan-ketentuannya tidak berlaku lagi sepanjang tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetapi masih berlaku sepanjang mengenai benda-benda lainnya.

Salah satu aspek yang penting dalam Hukum Tanah adalah tentang hubungan antara tanah dengan benda lain yang melekat padanya. Kepastian hukum akan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting karena hal ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap segala hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya.

Benda yang ada atau berdiri di atas suatu bidang tanah dapat dilihat dari dua perspektif hukum yang berbeda. Terhadap status dan kedudukan benda-benda yang ada di atas tanah demikian dikenal dua azas dalam hukum tanah, yaitu azas perlekatan (azas *accessie*) dan azas pemisahan horisontal (*'horizontale scheiding'*). Azas perlekatan merupakan azas yang dianut oleh Hukum Barat, yaitu:⁶¹

Bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah merupakan "bagian" dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain oleh pihak yang membangun atau menanamnya (Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 500 dan 571)

Sedangkan azas pemisahan horisontal merupakan azas yang dianut dalam hukum tanah kita, yaitu azas yang menyatakan bahwa bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Karena seperti diketahui, pada umumnya bangunan dan tanaman yang ada di atasnya adalah

⁵⁹ Frieda Husni Hasbullah. *Hukum Kebendaan Perdata, Hak-Hak yang Memberi Kenikmatan. Jilid I*. Ind-Hill. Co. 2002. Hal 13.

⁶⁰ Sri Soedewi Masjchoen Sofyan. *Hukum Perdata, Hukum Benda*.(Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1980). hal.4

⁶¹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 20.

milik yang mempunyai tanah, sehingga dengan demikian jika ada perbuatan hukum yang meliputi bangunan dan atau tanaman yang ada di atasnya maka harus dicantumkan secara tegas dalam akta yang membuktikan perbuatan hukum yang bersangkutan.⁶²

Azas pemisahan horisontal yang dianut oleh UUPA yang bersumber dari Hukum Adat di Indonesia. Dalam hukum adat, benda terdiri atas benda tanah dan benda bukan tanah, dan yang dimaksud dengan tanah memang hanya tanah saja (demikian pula pengaturan hukum tanah dalam UUPA) sesuatu yang melekat pada tanah dimasukkan ke dalam pengertian benda bukan tanah dan terhadapnya tidak berlaku ketentuan benda tanah.⁶³

Keberlakuan asas tersebut dapat dilihat dari ketentuan dalam UUPA yang memisahkan antara tanah dengan tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, dimana bahwa tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya adalah bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, tapi boleh untuk menggunakannya sepanjang menurut keperluan yang berhubungan dengan tanah. Hal ini seperti yang ditentukan oleh pasal 4 (1) UUPA bahwa “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 (yaitu UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Dan dalam pasal 5 UUPA jelas menegaskan bahwa hukum agraria Indonesia adalah hukum adat.

Meskipun demikian, seringkali dalam melakukan perbuatan hukum mengenai tanah maka dengan sendirinya perbuatan tersebut meliputi tanaman dan bangunan, karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya. termasuk keberadaan rumah yang berdiri di atas suatu pekarangan atau sebidang tanah tertentu, keberadaannya tidak pernah terlepas dari pekarangan atau tanah dimana rumah tersebut berdiri. sebagaimana yang diuraikan berikut:⁶⁴

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang diberikan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan.

⁶² *ibid*

⁶³ Wirjono Prodjodikoro. Dalam *Djuhaendah Hasan.op.cit.*, hal. 76

⁶⁴ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 18-19

Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun, tidak bisa tidak pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut “tanah”, tetapi juga *tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya*. Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan “sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya”

Selanjutnya Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam praktek dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, asal :

1. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras;
2. Bangunan dan tanaman tersebut milik yang empunya tanah; dan
3. Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Penerapan asas pemisahan horisontal juga dapat dijumpai dalam Pasal 35 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam waktu tertentu. Tanah yang bukan miliknya sendiri bisa berupa tanah negara, tanah milik orang lain, ataupun tanah dengan Hak Pengelolaan. Apabila jangka waktu berlakunya itu habis, tanahnya akan kembali pada asalnya, yang tanah negara akan kembali menjadi tanah negara demikian pula terhadap tanah hak milik orang lain.

Dengan demikian hak milik atas sebuah rumah menurut Hukum Pertanahan kita kedudukannya terpisah dari status hak atas tanah dimana rumah tersebut berdiri, meskipun dalam praktek dimungkinkan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanah sekaligus rumah atau tanaman yang ada di atasnya tetapi hal ini dapat dilakukan dengan syarat bahwa secara fisik benda tersebut harus melekat dengan tanah dan merupakan milik dari yang mempunyai

tanah dan perbuatan atas tanah sekaligus bendanya harus dinyatakan secara tegas dalam akta.

B. Ketentuan Mengenai Penguasaan Fisik atas Tanah dan Rumah dan Hubungannya dengan Pemilikan melalui Daluarsa

Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengatur mengenai macam-macam cara untuk dapat memperoleh hak milik atas benda, yaitu seperti yang disebutkan dalam Pasal 584 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu :⁶⁵

Hak milik atas sesuatu kebendaan tak dapat diperoleh dengan cara lain, melainkan dengan pemilikan karena perlekatan, karena daluwarsa, karena pewarisan, baik menurut undang-undang, maupun menurut surat wasiat, dan karena penunjukan atau penyerahan berdasar atas suatu peristiwa perdata untuk memindahkan hak milik, dilakukan oleh seseorang yang berhak berbuat bebas terhadap kebendaan itu

Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa salah satu cara untuk memiliki hak milik atas benda adalah melalui daluarsa. Demikian juga seperti yang ditentukan dalam pasal 610 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yaitu :⁶⁶

Hak milik atas sesuatu kebendaan diperoleh karena daluarsa, apabila seorang telah memegang kedudukan berkuasa atasnya selama waktu yang ditentukan undang-undang dan menurut syarat-syarat beserta cara membeda-bedakannya seperti termaktub dalam bab ke tujuh buku keempat kitab ini.

Dalam Pasal 1946 Kitab Undang-undang Hukum Perdata disebutkan bahwa daluarsa adalah suatu alat untuk memperoleh sesuatu atau membebaskan dari suatu perikatan dengan lewatnya suatu waktu tertentu dan atas syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang.

Dalam hubungannya dengan berlakunya UUPA, pasal-pasal yang merupakan pelaksanaan atau bertalian dengan pasal-pasal yang tidak berlaku lagi meskipun tidak dengan tegas dinyatakan dicabut atau pengaturannya diluar Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata, misalnya diatur dalam Buku III dan Buku IV Kitab Undang-undang Hukum Perdata dianggap juga tidak berlaku lagi seperti pasal 1955 dan 1963 yaitu pasal-pasal yang mengatur tentang syarat-syarat untuk memperoleh hak *eigendom* melalui lembaga daluarsa (*verjaring*).⁶⁷ Pasal-

⁶⁵ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).op.cit* Pasal 584

⁶⁶ *Ibid.* pasal 610

⁶⁷ Sri Soedewi, Hukum Benda, dalam Frieda Husni Hasbullah.*op.cit.* Hal 14.

pasal tersebut adalah sebagai pasal-pasal pelaksana dari pasal 610 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang menentukan bahwa seseorang yang memegang hak menguasai atau kedudukan berkuasa (*bezitter*) dapat menjadi pemilik (*eigenaar*). Atas suatu benda karena daluarsa.⁶⁸ Pasal tersebut masih berlaku tetapi tidak penuh, dalam arti bahwa ketentuan-ketentuannya tidak berlaku lagi sepanjang mengenai agraria (tanah dan lain-lainnya), tetapi masih berlaku sepanjang mengenai benda-benda lainnya yang bukan agraria.⁶⁹

Hukum yang mengatur tentang tanah dan benda yang berada di atas tanah seperti yang telah diuraikan tersebut di atas, diatur secara berbeda. Di dalam hukum tanah tidak dikenal dengan lembaga daluarsa yang disebut dengan "*acquisitive verjaring*". Demikian ditegaskan dalam putusan *Hoog Gerechts Hof* (HGH) tanggal 25 Oktober 1934 yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga "*rechtsverwerking*" yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik.⁷⁰

Di dalam hukum adat mengenai tanah tidak mengenal lembaga lampaunya waktu, meskipun dapat juga dipakai sebagai faktor untuk mempengaruhi hak milik dalam hukum adat sepanjang belum ada pembuktian tentang adanya pihak yang dirugikan.⁷¹ Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor. 979/K/Sip/1971 yang menerangkan bahwa "Gugatan penggugat dinyatakan tidak dapat diterima, karena pihak tergugat telah sekian lama (lebih dari 30 tahun) dengan itikad baik bertindak sebagai pemilik atas tanah sengketa" (PT Ujung Pandang/Putusan PN Sengkang No. 1/1972).⁷² Hal ini harus dibedakan dengan berlakunya hukum adat, dimana apabila membiarkan tanah berada dalam keadaan tidak diusahakan adalah bertentangan dengan tujuan fungsi sosial atas tanah, maka seseorang dapat kehilangan hak penguasaan atas tanah seperti Putusan Mahkamah Agung mengenai perkara tanah di Padang Lawas Tapanuli No.

⁶⁸ *Ibid.* hal 14

⁶⁹ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 156-157

⁷⁰ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 67

⁷¹ Boedi Harsono. *Sertipikat Hak Atas Tanah*. Majalah Hukum Trisakti No. 5/1978, hal 256

⁷² *Ibid.*, hal 257

329/K/Sip/1957 yang telah disampaikan di atas mengenai lembaga *rechtsverwerking*.

Selanjutnya, seperti yang telah diuraikan di atas bahwa keberlakuan hukum atas benda berupa tanah berbeda dengan benda yang melekat di atas tanah baik tanaman maupun rumah. Karena hukum pertanahan kita menganut asas pemisahan horisontal maka ketentuan hukum atas rumah maupun tanaman yang berada di atas tanah, termasuk tentang daluwarsa berbeda aturannya dengan hukum atas tanahnya. Ketentuan Hukum Tanah kita jelas disebutkan tidak mengenal daluwarsa sebagai cara untuk bisa dapat memperoleh kepemilikan atas sebidang tanah, tetapi untuk rumah juga harus ditegaskan sejauh mana perbedaannya terhadap alasan lampaunya waktu sebagai cara untuk dapat memperoleh hak milik atas rumah.

Cara atau syarat untuk dapat memperoleh hak milik dengan *acquisitive verjaring* dapat disebutkan sebagai berikut:⁷³

1. Harus ada bezit sebagai pemilik
2. Bezitnya harus *te goeder trouw*
3. Membezitnya itu harus terus menerus, tak terputus
4. Membezitnya harus tidak terganggu
5. Membezitnya harus diketahui oleh umum
6. Membezitnya harus selama waktu 20 tahun atau 30 tahun
7. 20 tahun dalam hal ada alas hak yang sah
30 tahun dalam hal tidak ada alas hak.

Tetapi harus diingat bahwa dalam pasal 1963 mensyaratkan adanya itikad baik dalam perolahan hak milik melalui daluwarsa tersebut, dan itikad baik ini harus dapat dibuktikan apabila ada pihak lain yang menyatakan sebaliknya seperti yang ditentukan dalam pasal 1965 Kitab Undang-undang perdata yaitu : Itikad baik harus selalu dianggap ada, dan barangsiapa mengajukan tuntutan atas dasar itikad buruk, wajib membuktikannya. Alasan untuk memperoleh suatu hak kepemilikan atas suatu benda juga tidak dapat melalui daluwarsa apabila tidak sesuai dengan yang telah ditentukan dalam Pasal 1959 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yaitu:

⁷³ Sri Soedewi Masjchoen Sofyan.*op.cit.*,. Hal. 64

Orang yang menguasai suatu barang untuk orang lain, begitu pula ahli warisnya, sekali-kali tidak dapat memperoleh sesuatu dengan jalan lewat waktu, berapa lama pun waktu yang telah lewat.

Demikian pula seorang penyewa, seorang penyimpan, seorang penikmat hasil, dan semua orang lain yang memegang suatu barang berdasarkan suatu persetujuan dengan pemiliknya, tak dapat memperoleh barang itu

2.1.4 Prosedur Pendaftaran Tanah asal Hak Barat

A. Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasi

Ketentuan mengenai Pendaftaran Tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA, yang menyebutkan:

- (1). Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2). Pendaftaran tersebut 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 pembuktian yang kuat.
- (3). Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4). Dalam Peraturan Pemerintah diatas biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam memori penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa untuk pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA tersebut ditujukan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *Recht Kadaster*, untuk menuju kearah pemberian kepastian hak atas tanah.

Selain pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, terdapat kegiatan pendaftaran yang bertujuan lain yaitu untuk keperluan pemungutan pajak, kegiatannya disebut sebagai *kadaster fiskal* atau *fiscal cadastre*.⁷⁴ Sampai tahun 1961 ada tiga macam pemungutan pajak tanah yaitu :⁷⁵

1. Untuk tanah-tanah Hak Barat : *Verponding Eropa*;
2. Untuk tanah-tanah Hak Milik Adat yang ada di wilayah Gementee, *Verponding Indonesia*; dan;
3. Untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah *Gementee*; *Land Rente* atau Pajak Bumi.

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya sebagai tanah Hak Barat dan tanah Hak Milik Adat. Sedang wajib Pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya.⁷⁶

Tetapi *fiscal Cadastre* yang merupakan pendaftaran tanah untuk kepentingan pemungutan pajak, dimana untuk keperluan pemungutan tersebut diterbitkan surat pengenaan pajak seperti *petuk pajak*, *pipil*, *girik* dan lain-lain tidak dapat diterima sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang dikenakan pajak, hal ini seperti yang dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960 Nomor : 34 K/Sip/1960 bahwa :⁷⁷ “Surat petuk pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan”

Setelah berlakunya UUPA, maka pajak-pajak untuk tanah-tanah Hak Barat dan Hak Adat lembaganya sudah tidak ada lagi, tetapi diganti dengan IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah) dan kemudian diganti menjadi PBB (Pajak Bumi dan Bangunan).⁷⁸ Seperti halnya pengenaan pajak sebelum berlakunya UUPA, bukti pemungutan pajak melalui IPEDA dan PBB juga tidak dapat dikatakan

⁷⁴ Boedi Harsono, *op.cit*, hal. 83

⁷⁵ *ibid*, hal. 84

⁷⁶ *loc.cit*

⁷⁷ Subekti-Tamara, J. *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1961, hal. 153. Dalam *ibid*. hal. 85

⁷⁸ *ibid*. hal. 86

sebagai bukti kepemilikan atas tanah, seperti yang disampaikan oleh Boedi Harsono:⁷⁹

Dalam pengenaan IPEDA dan PBB juga bisa diterbitkan surat pengenaan pajak, yang dalam pemungutan PBB disebut *Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang* (SPPT). Tetapi karena pengenaannya tidak didasarkan pada adanya hubungan hukum dengan tanah yang merupakan obyek pajak, SPPT, demikian juga *petuk* IPEDA, tidak bisa dipakai sebagai petunjuk bahwa pemegang *petuk* /SPPT, sebagai wajib pajak mempunyai hak atas tanah tersebut. Seorang okupan ilegal pun bisa menjadi pemegang *petuk* IPEDA/SPPT PBB. Lagi pula dalam SPPT tidak disebutkan status hukum tanahnya. Okupan ilegal tanah negara pun bisa menjadi subyek pajak PBB.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁸⁰

Tujuan pendaftaran ialah untuk kepastian hak seseorang, disamping untuk pengelakkan suatu sengketa perbatasan dan juga untuk penetapan suatu perpajakan.⁸¹ Yaitu :

- a. Kepastian hak seseorang
Maksudnya dengan suatu pendaftaran, maka hak seseorang itu menjadi jelas misalnya apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak- hak lainnya.
- b. Pengelakkan suatu sengketa perbatasan
Apabila sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang sudah didaftar, maka dapat dihindari terjadinya sengketa tentang perbatasannya, karena dengan didaftarnya tanah tersebut, maka telah diketahui berapa luasnya serta batas – batasnya.
- c. Penetapan suatu perpajakan
Dengan diketahuinya berapa luas sebidang tanah, maka berdasarkan hal tersebut dapat ditetapkan besar pajak yang harus dibayar oleh seseorang. Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi mengenai kemampuan apa yang terkandung di dalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan.

⁷⁹ *Loc.cit.*

⁸⁰ *Ibid. hal. 72*

⁸¹ A.P. Parlindungan. *Op.cit.* 6

Pendaftaran untuk pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan.⁸² Pendaftaran untuk pertama kali meliputi tiga bidang kegiatan yaitu : 1) bidang fisik atau teknis kadastral; 2) bidang yuridis; 3) penerbitan dokumen tanda bukti hak.⁸³ Yang dapat dijelaskan sebagai berikut.⁸⁴

Kegiatan teknis kadastral ini menghasilkan peta pendaftaran yang melukiskan semua tanah yang ada di wilayah pendaftaran yang sudah diukur. Untuk tiap bidang tanah yang haknya di daftar dibuatkan apa yang disebut *surat ukur*. Kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya, dan ada atau tidaknya adanya hak pihak lain yang membebaninya. Pengumpulan data tersebut menggunakan alat pembuktian berupa dokumen dan lain-lainnya. Kegiatan ketiga adalah penerbitan surat tanda bukti haknya.

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi dua bidang yaitu:⁸⁵

1. Data fisik mengenai tanahnya : lokasinya, batas-batasnya, luasnya bangunan dan tanaman yang ada di atasnya;
2. Data Yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidaknya hak pihak lain.

Sistem pendaftaran tanah memperlakukan : apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta ("*registration of deeds*") dan sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*" titel dalam arti hak).⁸⁶ Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru, serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian harus dibuktikan dengan suatu akta.⁸⁷ Akta inilah yang kemudian menjadi sumber data yuridis.

Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) dapat diuraikan berikut :⁸⁸

⁸² Boedi Harsono, *op.cit.* 74

⁸³ *Ibid*, hal. 74

⁸⁴ *Ibid*, hal. 75

⁸⁵ *Ibid*, hal. 73

⁸⁶ *Ibid*, hal. 76

⁸⁷ *Ibid*, hal. 76

⁸⁸ Boedi Harsono, disarikan oleh Sunaryo Basuki dalam diktat kuliah *Pokok-pokok Pendaftaran Tanah*, Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, 2008

1. Akta merupakan sumber data yuridis;
2. Kegiatan pengumpulan data yuridisnya dilakukan dengan mengambil data yuridisnya yang ada di dalam akta untuk dicatat sedangkan akta tersebut untuk selanjutnya tersimpan di arsip Kantor Pendaftaran Tanah, dimana petugas pendaftaran tanah bersikap aktif, yaitu dengan melakukan pemeriksaan/penelitian mengenai kelengkapan dan keabsahan data yuridisnya;
3. Data yuridis tersebut diolah menjadi suatu dokumen yang disebut dengan Buku Tanah;
4. Buku Tanah tersebut kemudian disimpan dan disajikan di Kantor Pendaftaran Tanah, sedangkan kepada pemegang haknya diberikan salinannya;
5. Jika terjadi perubahan misalnya karena pemindahan hak yang dibuktikan akta pemindahan hak, maka akta pemindahan hak tersebut sebagai sumber datanya, kemudian kegiatan pengumpulan data yuridisnya dilakukan dengan mengambil perubahan data yuridisnya sedangkan akta pemindahan hak tersebut tersimpan di arsip Kantor Pendaftaran Tanah. Data perubahan tersebut diolah dengan mencatat pada Buku Tanah yang ada di Kantor Pendaftaran Tanah dan salinannya yang disimpan oleh pemegang haknya. Begitu seterusnya jika terjadi perubahan-perubahan, sehingga semua perubahan-perubahan yang terjadi kemudian terdapat dalam buku tanah dan salinannya.

Dibedakan antara pendaftaran suatu alas hak, negara menyediakan suatu rekaman umum (*public record*) daripada alas hak dimana seseorang akan datang berpegang padanya.⁸⁹ Dilain pihak, perekaman dari suatu akta, menyediakan suatu perekaman perbuatan hukum (*deed of conveyance*) dan lain-lain upaya tanpa suatu jaminan akan alas hak tersebut, menyerahkan pada pembeli dan orang lain yang berkepentingan untuk menilai upaya pada perekaman tersebut dan menyimpulkan sendiri konklusinya atas akibat pada alas hak tersebut.⁹⁰

Pelaksanaan pendaftaran tanah selalu terkait dengan sistem publikasi apa yang dianut oleh negara. Hal-hal yang dipermasalahkan dalam sistem publikasi adalah : sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan, sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar.⁹¹

⁸⁹ A.P. Parlindungan.*op.cit.* Hal. 3

⁹⁰ *Ibid.* Hal. 3

⁹¹ Boedi Harsono, *op.cit.* hal. 87

Terdapat dua sistem publikasi yang dikenal di dunia, yaitu sistem publikasi positif dan publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.⁹²

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.⁹³

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegangnya haknya yang baru.⁹⁴ Maka data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya, Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.⁹⁵

Indonesia menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasi negatif dengan unsur positif. Baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran hak dan sistem publikasi negatif dengan unsur positif. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa “Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

⁹² *Ibid*, hal.81

⁹³ *ibid*, hal. 80

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 81

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 82

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 hal tersebut tampak dengan digunakannya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.⁹⁶ Selain pada apa yang telah diatur dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, Pasal 13 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 menyatakan bahwa sertifikat hak tanah adalah suatu surat tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu. Selanjutnya dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menyebutkan bahwa suatu hak dapat hapus apabila kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah disampaikan hal-hal sebagai berikut :

- a. salinan surat keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum untuk dijalankan atau salinan surat keputusan pejabat yang berwenang untuk membatalkan hak itu;
- b. salinan surat keputusan pejabat yang berwenang yang menyatakan bahwa hak itu dilepaskan;
- c. salinan surat keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum untuk dijalankan atau pejabat yang berwenang yang menyatakan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997, diatur khususnya dalam pasal Pasal 32 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Dalam hal atas 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 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”.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan bahwa Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 477

dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut, selanjutnya dinyatakan pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Atas ketentuan tersebut, menurut Boedi Harsono:⁹⁷

Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Hingga selama tidak dapat dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar. Baik dalam perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara di pengadilan. Demikian juga data yang dimuat dalam sertipikat hak, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada dalam buku tanah dan peta pendaftaran.

B. Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah yang sedang dalam proses pendaftaran menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1961 dan tinjauan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Prosedur pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 belum dibedakan antara pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara sporadik dan secara sistematis. Secara khusus dalam peraturan pemerintah ini tidak mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran atas hak-hak atas tanah asal Hak Barat tetapi mengatur prosedur pendaftaran tanah secara umum.

Ketentuan prosedur yang dapat dilakukan seseorang ketika hendak melakukan pendaftaran atas suatu bidang tanah menurut Peraturan Pemerintah ini secara singkat dapat diuraikan berikut ini :

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 83

- Sebelum dilakukan pengukuran terhadap bidang tanah maka terlebih dulu harus dilakukan penyelidikan riwayat bidang tanah dan penetapan batas-batasnya. (Pasal 3 ayat 2);
- Hasil penyelidikan riwayat dan penunjukan batas tanah yang bersangkutan ditulis dalam daftar isian yang bentuknya ditetapkan oleh Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan ditandatangani oleh anggota-anggota Panitia serta oleh yang berkepentingan atau wakilnya. (Pasal 3 ayat 4);
- Jika terjadi perselisihan tentang batas bidang tanah yang letaknya berbatasan, maka Panitia berusaha menyelesaikan hal itu dengan yang berkepentingan secara damai. Dan jika usaha tersebut gagal, maka dapat mengajukan permasalahan tersebut ke muka hakim, sementara peta-peta daftar tanah yang dimaksud dinyatakan dalam satu nomor pendaftaran atau dicatat sebagai tanah sengketa sampai perselisihan diselesaikan (Pasal 3 ayat 5 dan 6);
- Setelah selesai pengukuran maka dibuat peta-peta pendaftaran yang memuat batas-batas dengan memakai perbandingan, selain itu dimuat pula nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat-ukur, nomor pajak (jika mungkin), tanda batas dan sedapat-dapatnya juga gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain benda tetap yang penting (Pasal 4);
- Setelah selesai maka semua peta dan daftar isian yang bersangkutan ditempatkan di kantor Kepala Desa selama tiga bulan, untuk memberi kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan-keberatan mengenai penetapan batas-batas tanah dan isi daftar-daftar isian itu, jika tidak ada keberatan maka peta-peta dan daftar-daftar isian itu disahkan oleh Panitia dengan suatu berita acara, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria; (Pasal 6)
- Setelah dilakukan pengesahan tersebut maka dari tiap-tiap bidang tanah yang batas-batasnya maupun yang berhak atasnya telah ditetapkan, hak-haknya dibukukan dalam daftar buku-tanah (pasal 12), dan kemudian untuk tiap-tiap hak yang dibukukan dibuat salinan dari buku-tanah yang bersangkutan, setelah itu uraian tanah yang dimaksud dalam salinan buku- tanah dibuat surat-ukur (Pasal 13);

- Hal yang terakhir adalah Salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas-sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak dan Sertifikat tersebut adalah surat-tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (Pasal 13).

Terhadap hak-hak lama yang telah mempunyai surat ukur lama yang menurut Kepala Kantor Pendaftaran Tanah masih memenuhi syarat teknis akan dibukukan dalam daftar buku tanah dan kepada yang berhak akan diberikan sertifikat. Atau jika dalam suatu daerah belum dapat dibuatkan surat ukurnya maka akan diterbitkan sertifikat sementara.

Terhadap desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan secara lengkap menurut Pasal 18, dapat dibukukan dalam daftar buku tanah dengan sebelumnya telah diserahkan kepada Kepala Kantor Pendaftaran tanah yaitu surat-surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yang membenarkan surat atau surat-surat bukti hak itu. Setelah itu harus dilakukan pengumuman atas permohonan pembukuan tersebut di Kantor Kepala Desa dan Kantor Asisten Wedana selama 2 bulan berturut-turut. Jika dalam waktu 2 bulan tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan maka hak atas tanah tersebut akan dibukukan, tetapi jika ada yang mengajukan keberatan maka pembukuan tersebut ditunda sampai ada keputusan hakim yang membenarkan hak pemohon atas tanah tersebut.

Secara rinci permohonan hak baru terhadap suatu bidang tanah untuk dapat diajukan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, khususnya permohonan hak baru atas Tanah Negara. Selain mengenai ketentuan subyek yang dapat memiliki masing-masing hak atas tanah tersebut, juga diatur prosedur yang lebih rinci mengenai permohonan hak atas tanah sampai dengan diterbitkannya sertifikat.

Dalam pasal 4 ayat (2) b diatur tentang syarat pengisian identitas, dan pada huruf b dilengkapi keterangan tentang tanahnya (letak, luas, batas status, jenis dan rencana penggunaannya) kemudian Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/

Kotamadya memerintahkan Kepala Seksi Pengurusan Hak untuk mencatat dalam Daftar Permohonan Hak dan memeriksa keterangan yang sudah diberikan. Kemudian memerintahkan kepada Seksi-seksi Pendaftaran Tanah, Tata Guna Tanah dan Pengurusan Hak Tanah agar menyelesaikan bahan-bahan yang diperlukan untuk mengambil keputusan atas permohonan tersebut, yaitu antara lain:

1. Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (kalau belum ada).
2. Gambar situasi/surat ukur (kalau belum ada).
3. Pertimbangan apakah pemberian tanah untuk peruntukan yang dimohon itu memenuhi persyaratan tata guna tanah dan jika sudah ada, apa sesuai dengan rencana tata guna tanah Daerah yang bersangkutan, dengan catatan bahwa kalau pemberian hak atas tanah itu tidak mengubah peruntukan tanah yang dimohon, pertimbangan itu tidak diperlukan.
4. Sekiranya diperlukan juga pertimbangan dari instansi-instansi lainnya yang ada hubungannya dengan tanah yang dimohon.

Setelah menerima permohonan hak dari Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, maka Kepala Direktorat Agraria Propinsi memerintahkan kepada Kepala Sub Direktorat Pengurusan Hak-Hak Tanah untuk mengadakan:

- a. pencatatan dalam buku yang khusus disediakan untuk itu;
- b. penelitian apakah keterangan-keterangan yang diperlukan telah lengkap dan jika belum supaya segera meminta kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah c.q. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan untuk melengkapinya.

Dalam pasal 7 ayat (1) secara tegas disebutkan bahwa Apabila semua keterangan yang diperlukan telah lengkap dan tidak ada keberatan untuk meluluskan permohonan yang bersangkutan, sedang wewenang untuk memutuskan ada pada Gubernur Kepala Daerah, maka Kepala Direktorat Agraria Propinsi atas nama Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pemberian Hak Milik (berlaku pula untuk permohonan atas tanah Hak Guna Bangunan) atas tanah yang dimohon. Disini dapat disimpulkan bahwa diluluskannya permohonan hak atas tanah dapat dibuktikan melalui Surat Keputusan Pemberian Hak.

Selanjutnya dalam pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) menyatakan bahwa Surat Keputusan tersebut di atas dicatat dalam daftar khusus yang disediakan untuk itu dan diberi nomor urut dan kemudian di dalam surat keputusan pemberian hak tersebut harus dimuat pula syarat-syarat umum antara lain pada huruf a: bahwa harus dibayar uang pemasukan kepada Negara dan uang sumbangan kepada Yayasan Dana Landreform yang jumlah dan jangka waktu pembayarannya dinyatakan dalam surat keputusan tersebut; dan kemudian pada huruf : b. bahwa Hak Milik (termasuk pula Hak Guna Bangunan) yang diberikan itu harus didaftarkan pada Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan c.q. Seksi Pendaftaran Tanah, dengan membayar biaya pendaftaran yang jumlah dan jangka waktu pembayarannya dinyatakan dalam surat keputusan tersebut.

Pendaftaran merupakan syarat bagi lahirnya hak yang bersangkutan dan baru boleh dilakukan setelah semua syarat yang tercantum dalam surat keputusan pemberian haknya dipenuhi.

Dari ketentuan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dikabulkannya permohonan hak atas tanah akan dituangkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak dan kemudian harus membayar biaya pemasukan dan dilakukan pendaftaran di Kantor Pendaftaran Tanah. Namun kemudian dalam pasal 7 ayat (3) huruf d dinyatakan bahwa Kelalaian terhadap syarat-syarat tersebut pada huruf a dan b di atas yang dinyatakan secara khusus dalam surat keputusan pemberian hak tersebut, dapat dijadikan alasan untuk membatalkan pemberian hak tersebut.

Dari hal-hal yang diuraikan mengenai pendaftaran tanah tersebut di atas dan dihubungkan dengan sistem publikasi yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional kita, maka pada dasarnya terhadap data-data baik data fisik maupun data yuridis yang telah diteliti dan dikumpulkan masih bisa dimohonkan keberatan oleh pihak lain yang menyatakan keberatan atas diajukan permohonan hak atas tanah yang dilakukan oleh pihak lain.

Mengenai dapat atau tidaknya suatu permohonan pemberian hak atas tanah untuk dibatalkan maka jika ditinjau menurut Peraturan Pemerintah yang berlaku saat ini tentang Pendaftaran Tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 yaitu bahwa pada dasarnya seperti yang diuraikan di atas mengenai sistem publikasi yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional kita yang menganut sistem publikasi negatif dengan unsur positif. Dimana pihak-pihak yang dapat membuktikan sebaliknya terhadap data-data yang tercantum dalam buku tanah diberi kesempatan untuk melakukan keberatan.

Keberatan terhadap data-data yang dibukukan tersebut dapat dilihat ketentuannya dalam Pasal 26 ayat (1) mengenai pembuktian hak-hak lama yang data-datanya dimasukkan ke dalam daftar isian. Menurut ketentuan pasal 26 ayat (1) disebutkan bahwa Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Jika terhadap keberatan ini tidak dapat diselesaikan secara musyawarah maka Kepala Kantor pertanahan dapat memberitahukan kepada pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.

Menurut pasal 28, setelah jangka waktu pengumuman tersebut berakhir maka data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik disahkan dengan suatu berita acara yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri. Berita acara tersebut berguna untuk melakukan :

- a. Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah;
- b. Pengakuan hak atas tanah;
- c. Pemberian hak atas tanah.

Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud, maka menurut pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Yang data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1);

- b. Yang data fisiknya atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap;
- c. Yang data fisiknya dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk Pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut;
- d. Yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke pengadilan tetapi tidak ada perintah dari pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan;
- e. Yang data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat didalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut.

Dalam Pasal 30 ayat (2), (3), (4), dan (5) selanjutnya menerangkan tentang hal yang dimaksud dalam ayat (1) tersebut di atas, bahwa :

- Dalam ayat (2) catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihapus apabila :
 - a. Telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan; atau
 - b. Telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan.
- Dalam ayat (3) catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dihapus apabila :

- a. Telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
 - b. Diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
 - c. Setelah dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis sejak disampaikan pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan.
- Dalam ayat (4) catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dihapus apabila :
- a. Telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
 - b. Diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- Dalam ayat (5) penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilakukan apabila :
- a. Setelah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
 - b. Diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.

Selain hal-hal tersebut di atas, terhadap sertifikat yang merupakan surat tanda bukti hak dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat masih dimungkinkan untuk dilakukan keberatan dalam jangka waktu yang disediakan selama 5 (lima) tahun untuk mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

2.2 Posisi Kasus

Dalam permasalahan sengketa terhadap objek hak atas tanah asal hak barat (*Eigendom Verponding* Nomor. 10031) dan rumah negara di bekas Perkampungan Siliwangi, gugatan diajukan oleh 48 Kepala Keluarga yang merupakan sebagian dari penghuni rumah negara di Perkampungan Siliwangi.⁹⁸ Bahwa para Tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Alasan-alasan Gugatan yang diajukan para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi antara lain adalah sebagai berikut :

1. Para penghuni Perkampungan Siliwangi telah mendiami Perkampungan Siliwangi adalah purnawirawan, warakawuri dan pensiunan pegawai ABRI, yang berstatus sebagai penghuni bangunan rumah-rumah dan tanah pekarangan yang terletak di perkampungan yang dikenal umum dengan Perkampungan Siliwangi RW. 011 Kelurahan Pasar Baru, Kecamatan Sawah Besar, Jakarta Pusat;
2. Tanah semula berstatus Hak *Eigendom Verponding* Nomor 10031, yang kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 menjadi Tanah yang langsung dikuasai Negara;
3. Bangunan rumah-rumah yang ditempati adalah rumah-rumah peninggalan Belanda yang sudah tidak diketahui lagi pemiliknya serta telah dihuni oleh para bekas penghuni tersebut sudah lebih dari 30 (tiga puluh) tahun terus menerus hingga saat terjadinya perkara ini;
4. Bahwa para penghuni tersebut menghuni bangunan dan tanah berdasarkan penunjukan dari negara, karenanya merupakan penghuni yang sah menurut hukum, dan dengan demikian maka berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang sudah merupakan *notoir feiten* bahwa mereka setidaknya telah memiliki hak penghunian atas tanah dan bangunan rumah-rumah;

⁹⁸ Dari mulai Pengadilan Tingkat Pertama sampai dengan kasasi jumlah penghuni Perkampungan Siliwangi yang bersengketa adalah 48 kepala keluarga, tetapi pada putusan pengadilan tingkat kasasi beberapa kepala keluarga dikeluarkan sebagai pihak yang turut menggugat karena telah menerima pesangon dari Kodam V Jaya yang akhirnya pada tingkat peninjauan kembali ini tidak lagi bertindak sebagai penggugat, tetapi dalam alasan peninjauan kembali keberadaan mereka yang dikeluarkan sebagai penggugat tetap ingin dipertahankan oleh para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi tersebut.

5. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang nomor 5 tahun 1960 yang menetapkan bahwa sejak berlakunya undang-undang ini “Hak *Eigendom* berubah menjadi “Hak Guna Bangunan” maka berarti tanah Perkampungan Siliwangi yang dihuni oleh para penghuni yang menggugat tersebut, yang semula berstatus Hak *Eigendom Verponding* Nomor. 10031 sejak tahun 1960 dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan yang akan berakhir pada tanggal 1980, dan pada saat berakhirnya hak tersebut maka sejak itu tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara;
6. Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor. 32 Tahun 1979 menetapkan pada pokoknya bahwa tanah-tanah perkampungan bekas hak guna bangunan asal konversi hak barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat akan diberikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, demikian juga Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, menetapkan pada pokoknya bahwa tanah-tanah hak guna bangunan asal konversi hak barat sepanjang tidak dipergunakan untuk proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak yang pada saat berlakunya peraturan ini nyata-nyata menguasai dan menggunakan secara sah;
7. Oleh karena tanah perkampungan Siliwangi yang termasuk dalam wilayah RW. 11 Kelurahan Pasar Baru, Kecamatan Sawah Besar, Jakarta Pusat berasal dari Hak Barat *Eigendom Verponding* Nomor. 10031, yang kemudian dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan yang diduduki, dihuni dan dikuasai dengan nyata-nyata oleh para penghuni beserta keluarganya secara sah berdasarkan penunjukan oleh negara, maka para penghuni tersebut diakui dan dilindungi haknya sebagai penghuni dan berhak untuk memperoleh hak atas tanah;
8. Berdasarkan hukum tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat dan diketahui umum (*notoir feiten*) yang juga dapat dipandang sebagai hukum adat, kedudukan atau pihak yang telah menggarap, menghuni atau menduduki secara sah sebidang tanah negara bekas asal konversi hak barat tidak dapat diusir atau digusur begitu saja tanpa mendapatkan ganti rugi yang menjadi haknya. Demikian pula kedudukan para penghuni atas tanah di Perkampungan

Siliwangi seharusnya menurut hukum tidak dapat diusir atau digusur begitu saja;

9. Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas serta dengan mendasarkan pula kepada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi telah mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Pemerintah R.I c.q. Gubernur Kepala DKI Jakarta c.q. Walikota Jakarta Pusat c.q. Kepala Kantor Agraria Jakarta Pusat untuk dapat diberikan hak guna bangunan, dan permohonan tersebut telah diproses sehingga telah diterbitkan surat-surat sebagai berikut :

- 1) Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) atas nama para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 2) Peta Ukur situasi tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 3) Keterangan Rencana Kota (*advis planning*) atas tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 4) Pematokan batas-batas ukur tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri.

Dimana dalam pemrosesan tersebut mereka telah diwajibkan dan telah membayar retribusi kepada Pemerintah DKI Jakarta sehingga dengan demikian telah menimbulkan hak perdata atas tanah tersebut bagi para penghuni, dan hubungan hukum antara penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi dengan tanah adalah sebagai pemegang Hak Guna Bangunan yang belum diterbitkan sertifikatnya ;

10. Dihubungkan dengan SK. Gubernur KDKI Jakarta No. Da. 11/3/14/1972 (Lembaran DKI Jakarta No. 18 Tahun 1972) telah merinci hak-hak atas tanah yang mendapat ganti rugi, dan oleh karena para penggugat tersebut adalah penghuni sah atas tanah berdasarkan penunjukan dari Negara dan mereka telah mengajukan hak guna bangunan dan telah diproses sebagaimana telah diuraikan di atas, maka kiranya telah ternyata bahwa hubungan hukum para penggugat dengan tanah adalah sebagai pemegang hak guna bangunan (HGB)

yang belum diterbitkan sertifikatnya sesuai dengan yang dimaksudkan oleh SK. Gubernur KDKI Jakarta tersebut;

11. Bangunan rumah-rumah yang dihuni oleh para penggugat adalah peninggalan orang Belanda yang sudah tidak diketahui lagi pemilik maupun ahli warisnya, serta telah dihuni dan dikuasai oleh para Penggugat sejak tahun 1950 secara terus menerus sampai timbulnya perkara ini, maka menurut ketentuan Surat Edaran Departemen Dalam Negeri No. Btu.8/356/8/79 tanggal 30 Agustus 1979 perihal Keputusan Presiden R.I Nomor 32 Tahun 1979 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1979, bahwa apabila pemilik bangunan tidak diketahui lagi alamat/domisilinya atau ahli warisnya, maka hal itu dapat diselesaikan menurut peraturan perundangan perdata umum. Oleh karenanya peraturan perundangan perdata umum berlaku bagi penentuan kedudukan hukum dan hak para Penggugat atas bangunan rumah-rumah, sehingga berdasarkan Pasal 538 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, para Penggugat telah memperoleh kedudukan berkuasa (*bezit*) atas bangunan rumah-rumah;
12. Karena para Penggugat telah menghuni dan menguasai bangunan-bangunan selama lebih dari 30 tahun terus menerus, tidak terganggu dan diketahui umum serta secara tegas berkedudukan sebagai pemiliknya dengan melunasi pajak-pajaknya, memelihara dan menanggung segala resiko-resikonya, maka berdasarkan pasal 1955 Kitab Undang-undang Hukum Perdata para Penggugat telah memperoleh hak pemilikan atas bangunan-bangunan;
13. Pihak Departemen Keuangan mengakui adanya hak ganti rugi bagi para Penggugat atas tanah dan bangunan sebagaimana dinyatakan dalam suratnya No.SR-19/MK/1981 kepada Pangdam V Jaya, pengakuan mana diperkuat dengan adanya tawaran uang pesangon sebesar Rp. 80.000,-/m² luas bangunan dari Departemen Keuangan melalui Departemen Pertahanan Keamanan (TNI-AD) yang tidak dapat diterima oleh para Penggugat karena selain untuk tanahnya tidak diberikan ganti rugi, juga harga Rp. 80.000,-/m² untuk luas bangunan tidak sesuai dengan harga umum bangunan.
14. Posisi para Penggugat atas tanah dan bangunan dipertahankan dalam status quo oleh Putusan Mahkamah Agung tanggal 22 September 1983 No. 800 K/Sip/1983 jo Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tanggal 30 November

1982 No. 419/1982/PT. Perdata jo Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 15 Juli 1982 No. 677/1981/G. dengan demikian pengadilan telah mempertahankan hak dan kedudukan para Penggugat sebagai penghuni tanah dan bangunan, setidaknya mempertahankan dalam kedudukan status quo baik keadaan fisik maupun hukumnya.

15. Meskipun telah ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, tetapi TNI-AD telah melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum dengan menggunakan Kesatuan Komando Militer Kodam V/Jaya untuk membongkar paksa bangunan-bangunan hingga rata dengan tanah. Dan akhirnya memaksa para penggugat dan keluarganya untuk keluar dan meninggalkan Perkampungan Siliwangi.
16. Apa yang dilakukan oleh TNI-AD tersebut adalah untuk kepentingan Departemen Keuangan, dan oleh karenanya Departemen Keuangan juga telah turut melakukan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa karena telah melanggar peraturan perundangan yang berkaitan dengan tata cara pengadaan/penyediaan tanah untuk keperluan Pemerintah/proyek-proyek Pemerintah dan masalah ganti rugi, karena pada kenyataannya tidak ada penyelesaian izin pembebasan tanah oleh Gubernur DKI Jakarta, tidak ada Panitia Pembebasan Tanah, tidak pernah ada Surat Keputusan Pencabutan Hak dari Presiden atas tanah dan bangunan objek sengketa, dan tidak membayar ganti rugi atas tanah dan bangunan langsung kepada para Penggugat.
17. Bahwa Menteri Dalam Negeri juga dianggap sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kewenangan negara untuk mengatur dan menetapkan daya guna tanah serta pemberian hak penggunaan tanah, telah tidak melakukan tindakan, setidaknya tidaknya mencegah atau melarang perbuatan-perbuatan melanggar hukum dari TNI-AD dan Departemen Keuangan yang justru menjadi tanggung jawabnya, oleh karenanya Menteri Dalam Negeri juga telah melakukan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa;
18. Bahwa Gubernur DKI Jakarta sebagai penguasa tunggal di DKI Jakarta yang diberi wewenang oleh Negara c.q Pemerintah R.I khususnya dalam hal tata guna tanah dan tata bangunan, telah tidak melakukan tindakan atau setidaknya tidaknya melakukan upaya pencegahan atas apa yang dilakukan oleh TNI-AD

dan Departemen Keuangan, oleh karenanya juga telah melakukan tindakan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa.

Atas dasar alasan tersebut maka TNI-AD secara singkat menyatakan bahwa Departemen Pertahanan dan Kemanan, dalam hal ini TNI-AD, menolak argumentasi yang disampaikan oleh para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi yang menggugat tersebut di atas. Karena menurut Kodam V Jaya, tanah dan bangunan tersebut diserahkan penguasaan dan pengelolaannya oleh Penguasa Belanda (KNIL) pada tahun 1950 dan penghunian atas bangunan-bangunan tersebut diberikan TNI-AD kepada para prajuritnya melalui Surat Ijin Penghunian, dan oleh karenanya adalah hak dari TNI-AD pula untuk mencabut kembali Surat Ijin Penghunian yang mereka berikan.

Pihak Kodam V Jaya juga mendalilkan bahwa para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi tersebut tidak punya hak atas tanah beserta rumah yang ada di atasnya karena dasar keberadaan mereka di Perkampungan tersebut karena Ijin Penghunian yang diberikan oleh Pihak Kodam V Jaya. Oleh karenanya ketika pihak Kodam V Jaya tidak memperpanjang Surat Ijin Penghunian (SIP) melalui surat Keputusan Nomor: SKEP/249-4/XI/1981 tentang Pembatalan Hak Penghunian dan Surat Ijin Penempatan Atas Penghunian Rumah/Bangunan Milik TNI AD di Kompleks Siliwangi, kepada sekitar 300 Kepala Keluarga yang menghuni Kompleks tersebut dan memberikan pesangon atau uang pindah terhadap mereka sebesar Rp.80.00,- per m², maka masalahnya dianggap telah selesai.

Sementara itu, Departemen Keuangan menyatakan keyakinannya bahwa tanah dan bangunan yang disengketakan adalah Tanah Negara yang dikuasai dan dikelola oleh TNI-AD. Sehingga para penghuni bekas perkampungan tersebut tidak mempunyai hubungan hukum dengan tanah dan bangunan setelah Surat Ijin Penghunian mereka dicabut. Selain itu, pihak Departemen Keuangan telah mendapatkan ijin dari TNI-AD dan Gubernur dengan mendapatkan SIPPT, IMB, dan *advis planning* sehingga pihak Departemen Keuangan menyatakan telah melakukan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah tersebut dengan prosedur yang benar dan sah.

Kasus ini diputus dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap sampai dengan putusan peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung yaitu:

1. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (No: 499/PDT/G/1984/PN.JKT.PST)

Putusan ini diputus oleh hakim pada tanggal 10 Oktober 1988, yang pertimbangan hakim pada pokoknya berisi antara lain:

- Surat Ijin Penghunian yang diberikan oleh TNI-AD kepada penghuni bekas Perkampungan Siliwangi menjadikan kedudukan penghunian tersebut sah menurut hukum, sehingga telah timbul pula hubungan hukum antara penghuni dengan tanah dan rumahnya.
- Penyerahan tanah dan rumah yang disengketakan tersebut oleh Penguasa Belanda (tentara KNIL) adalah untuk penguasaan dan pengelolaannya, sehingga kekuasaan TNI-AD atas objek sengketa adalah semata-mata hanyalah tindakan pengurusan dan bukan pemilikan (*eigenaar*).
- Adanya pencabutan Keadaan Bahaya/Darurat Militer pada saat itu, menyebabkan urusan perumahan tidak lagi ada pada penguasaan militer, akan tetapi beralih menjadi urusan Kantor Urusan Perumahan (KUP), sehingga dengan demikian Surat Ijin yang dikeluarkan oleh pihak militer tidak lagi bisa dijadikan dasar untuk mengosongkan rumah. Oleh karenanya apabila pihak lain hendak mempunyai kepentingan atas tanah dan bangunan di Perkampungan Siliwangi tersebut, maka harus mengajukan permohonan pembebasan tanah kepada pihak yang berwenang dan membayar ganti rugi yang wajar berdasarkan musyawarah mufakat.
- Baik pihak TNI-AD dan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi yang menggugat tersebut sama-sama tidak dapat membuktikan kepemilikan hak atas tanah dan bangunan dengan tidak mempunyai lagi Surat Ijin Penghunian dan sertipikat apapun yang dapat dijadikan alas hak. Namun demikian para penghuni yang menggugat tersebut telah menempati tanah dan bangunan objek sengketa selama lebih dari 30 tahun secara terus menerus tanpa ada gangguan dan telah diketahui umum, oleh karenanya menurut majelis hakim telah menimbulkan hak sejarah (*historis recht*)

antara para penghuni dengan tanah dan rumah negara tersebut sehingga mereka berhak atas ganti rugi atas tanah dan bangunan objek sengketa.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut Pengadilan memutuskan bahwa pihak TNI-AD telah melakukan tindakan melawan hukum oleh penguasa dan wajib membayar ganti rugi kepada para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi yang biayanya dibebankan kepada Departemen Keuangan. Selain itu meminta Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk membentuk panitia pembebasan tanah atas objek sengketa.

2. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta (No: 411/PDT/1989/PT.DKI)

Terhadap Putusan yang dikeluarkan oleh Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat maka TNI-AD, dan tergugat lainnya mengajukan banding. Putusan banding diputus oleh hakim pada tanggal 10 Februari 1990, yang pada pokoknya isinya antara lain menguatkan Putusan Hakim Pengadilan Negeri, kecuali untuk pembentukan Panitia Pembebasan Tanah dimana menurut Pengadilan Tinggi kewenangan untuk memerintahkan Gubernur untuk membentuk Panitia Pembebasan Tanah bukanlah kewenangan Pengadilan.

3. Putusan Mahkamah Agung RI (No: 984.K/Pdt/1990)

Putusan ini diputus oleh hakim pada tanggal 30 November 1998, pada pokoknya Mahkamah Agung tidak sependapat dengan kedua putusan hakim sebelumnya dan memberikan pertimbangan dan memberikan putusannya sendiri dalam perkara ini.

- Menurut pertimbangan hakim terdahulu, para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi statusnya hanyalah pemegang izin penempatan saja yang diberikan oleh TNI-AD, oleh karenanya menurut Mahkamah Agung ketentuan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang termuat dalam Undang-undang nomor 20 tahun 1961 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, tidak dapat diterapkan dalam masalah ini.
- Mengenai kepemilikan, kedudukan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi melalui Izin dari TNI-AD dan bahkan telah dibayarnya sewa oleh para penghuni atas rumah dan tanah sengketa dengan cara dipotong gaji telah menunjukkan bahwa para penghuni telah mengakui kekuasaan TNI-AD sebagai alat perlengkapan (aparatur) pemerintah. Dengan demikian status

mereka sebagai penghuni meskipun telah berlangsung selama lebih dari 30 tahun tidak dapat menyebabkan mereka berubah menjadi pemilik atas objek sengketa. Oleh karena itu baik tanah maupun bangunan yang disengketakan adalah milik Negara yang dikuasai oleh TNI-AD.

- Dengan demikian TNI-AD dalam hal ini berwenang untuk mengalihkan kekuasaannya atas rumah-rumah dan tanah tersebut kepada Departemen Keuangan yang juga sebagai aparat pemerintah. Dan oleh karena itu gugatan terhadap Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Gubernur DKI Jakarta juga tidak dapat diterima.
- Namun demikian, tindakan TNI-AD yang melakukan pengosongan dengan cara paksa merupakan tindakan yang bertentangan dengan azas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki dan telah memenuhi unsur melawan hukum menurut pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Dan oleh karenanya TNI-AD harus memberikan ganti rugi agar penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut dapat mencari tempat tinggal dengan jumlah yang sama dengan penghuni lainnya yang telah diserahkan pada tahun 1984 yaitu sebesar Rp. 80.000,- per m² atau jika disesuaikan dengan nilai pada saat putusan Mahkamah Agung ini diputus yaitu sebesar Rp. 214.000,- per m² bangunan.

4. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung (No: 262 PK/Pdt/2002)

Atas putusan kasasi para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi menyatakan keberatan dengan mengajukan Peninjauan Kembali atas Putusan Mahkamah Agung tersebut. Dan putusan peninjauan kembali ini diputus oleh hakim pada tanggal 16 Oktober 2003 dengan keputusan yaitu menyatakan alasan-alasan dari para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tidak dapat dibenarkan dan tidak beralasan, oleh karenanya harus ditolak.

2.3. Analisis

2.3.1 Status dan kedudukan para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi terhadap tanah asal hak barat (*Eigendom Verponding* no.10031) yang telah dihuni lebih dari 30 tahun berdasarkan Surat Ijin Penghunian (SIP) menurut Hukum Tanah Nasional.

Untuk menjawab permasalahan tentang bagaimana status hak atas tanah asal hak barat di bekas Perkampungan Siliwangi, maka pertama kali kita harus merujuk pada Ketentuan-ketentuan tentang Konversi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Dalam Ketentuan-Ketentuan tentang Konversi UUPA mengenai Hak *Eigendom* dinyatakan dalam Pasal 1 khususnya ayat (1) ditentukan bahwa “Hak *Eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21”. Sedangkan Pasal 21 UUPA khususnya ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik dan oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan bahwa hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud pasal 21 ayat (2) maka sejak berlakunya UUPA akan menjadi tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun. Selanjutnya dalam pasal 35 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa “Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dan pasal 36 ayat (1) UUPA menyebutkan tentang siapa saja yang dapat menjadi subyek hukum pemegang Hak Guna Bangunan yaitu Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Karena hak *eigendom* yang menjadi objek sengketa disini merupakan hak *eigendom* yang dulunya terdaftar sebagai *Eigendom Verponding* No. 10031 yang merupakan hak atas tanah bekas milik tentara Belanda/KNIL dapat dipastikan bahwa menurut Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, maka hak atas tanah tersebut akan dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan.

Selanjutnya, berdasarkan apa yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor.32 Tahun 1979 khususnya dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa “Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 berakhir masa

berlakunya selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Berdasarkan ketentuan-ketentuan mengenai konversi hak-hak atas tanah yang termaksud dalam UUPA, maka tanah-tanah yang termasuk dalam hak-hak atas tanah asal hak barat akan dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA sampai dengan jangka waktunya berakhir atau selama-lamanya 20 tahun. Dan jika telah lewat waktu 20 tahun tersebut yaitu pada tanggal 24 September 1980 maka tanah asal Hak Barat, khususnya dalam hal ini tanah *Eigendom Verponding* demi hukum akan menjadi Tanah Negara. Bekas Pemegang haknya dapat mengajukan permohonan hak apabila dipenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan.

Oleh karena itu berdasarkan fakta yang terungkap dalam Putusan Pengadilan mengenai sengketa mengenai tanah dan rumah di bekas Perkampungan Siliwangi, diketahui bahwa sampai dengan terjadinya gugatan pada tahun 1984 yang dilakukan oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi atas tanah asal hak barat (*Eigendom Verponding* Nomor. 10031) belum ada pihak yang mengajukan konversi hak atas tanah sesuai dengan yang ditentukan oleh UUPA, dengan demikian sejak tanggal 24 September 1980 maka tanah tersebut telah menjadi Tanah Negara dan oleh Negara akan diatur kembali penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah melalui pemberian hak baru.

Hal tersebut juga menjadi salah satu alasan dari gugatan yang diajukan oleh para bekas penghuni Perkampungan Siliwangi, bahwa Tanah Hak *Eigendom Verponding* No. 10031 yang selama ini mereka tempati berdasarkan Keputusan Presiden Nomor. 32 Tahun 1979 dimana sejak berlakunya Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 maka status tanah tersebut akan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Selain itu berdasar pada pasal I ayat (3) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA maka hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud pasal 21 ayat (2) maka sejak berlakunya UUPA akan menjadi tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun. Sehingga menurut mereka Hak *Eigendom Verponding* Nomor 10031 tersebut telah berubah dengan sendirinya

menjadi Hak Guna Bangunan yang pemilik asalnya sudah tidak diketahui lagi dan tidak pernah mengurusnya.

Pada hakekatnya terhadap semua tanah negara dapat diajukan permohonan sesuatu hak tertentu oleh pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah tersebut. Berdasarkan ketentuan hukum, ada aspek substansi yang harus dipenuhi baik itu subyek hukum yang mengajukan permohonan pemberian haknya, obyek tanah (berkaitan dengan status hukumnya) maupun bagi badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melakukan tindakan hukum menerbitkan keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohon haknya. Tujuannya agar keputusan tersebut tidak menyalahi ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum dapatnya diterbitkan keputusan sesuai dengan isi dan tujuannya.

Namun selanjutnya yang dipermasalahkan disini adalah siapa pihak yang dapat mengajukan permohonan baru terhadap Tanah Negara tersebut. Dalam kasus yang diangkat disini terdapat dua subyek hukum yang mempersengketakan mengenai siapa pihak yang paling berhak untuk dapat melakukan permohonan hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi. Pihak pertama adalah para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi yang merupakan purnawirawan, warakawuri dan pensiunan pegawai ABRI yang menjadi penggugat pertama kali di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yaitu ke-empat puluh delapan Kepala Keluarga yang merupakan sebagian dari seluruh penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi, yang masing-masing berarti merupakan subyek hukum perorangan. Sedangkan pihak kedua adalah Departemen Pertahanan dan Keamanan c.q. TNI-AD c.q. Kodam V Jaya yang dalam kasus ini menjadi pihak yang digugat pertama kali di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat karena telah melakukan pelepasan hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi kepada Departemen Keuangan guna pembangunan *Financial Center*. Menurut pihak TNI-AD, para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tidak berhak atas tanah dan bangunan karena mereka dulunya adalah prajurit TNI-AD yang menempati tanah dan rumah di bekas Perkampungan Siliwangi berdasarkan perintah dari TNI-AD dengan Surat Ijin Penghunian (SIP).

Hal ini sejalan dengan alasan-alasan yang mendasari gugatan yang dilakukan oleh para penghuni di bekas perkampungan Siliwangi dan berdasarkan

apa yang diuraikan dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor. 262 PK/Pdt/2002 dapat diketahui bahwa salah alasan gugatan yang dikemukakan oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi adalah bahwa mereka merupakan penghuni yang sah atas tanah tersebut berdasarkan penunjukan dari Departemen Pertahanan dan Keamanan c.q. TNI-AD (Kodam V Jaya) melalui Surat Ijin Penghunian (SIP). Tetapi menurut mereka, berdasarkan SIP tersebut para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi menyatakan sebagai subyek yang sah dan berhak untuk mengajukan permohonan hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi. Selain itu, para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi menyatakan bahwa berdasarkan hukum adat dan telah diketahui umum (*notoir feiten*) mereka telah menempati tanah di Perkampungan Siliwangi sejak tahun 1950. Artinya mereka telah menempati tanah tersebut selama lebih dari 30 tahun secara terus menerus dan tidak terganggu.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 ditentukan bahwa “Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum”.

Terhadap alasan yang diajukan oleh para bekas penghuni Perkampungan Siliwangi tersebut Majelis Hakim di Tingkat Pengadilan Negeri menyatakan bahwa baik pihak TNI-AD dan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi yang menggugat tersebut sama-sama tidak dapat membuktikan kepemilikan hak atas tanah dan bangunan dengan tidak mempunyai lagi Surat Ijin Penghunian dan sertipikat apapun yang dapat dijadikan alas hak. Sedangkan menurut Majelis Hakim Kasasi menyatakan memberikan pertimbangan bahwa para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi statusnya hanyalah pemegang izin penempatan saja yang diberikan oleh TNI-AD.

Pertimbangan Majelis Hakim baik di tingkat Pengadilan Negeri maupun kasasi tersebut dapat dibenarkan karena berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 sampai dengan tanggal 24 September 1980 tanah asal Hak Barat yang belum dikonversi akan menjadi Tanah Negara, dan ketika masalah ini terjadi belum ada pihak yang dapat membuktikan secara sah kepemilikan atau hubungan

hukum antara tanah dengan dirinya, baik pihak TNI-AD maupun para penghuni bekas perkampungan Siliwangi.

Dalam kasus sengketa ini dengan mengkaji dan memperhatikan ketentuan pasal-pasal dalam Keputusan Presiden nomor 32 tahun 1979 tersebut akhirnya para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi dan TNI-AD statusnya adalah sebagai penghuni atau penggarap atas tanah negara bekas *eigendom*, dan pada dasarnya tanah negara tidak bisa diperjualbelikan. Untuk dapat melakukan perbuatan hukum atas suatu tanah, maka harus dimohonkan dulu hak atas tanahnya. Permohonan pemberian hak atas tanah ditujukan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang memberikannya.

Terhadap hal mengapa penting untuk diketahui siapakah sebenarnya yang secara hukum dapat mengajukan permohonan hak atas tanah asal Hak Barat *Eigendom Verponding* Nomor. 10031 tersebut, karena jika telah tercipta hubungan hukum konkret antara tanah dan orang atau badan hukum tertentu yang menurut hukum adalah sebagai subyek atau pemegang haknya, maka akan dapat diketahui aturan-aturan dan pola-pola penciptaan, pembebanan, pemindahan, penghapusan dan pembuktiannya berdasarkan hubungan hukum konkret tersebut. Pasal 11 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Artinya bahwa kejelasan tentang bagaimana hubungan hukum antara tanah dengan subyek hukum dalam hal ini, akan membawa pada tercapainya keadilan dalam bidang pertanahan.

Selain itu, dalam salah satu alasan gugatan yang lain, para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi menyebutkan bahwa karena mereka adalah pihak yang berhak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut, maka apabila Departemen Keuangan hendak membutuhkan tanah di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut, maka harus dilakukan pembebasan tanah dan pemberian ganti rugi menurut pengertian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, dimana menurut Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa yang dimaksud

dengan pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Oleh karenanya harus dibuktikan terlebih dahulu siapa sebenarnya subyek yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah di Perkampungan Siliwangi.

Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berhubungan dengan sengketa pertanahan dapat dipakai dasar hukum selain UUPA dan ketentuan mengenai tanah lainnya. Dalam melihat permasalahan mengenai siapakah yang berhak atas tanah dan melakukan perbuatan hukum atas tanah sengketa tersebut, maka kita harus melihat pada hubungan hukum konkrit antara tanah di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya, dalam hal ini yang dipertanyakan adalah siapa subyek hukum yang berhak atas tanah tersebut. Dikarenakan pihak Departemen Pertahanan dan Keamanan c.q. TNI-AD selama jangka waktu yang disediakan oleh undang-undang untuk melakukan konversi atas tanah yang diurusnya ternyata sampai dengan batas yang ditentukan belum melakukan pendaftaran hak atas tanah asal Hak Barat tersebut, maka demi hukum tanah tersebut pada tanggal 24 September 1980 akan menjadi Tanah Negara. Artinya jika kita mendasarkan pada peraturan perundang-undangan mengenai konversi hak-hak atas tanah yang disampaikan di atas maka Departemen Pertahan dan Keamanan dalam hal ini juga telah lalai dalam melaksanakan ketentuan yang diamanatkan oleh UUPA untuk melakukan konversi hak atas tanah yang diurusinya, yang pada akhirnya sulit untuk membuktikan haknya di depan pengadilan ketika terjadi sengketa.

Pada dasarnya Surat Ijin Penghunian (SIP) yang menjadi dasar para penghuni Perkampungan Siliwangi menempati rumah dan tanah pekarangan di Perkampungan Siliwangi dapat dipakai sebagai dasar untuk menentukan dan menunjukkan siapa pihak yang mempunyai kuasa atas tanah dan berhak untuk mendaftarkan hak atas tanah menurut ketentuan yang diatur dalam UUPA dan atau dapat melakukan tindakan hukum atas tanah dan rumah yang menjadi objek sengketa. Selain peraturan-peraturan dan Hukum Adat serta hukum kebiasaan baru, dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus konkret, sudah barang tentu perjanjian yang diadakan oleh para pihak merupakan juga hukum bagi

hubungan konkret yang bersangkutan, tetapi ada pembatasannya, yaitu khusus di bidang hukum tanah sepanjang perjanjian yang diadakan tidak melanggar atau bertentangan dengan UUPA.⁹⁹ Oleh karenanya ketika para penghuni menandatangani Surat Ijin Penghunian atas rumah dan pekarangan yang akan mereka tempati, maka pada dasarnya merupakan perjanjian yang diadakan oleh para pihak yang merupakan hukum bagi hubungan konkret yang bersangkutan, yang melahirkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihak yang menandatangani dan melaksanakan dengan itikad baik sesuai yang diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Perjanjian dalam bentuk Surat Ijin Penghunian yang ditandatangani oleh para bekas penghuni Perkampungan Siliwangi merupakan alas hak para penghuni tersebut dapat menempati rumah beserta tanah pekarangan di Perkampungan Siliwangi tersebut. Oleh karenanya benarlah apa yang disampaikan mereka dalam salah satu alasan gugatan bahwa berdasarkan Surat Ijin Penghunian yang diberikan oleh TNI-AD kepada mereka sebagai prajurit menjadikan mereka sebagai penghuni sah atas rumah dan tanah di Perkampungan Siliwangi, jika tidak maka mereka akan disebut telah melakukan okupasi ilegal.

Majelis Hakim di tingkat Kasasi juga telah memberikan pertimbangannya mengenai hal demikian yaitu bahwa kedudukan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi melalui Izin dari TNI-AD dan bahkan telah dibayarnya sewa oleh para penghuni atas rumah dan tanah sengketa dengan cara dipotong gaji telah menunjukkan bahwa para penghuni telah mengakui kekuasaan TNI-AD sebagai alat perlengkapan (aparatur) pemerintah. Dengan demikian status mereka sebagai penghuni meskipun telah berlangsung selama lebih dari 30 tahun tidak dapat menyebabkan mereka berubah menjadi pemilik atas objek sengketa. Selain itu adanya izin dari TNI-AD kepada para penghuni untuk menempati rumah-rumah yang disengketakan serta dibayarnya sewa rumah tersebut oleh para penghuni kepada TNI-AD menunjukkan bahwa para penghuni tersebut mengakui TNI-AD sebagai alat perlengkapan (aparatur) pemerintah yang mewakili Negara Republik Indonesia atas rumah dan tanah objek sengketa.¹⁰⁰

⁹⁹ Boedi Harsono, hal. 265

¹⁰⁰ Pertimbangan Majelis Hakim Kasasi dalam Putusan No. 984 K/Pdt/1990, hal.66

Bila dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 51/Prp tahun 1950, menyebutkan bahwa orang yang menguasai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya dapat diperintahkan pengosongan dengan atau tanpa pemberian “pesangon”. Menurut Hutagalung:¹⁰¹

Apa yang diberikan itu bukan imbalan atau ganti kerugian, kecuali mengenai bangunan dan tanaman yang menurut hukum memang merupakan milik pihak yang menguasai tanah. Pengosongan juga bisa disertai penyediaan tempat hunian baru. Tapi baik pesangon maupun penyediaan hunian baru merupakan semata-mata putusan kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasus yang bersangkutan. Karenanya bukan hak okupasi yang dapat dituntut pemberiannya.

Dengan demikian maka berdasarkan hubungan hukum konkret antara para pihak tersebut tidaklah bisa dikatakan bahwa para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi adalah pemilik atas tanah sengketa, dan dengan demikian para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi tidak dapat menjadi pihak yang dapat melakukan permohonan hak atas asal Hak Barat dan melakukan perbuatan hukum lainnya atas tanah. Termasuk pula disini tidak dapat mendalilkan bahwa apabila Departemen Keuangan hendak membutuhkan tanah yang menjadi objek sengketa tersebut maka haruslah dilakukan pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah, karena dengan demikian tidak telah ada hubungan hukum antara tanah dengan para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi, maka tidak akan terjadi yang dinamakan pembebasan tanah menurut pengertian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tersebut, juga karena sesuai dengan ketentuan Pasal 5 yang menyebutkan bahwa yang mendapat ganti rugi adalah tanah-tanah yang telah mempunyai suatu hak atau tanah-tanah dari masyarakat hukum adat maka dapat diambil kesimpulan bahwa persyaratan mengenai pemberian ganti rugi karena telah dilakukan pembebasan tanah tidak bisa diterapkan.

Sebaliknya terhadap alasan gugatan yang lain dimana diketahui fakta bahwa pihak TNI-AD terbukti telah melakukan tindakan pengosongan terhadap objek sengketa dengan bertindak secara sepihak, maka hal tersebut juga tidak dapat dibenarkan. Karena dalam menyelesaikan sengketa pihak yang bersengketa, baik sesama warga maupun penguasa tidak dibenarkan bertindak sebagai “hakim

¹⁰¹ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. Cet. Pertama. 2005. hal. 384

sendiri”. Biarpun mempunyai bukti, bahwa dialah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan, penyelesaian sengketa wajib diajukan kepada pengadilan, kalau tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah.¹⁰²

2.3.2 Status dan kedudukan rumah negara di bekas Perkampungan Siliwangi yang telah dihuni selama lebih dari 30 tahun berdasarkan Surat Ijin Penghunian

Rumah Negara yang berdiri di atas tanah pekarangan di bekas Perkampungan Siliwangi sesuai dengan hukum adat yang menjadi Sumber Hukum Tanah Nasional kita mempunyai aturan hukum yang berbeda dengan tanah dimana rumah tersebut berdiri. Dari uraian analisis mengenai status hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi yang dapat ditentukan bahwa subyek yang berhak atas hak atas tanah di bekas Perkampungan Silwangi adalah TNI-AD, maka analisis hukum terhadap masalah rumah yang berdiri di atasnya tidak serta merta sama dengan analisis mengenai hak atas tanah yang diuraikan di atas.

Hukum Tanah Nasional kita menganut azas pemisahan horisontal (dalam Bahasa Belanda disebut : *‘horizontale scheiding’*) yang menyatakan bahwa bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Hak milik atas sebuah rumah menurut Hukum Pertanahan kita kedudukannya terpisah dari status hak atas tanah dimana rumah tersebut berdiri, meskipun dalam praktek dimungkinkan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanah sekaligus rumah atau tanaman yang ada di atasnya. Karena seperti diketahui, pada umumnya bangunan dan tanaman yang ada di atasnya adalah milik yang mempunyai tanah, sehingga dengan demikian jika ada perbuatan hukum yang meliputi bangunan dan atau tanaman yang ada di atasnya maka harus dicantumkan secara tegas dalam akta yang membuktikan perbuatan hukum yang bersangkutan.

Dalam kasus yang dikemukakan di atas, salah satu alasan yang dikemukakan oleh para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi adalah penghunian mereka atas rumah dan tanah bekas tentara Belanda (KNIL) adalah sah menurut hukum berdasarkan penunjukan atau izin resmi dari negara melalui

¹⁰² *ibid.* hal. 381

Surat Ijin Penghunian (SIP) yang dikeluarkan oleh TNI-AD, dan rumah yang mereka tempati dahulunya tersebut adalah bangunan rumah peninggalan Belanda (bekas tentara KNIL) yang sudah tidak diketahui lagi pemiliknya maupun ahli warisnya dan telah dihuni oleh penggugat selama lebih dari 30 tahun secara terus menerus. Oleh karenanya menurut alasan yang dikemukakan oleh mereka, yaitu berdasarkan pasal 538 Kitab Undang-undang Hukum Perdata maka para penghuni bekas Perkampungan Siliwangi akan dapat memperoleh kedudukan berkuasa (besit) atas bangunan rumah-rumah sengketa. Dan maka berdasarkan daluwarsa (pasal 1955 KUH Perdata) memperoleh Hak Milik atas bangunan, oleh karena itu mereka menyatakan tidak dapat diusir atau digusur begitu saja.

Pasal 538 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyatakan bahwa “Kedudukan berkuasa atas sesuatu kebendaan diperoleh dengan cara melakukan perbuatan menarik kebendaan itu dalam kekuasaannya, dengan maksud mempertahankannya untuk diri sendiri”. Pasal 1955 masuk dalam bab ketujuh tentang daluwarsa yang menyebutkan bahwa “Untuk memperoleh hak milik atas sesuatu diperlukan bahwa seorang menguasainya terus menerus, tak terputus-putus, tak terganggu, di muka umum dan secara tegas, sebagai pemilik”.

Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata, daluarsa dapat dipakai sebagai salah satu cara untuk memperoleh kepemilikan atas benda. Hal ini menjadi salah satu alasan yang dikemukakan bahwa para penghuni bekas perkampungan Siliwangi, bahwa mereka bisa mendapatkan kepemilikan atas rumah dengan berlandaskan pada ketentuan daluarsa. Ketentuan dalam pasal 1963 KUH Perdata yang menyatakan bahwa “Seseorang yang dengan itikad baik memperoleh suatu barang tak bergerak, suatu bunga, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk, dengan suatu besit selama dua puluh tahun, memperoleh hak milik atasnya dengan jalan kedaluwarsa. Seseorang yang dengan itikad baik menguasai sesuatu selama tiga puluh tahun, memperoleh hak milik tanpa dapat dipaksa untuk menunjukkan alas-haknya.

Dari ketentuan tersebut dapat kita lihat bahwa meskipun para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi mendalilkan bahwa mereka telah menguasai rumah selama lebih dari 30 tahun dan oleh karenanya tidak perlu menunjukkan

alas haknya, tetapi mereka harus dapat menunjukkan bahwa penguasaan mereka terhadap rumah negara di bekas Perkampungan Siliwangi harus dilakukan dengan itikad baik.

Seperti alas hak yang dikemukakan mengenai status subyek atas Tanah Negara di bekas Perkampungan Siliwangi, bahwa penghunian oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi adalah berdasarkan Surat Ijin Penghunian (SIP). Surat Ijin Penghunian atas perumahan biasanya diberikan atas objek rumah negara, dimana untuk dapat melakukan pemilikan atas rumah negara yang biasanya dilakukan dengan cara sewa beli, salah satu syaratnya adalah dengan adanya bukti sah bahwa penghuni rumah negara yang bermaksud memiliki rumah negara baik beserta tanahnya ataupun tidak, harus mempunyai Surat Ijin Penghunian. Surat ini dapat dikatakan sebagai suatu perjanjian antara pihak TNI-AD dengan para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tersebut. Oleh karenanya pelaksanaan perjanjian seperti yang disyaratkan oleh pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Oleh karenanya dapat disebutkan disini bahwa Surat Ijin Penghunian adalah bukti telah adanya ijin penghunian yang diberikan oleh Negara dalam hal ini dilakukan oleh Instansi masing-masing yang berwenang. Surat Ijin Penghunian atas rumah negara tersebut berlaku sama halnya dengan tanah dimana rumah tersebut berdiri, yang telah dijelaskan di atas. Surat Ijin Penghunian adalah bukti telah adanya perjanjian penghunian antara pihak TNI-AD dengan para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi, dan oleh karenanya Surat Ijin Penghunian tidak dapat dijadikan alasan untuk memiliki rumah negara dengan cara daluarsa, karena Surat Ijin Penghunian hanya merupakan salah satu syarat yang harus dimiliki oleh para penghuni rumah negara apabila bermaksud memiliki rumah negara dengan cara sewa beli. Sebagai suatu perjanjian maka para pihak yang menandatangani haruslah melaksanakan dengan itikad baik, dan itikad baik pula yang menjadi salah satu syarat untuk dapat memiliki benda berdasarkan alasan daluarsa.

2.3.3 Status kepemilikan hak atas tanah di Perkampungan Siliwangi yang sedang dalam proses pendaftaran untuk diterbitkan Hak Guna Bangunan di Kantor Pertanahan

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. Permasalahannya adalah bagaimanakah status suatu hak atas tanah asal hak barat yang sedang dalam proses untuk didaftarkan pertama kalinya, dimana dalam proses penerbitan sertipikat tersebut telah dilakukan prosedur-prosedur yang telah mengarah pada diterbitkannya sertipikat.

Dalam salah satu alasan gugatannya, para bekas penghuni Perkampungan Siliwangi menegaskan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 yang menegaskan bahwa setelah 24 September 1980 maka tanah yang mereka tempati secara hukum akan menjadi Tanah Negara. Berdasarkan Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA maka tanah tersebut menurut mereka secara otomatis akan menjadi Hak Guna Bangunan. Selanjutnya, mereka telah melakukan pendaftaran hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi di Kantor Partanahan untuk dapat diterbitkan Hak Guna Bangunan atas nama masing-masing para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi. Atas permohonan mereka, telah diterbitkan surat-surat antara lain :

- 1) Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) atas nama para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 2) Peta Ukur situasi tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 3) Keterangan Rencana Kota (*advis planning*) atas tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri;
- 4) Pematokan batas-batas ukur tanah yang dihuni oleh para penggugat tersebut sendiri-sendiri.

Oleh karenanya menurut para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi, mereka telah terdaftar dalam buku tanah di Kantor Pertanahan dan oleh karenanya telah ada hubungan hukum antara para penghuni dengan tanah yaitu sebagai pemegang Hak Guna Bangunan yang belum diterbitkan sertipikatnya.

Untuk menganalisis permasalahan tersebut, maka sebelumnya perlu diketahui bagaimanakah prosedur-prosedur yang harus ditempuh oleh mereka yang hendak mendaftarkan suatu hak atas tanah menurut ketentuan-ketentuan tentang pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang berlaku. Karena masalah

yang dikemukakan di atas terjadi pada tahun 1984, maka akan dilakukan analisa dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu yaitu utamanya selain berdasarkan pada UUPA, juga berdasarkan aturan pendaftaran tanah yang termaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dalam pasal 2 ditentukan bahwa “Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum”. Sedangkan pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah asal konversi hak Barat yang dimaksud dalam pasal 1, dan masih memerlukan tanah yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan hak baru, sepanjang dipenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam Peraturan ini”.

Hukum Tanah Nasional kita menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasi negatif dengan unsur positif, disini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegangnya haknya yang baru. Sertipikat hak tanah adalah suatu surat tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu, tetapi dalam sistem publikasi yang demikian data yang disajikan dalam pendaftaran tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya, Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, tetapi masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, terhadap desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan secara lengkap, dapat dibukukan dalam daftar buku tanah dengan sebelumnya telah diserahkan kepada Kepala Kantor Pendaftaran tanah yaitu surat-surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yang membenarkan surat atau surat-surat bukti hak itu. Setelah itu harus dilakukan pengumuman atas permohonan pembukuan tersebut di Kantor Kepala

Desa dan Kantor Asisten Wedana selama 2 bulan berturut-turut. Jika dalam waktu 2 bulan tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan maka hak atas tanah tersebut akan dibukukan, tetapi jika ada yang mengajukan keberatan maka pembukuan tersebut ditunda sampai ada keputusan hakim yang membenarkan hak pemohon atas tanah tersebut.

Selanjutnya, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, khususnya permohonan hak baru atas Tanah Negara, dalam pasal 6 dinyatakan bahwa Setelah menerima permohonan hak dari Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, maka Kepala Direktorat Agraria Propinsi memerintahkan kepada Kepala Sub Direktorat Pengurusan Hak-Hak Tanah untuk mengadakan:

- a. pencatatan dalam buku yang khusus disediakan untuk itu;
- b. penelitian apakah keterangan-keterangan yang diperlukan telah lengkap dan jika belum supaya segera meminta kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah c.q. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan untuk melengkapinya.

Menurut pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) disebutkan bahwa diluluskannya permohonan hak atas tanah akan dituangkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak yang kemudian disertai kewajiban membayar uang pemasukan. Surat Keputusan Pemberian Hak ini merupakan data yuridis yang merupakan sumber untuk dapat dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan, sejak dilakukan pendaftaran dan dibukukannya data tersebut dalam buku tanah, maka sejak itu lahirlah hak atas tanah yang dimohonkan. Berkaitan dengan adanya kelalaian, maka dalam pasal 7 ayat (3) huruf d dinyatakan bahwa Kelalaian terhadap syarat-syarat tersebut pada huruf a dan b di atas yang dinyatakan secara khusus dalam surat keputusan pemberian hak tersebut, dapat dijadikan alasan untuk membatalkan pemberian hak tersebut;

Artinya bahwa meskipun telah diajukan permohonan pendaftaran tanah atas tanah negara untuk menjadi Hak Guna Bangunan di bekas Perkampungan Siliwangi, tetapi bila terdapat kelalaian, dimana termasuk di dalamnya terhadap data-data yang dihimpun oleh Kantor Partanahan dan juga ditambah dengan adanya keberatan dari pihak TNI-AD, maka Kantor Pertanahan dapat saja

membatalkan pemberian hak yang dinyatakan secara khusus dalam surat keputusan pemberian hak tersebut.



BAB 3 PENUTUP

3.1 Simpulan

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, maka terhadap permasalahan sengketa Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Asal Hak Barat Beserta Bangunan Rumah Negara Yang Berdiri Di Atasnya di Bekas Komplek Siliwangi Jakarta Pusat dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. a. Status hak atas tanah asal hak barat (*Eigendom Verponding* No. 10031) di bekas Perkampungan Siliwangi, menurut Ketentuan-Ketentuan tentang Konversi UUPA mengenai Hak *Eigendom* khususnya dalam Pasal 1 ayat (3) dan menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor.32 Tahun 1979, dimana sampai dengan tanggal 24 September 1980 belum dilakukan konversi maka tanah tersebut menjadi Tanah Negara. Terhadap mereka yang dapat menunjukkan bukti pemilikan maka dapat diajukan Hak Guna Bangunan sesuai prosedur dan syarat yang telah ditetapkan selanjutnya oleh Negara.
- b. Para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tidak dapat mendalilkan bahwa mereka adalah pihak yang secara sah menguasai tanah dan oleh karenanya tidak berhak melakukan perbuatan hukum atas tanah dengan mendasarkan pada Surat Ijin Penghunian, karena Surat Ijin Penghunian termasuk perjanjian antara para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi dengan TNI-AD, dan oleh karenanya tidak dapat berubah menjadi bukti kepemilikan atas hak atas tanah di bekas Perkampungan Siliwangi. Oleh karena itu, yang dapat menjadi subyek hukum di bekas Perkampungan Siliwangi adalah pihak TNI-AD.
2. a. Hukum yang mengatur tentang benda baik berupa tanaman maupun rumah yang berada di atas tanah mempunyai aturan yang berbeda dengan hak atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional, karena hukum tanah kita menganut asas pemisahan horisontal. Berdasarkan ketentuan mengenai rumah negara maka rumah di bekas Perkampungan Siliwangi termasuk kategori rumah negara yang telah ditinggalkan oleh direktoris dan atau pengurusnya, yang

bila tidak digunakan sendiri oleh Pemerintah akan dapat dijual dengan syarat-syarat yang ditetapkan.

b. Rumah yang telah dikuasai oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi berdasarkan Surat Ijin penghunian tidak dapat menjadi milik para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi dengan mendasarkan alasan daluwarsa dalam pasal 1963 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, karena pasal tersebut pada dasarnya mensyaratkan adanya itikad baik. Surat Ijin Penghunian berdasarkan ketentuan mengenai prosedur kepemilikan terhadap rumah negara hanya merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh penghuni apabila bermaksud hendak memiliki rumah negara yang dimungkinkan dengan cara sewa beli.

3. a. Berdasarkan sistem pendaftaran hak dan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional, maka meskipun sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, tetapi tetap dapat dibatalkan apabila ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya. Demikian juga terhadap prosedur permohonan hak atas tanah terhadap tanah negara untuk dapat diperoleh Hak Guna Bangunan dimana telah diterbitkan surat-surat yang mengarah pada diterbitkannya sertipikat. Oleh karenanya permohonan Hak Guna Bangunan yang dimohonkan oleh para penghuni di bekas Perkampungan Siliwangi tetap dapat dimintakan pembatalan oleh pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dirinya adalah subyek hukum yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bukti pemberian hak atas tanah pertama kali oleh Negara melalui permohonan hak baru adalah dengan telah dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH), dimana secara yuridis haknya lahir sejak didaftarkan di Kantor Pertanahan yaitu sejak dibuatkan buku tanah hak yang bersangkutan.

3.2 Saran

Terhadap permasalahan di atas, maka dapat disampaikan saran-saran sebagai berikut:

1. Pihak Departemen Pertahanan dan Keamanan (sekarang Kementrian Pertahanan) seharusnya segera mendata kembali aset-aset tanah beserta rumah negara yang merupakan aset Negara yang menjadi tanggung jawabnya dan mendaftarkan hak kepemilikan atas tanah tersebut, karena permasalahan yang terjadi berkaitan dengan rumah negara dan tanah pekarangannya tersebut terjadi karena adanya kelalaian dari pihak Departemen Pertahan dan Keamanan c.q TNI-AD untuk menginventarisasi dan mendaftarkan hak atas tanah yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya.
2. Dikarenakan ada unsur kelalaian yang dilakukan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan (Kementrian Pertahanan) c.q. TNI-AD maka sebaiknya penyelesaian sengketa tidak dilakukan dengan cara-cara kekerasan seperti yang telah dilakukan sebelumnya. Selain itu, untuk selanjutnya juga diperlukan kebijakan yang lebih memperhatikan keberadaan dari para bekas penghuni rumah negara karena pada kenyataannya mereka telah banyak memberikan sumbangsihnya dalam mempertahankan keamanan dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Untuk menghindari masalah yang serupa, maka sebaiknya diadakan sosialisasi terhadap status dan kedudukan para penghuni di rumah-rumah negara agar tidak lagi ditemui sengketa kepemilikan atas rumah-rumah negara.

Daftar Referensi

I. BUKU

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Ed. Rev. cet. 11. Jakarta. Djambatan, 2007.
- _____. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Cet. 3. Jakarta. Penerbit Universitas Trisakti, 2007.
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata, Hak-Hak yang Memberi Kenikmatan. Jilid I*. Ind-Hill. Co. 2002.
- Hutagalung, Arie S. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Cet. 1. Jakarta. Rajawali Pers, 1985.
- _____. *Seputar Masalah Hukum Tanah. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia*. Cet. Pertama. Jakarta. LPHI, 2005
- _____. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. Cet. Pertama. 2005
- Mahendra, A.A. Oka. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*. Cet. 1. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Mamudji, Sri. Et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mansour, Fakhri. *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*. Yogyakarta. Forum LSM-LPSM. Cet. 1. 1995
- Parlindungan, A.P. *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*. Cet. 8. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- _____. *Pendaftaran dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung. Alumni
- Rajagukguk, Erman. *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Cet. 1. Jakarta: Chandra Pratama, 1995.

- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*. Cet. 3. Bandung: Penerbit P.T. Alumni, 2006.
- Santosa, Mas Achmad. *Langkah-langkah Pemulihan Kepercayaan Masyarakat terhadap Supremasi Hukum*. Cet. 2. Jakarta: ICEL, 1998.
- Sihombing. B.F. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta. Toko Gunung Agung, 2004.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Press, 1986
- Sofyan, Sri Soedewi Masjchoen. *Hukum Perdata, Hukum Benda*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1980.
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Ed. 2. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Suandra, I Wayan. *Hukum pertanahan Indonesia*. Cet. 2. Jakarta: Rineka Cipta, 1991.
- Suhendar, Endang dan Ifdal Kasim. *Tanah sebagai Komoditas Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Cet.1. Jakarta: ELSAM, 1996.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Cet. 1. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.

II. SERIAL

- Basuki, Sunaryo. *Diktat perkuliahan Hukum Agraria Magister Kenotariatan dan Pertanahan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. September 2008. 2007/2008,
- Soetiknjo, Imam. *Pembangunan dan Masalah Pertanahan*. Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Kenegaraan Republik Indonesia (Teori, Tatanan, Terapan), Jakarta, 5-6 Desember 1991.
- Harsono, Boedi. *Sertipikat Hak Tanah*, Majalah Hukum Trisakti No. 2/1976.
- _____. *Sertipikat Hak Atas Tanah*. Majalah Hukum Trisakti No. 5/1978
- Kompas, *Dilema Rumah Negara TNI*. 1 Februari 2010
- Kompas, *Sengketa Kepemilikan Rumah Negara TNI*. 2 Februari 2010

III. PERATURAN PERUNDANGAN

Indonesia, *Penetapan “Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1955 tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri” Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara tahun 1955 No. 56)*. Undang-undang Nomor 72 Tahun 1957

_____, *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Undang-undang No. 5 tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043

_____, *Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak Atau Kuasanya*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor. 51 tahun 1960. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 14 Desember 1960.

_____, *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 62 Tentang Pokok-pokok Perumahan (Lembaran Negara Tahun 1962 No.40) Menjadi Undang-Undang*, Undang-undang Nomor 1 tahun 1964.

_____, *Pokok-Pokok Kepegawaian*, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, LN No. 55 Tahun 1974 TLN No. 3041

_____, *Penguasaan Tanah-Tanah Negara*, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, LN No.14 Tahun 1953, TLN No. 362

_____, *Pedoman Pelaksanaan pasal 4 dan 5 Undang-undang Nomor 3 Prp 1960 tentang Penguasaan Benda-benda tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda*, Peraturan Pemerintah Nomor 223 tahun 1961, LN No. 278 Tahun 1961

_____, *Pendaftaran Tanah*, Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961, LN No. 28 Tahun 1961

_____, *Pokok-pokok pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Perumahan*, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1963, LN No. 25 Tahun 1963 TLN 2534

_____, *Pelaksanaan Penjualan Rumah Negeri*, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1974, LN No. 19 Tahun 1974 TLN No. 3030

_____, *Pendaftaran Tanah*, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997 TLN No. 3696

_____, *Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara*, Peraturan pemerintah Nomor 31 Tahun 2005, LN No. 64 Tahun 2005 TLN Nomor. 4515

_____, *Keadaan Tertib Sipil*, Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1962, LN No. 97 Tahun 1962

_____, *Penegasan Status Rumah/Tanah Kepunyaan Badan-Badan Hukum yang ditinggalkan Direksi/Pengurusnya*, Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/Tahun 1965

_____, *Pokok-Pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat*. Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979

_____, *Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1974 tentang Perubahan/ Penetapan Status Rumah Negeri*, Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1982

_____, *Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara*, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008

_____, *Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Selanjutnya*, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.

_____, *Pedoman Pelaksanaan Konversi Hak Eigendom*, Peraturan Menteri Agraria Nomor 7 Tahun 1965

_____, *Penyelesaian Konversi Hak-hak Barat menjadi Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1970.

_____, *Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas tanah asal Konversi Hak-Hak Barat*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979

_____, *Ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian hak atas tanah*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek). Diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio

IV. PUBLIKASI ELEKTRONIK

<http://www.elshint.com/v2003a/readnews.htm?id=55613>

<http://news.okezone.com/read/2010/01/26/337/297902/panglima-77-rumah-tni-tak-ditempati-prajurit>

<http://nasional.kompas.com/read/2010/02/01/07204540/surat.tanggal.13.itu...>,
diunduh tanggal 03 Maret 2010

<http://news.okezone.com/read/2010/01/26/337/297902/panglima-77-rumah-tni-tak-ditempati-prajurit>, diunduh tanggal 03 Maret 2010

<http://www.elshinta.com/v2003a/readnews.htm?id=55613>

<http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2005/02/08/brk,20050208-26,id.html>,
PBHI Permasalahakan Perintah Penggusuran Komplek Siliwangi



