



**ANALISIS YURIDIS TERHADAP BATAS MAKSIMUM  
KEPEMILIKAN TANAH HAK MILIK NON PERTANIAN  
MENURUT HUKUM PERTANAHAN NASIONAL**

**TESIS**

**NAMA : FIRLY IRHAMDANI  
NPM : 0906652715**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JANUARI 2012**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP BATAS MAKSIMUM  
KEPEMILIKAN TANAH HAK MILIK NON PERTANIAN  
MENURUT HUKUM PERTANAHAN NASIONAL**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister  
Kenotariatan**

**NAMA : FIRLY IRHAMDANI  
NPM : 0906652715**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JANUARI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Firly Irhamdani

NPM : 0906652715

Tanda Tangan : 

Tanggal : 19 Januari 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Firly Irhamdani

NPM : 09066524715

Program Studi : Magister Kenotariatan

Judul Tesis : Analisis Yuridis Terhadap Batas Maksimum  
Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut  
Hukum Pertanahan Nasional

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

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Arsin Lukman, S.H.

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

Penguji : Hendriani Parwitasari, S.H., M.Kn. (

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 19 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmat-Nya dan dengan diiringi usaha dan bantuan dari semua pihak, sehingga penulis berhasil menyelesaikan tesis ini.

Penulisan tesis ini ditujukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan, sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Sehubungan dengan penulisan ini, penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
2. Bapak Dr. Arsin Lukman, S.H., selaku dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu dan memberikan bantuan pemikiran, arahan serta bimbingan dalam penyusunan tesis ini;
3. Para Dosen penguji;
4. Para dosen dan staf pengajar di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia selama penulis menimba ilmu;
5. Mama, kakak-kakak dan adik penulis yang telah memberikan motivasi dan dukungan moril;
6. Pemi Hermilani atas doa, perhatian dan kasih sayangnya;
7. Rekan-rekan Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2009 kelas Salemba yang telah banyak membantu kelancaran dan keberhasilan penulis selama perkuliahan dan penyelesaian tesis ini.
8. Serta kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyusunan tesis ini, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Akhir kata, kiranya Tuhan Yang Maha Esa memberkati dan berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu per satu yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pihak lain terutama bagi pengembangan ilmu.

Depok, Januari 2012

Penulis



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

---

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

Nama : Firly Irhamdani  
NPM : 0906652715  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

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

**Analisis Yuridis Terhadap Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut Hukum Pertanahan Nasional**

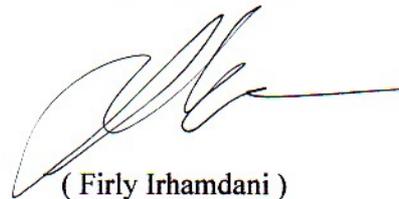
berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : Januari 2012

Yang Menyatakan,

  
( Firly Irhamdani )

## ABSTRAK

Nama : Firly Irhamdani  
Program Studi : Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Judul : Analisis Yuridis Terhadap Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut Hukum Pertanahan Nasional

Tanah hak milik non pertanian merupakan salah satu sumber utama yang diperlukan yang diperuntukkan untuk perumahan,. Pembatasan kepemilikan tanah hak milik non pertanian khususnya yang ditentukan dalam dalam pasal 7 dan pasal 17 UUPA yang mempunyai tujuan agar tanah tidak tertumpuk pada satu golongan atau pihak-pihak tertentu saja, tetapi sampai saat ini belum terdapat batas maksimum kepemilikan terhadap tanah non pertanian sebagaimana yang telah diamanatkan dalam pasal 17 UUPA dimana agar segera mengatur mengenai pembatasan khususnya pembatasan mengenai hak milik non pertanian. Tetapi disatu sisi BPN menyatakan bahwa pembatasan hak milik non pertanian telah di atur dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998. Tetapi dengan alasan belum adanya payung hukum maka BPN tidak melakukan pengawasan terhadap batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian. Mengenai sanksi terhadap dilanggarnya batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian Keputusan KBPN No. Tahun 1998 tidak mengatur, sanksi mengenai batas maksimum tanah hak milik non pertanian pertanian terdapat pada pasal 11 Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 dimana peraturannya sampai saat ini belum ada atau belum diatur.

Kata kunci:

Batas maksimum, hak milik non pertanian, sanksi

## ABSTRACT

Name : Firly Irhamdani  
Major : Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Title : Legal Analysis Against Ownership Limit for Non-Agricultural Land Ownership According to the National Land Law

Non-agricultural land property rights is one of the major sources are required to cater for housing. Restrictions on land ownership, especially non-agricultural property specified in article 7 and article 17 UUPA have goals that are not stacked on the ground no one group or certain parties only, but as yet there is a maximum limit of ownership of non-agricultural land as a has been mandated in Article 17 UUPA in which to immediately set about restrictions, especially restrictions on non-agricultural property. But one side BPN stated that the restrictions of non-agricultural property has been set in Decree No. KBPN. 6 of 1998. But by reason of the absence of legal protection is not to supervise the BPN maximum limit of land ownership rights of non-agricultural property. Regarding sanctions against the violation of the maximum limit of land ownership rights of non-agricultural property Decision No. KBPN. Year 1998 is not set, the maximum penalty on non-agricultural land agricultural property rights contained in article 11 of Law No.. 56 Prp. Where the rules of 1960 until now there is no or not yet regulated.

Key Word:

The maximum limit, non-agricultural property, sanctions

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Permasalahan .....	9
1.3 Metode Penelitian .....	9
1.4 Sistematika Penulisan .....	10
<b>2. URAIAN UMUM TENTANG HAK-HAK PENGUSAHAAN     ATAS TANAH.....</b>	<b>12</b>
2.1. Pengertian Tanah & Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	12
2.1.1 Penguasaan Atas Tanah.....	15
2.1.2 Jenis-jenis Hak Atas Tanah Menurut UUPA.....	18
2.1.3 Tata Cara Memperoleh Tanah .....	21
2.1.4 Pendaftaran Tanah .....	23
2.2 Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Atas Tanah.....	32
2.2.1 Pengertian Hak Milik.....	32
2.2.2 Ciri-Ciri Hak Milik Atas Tanah.....	33
2.2.3 Subyek Hak Milik.....	34
2.2.4 Terjadinya Hak Milik Atas Tanah .....	35
2.2.5 Hapusnya Hak Milik Atas Tanah.....	37
2.3 Hirarki Perundang Undangan.....	38
2.4 Batas Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Yang Diperbolehkan Menurut Ketentuan Hukum Pertanahan Nasional.....	50
2.5 Upaya Pengawasan Yang Dilakukan Oleh BPN Dan Sanksi Apa Yang Diberikan Kepada Seseorang Yang Kepemilikan Tanah Hak Milik Non PertanianNya Melampaui Batas Maksi .....	61
<b>3. PENUTUP .....</b>	<b>64</b>
3.1 Kesimpulan .....	64
3.2 Saran .....	65
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>.....</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi individu dalam masyarakat, karena selain mempunyai hubungan yang erat dengan keberadaan individu manusia dalam lingkungannya dan kelangsungan hidupnya, juga mempunyai nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang. Arti penting tanah bagi kelangsungan hidup manusia, karena disanalah manusia hidup, tumbuh, dan berkembang, bahkan secara sekaligus merupakan tempat dikebumikan pada saat meninggal dunia<sup>1</sup>.

Oleh karena itu tanah merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia. Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk dapat menyebabkan tanah bersifat langka dan terbatas. Disamping itu tanah juga merupakan hal yang sangat rawan dan potensi pemicu krisis sosial<sup>2</sup>. Hal ini menyebabkan pentingnya peranan Negara untuk mengatur tanah-tanah yang berada dalam wilayah kekuasaannya agar mempunyai tujuan yang hendak dicapai.

Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan (kedwitunggalan) bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang

---

<sup>1</sup> Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: Gunung Agung, 1982),hal.197.

<sup>2</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 1.

terhadap tanah diletakan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya

tidak bersifat individualistis semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan.<sup>3</sup>

Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”<sup>4</sup>. Pasal tersebut di atas mengandung maksud bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh karena itu dalam pengaturan dan pemanfaatannya harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Pada tanggal 24 september 1960 disahkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang –Undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria. Tujuan diundangkan Undang-Undang Pokok Agraria sebagaimana yang dimuat dalam penjelasan umum, yaitu;

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 adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001). Hal. 158.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang Undang Dasar 1945*, Ps 33 ayat (3).

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, ( Jakarta: Kencana, 2001 ), hal. 1-2

Kaitan dengan hal tersebut di atas dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Untuk selanjutnya disebut UUPA), adalah berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa :

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 di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat<sup>6</sup>.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA menyatakan, bahwa :  
“Hubungan antar bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi”. Hubungan yang abadi ini menunjukkan bahwa, selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka hubungan ini tidak dapat diputuskan meskipun dalam keadaan bagaimanapun juga<sup>7</sup>.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menentukan, bahwa hak menguasai dari Negara termaksud dalam Pasal 1 ayat (1) adalah Negara diberikan wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

---

<sup>6</sup> Indonesia, *Undang Undang tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok agraria*, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Ps 2 ayat (1).

<sup>7</sup> Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetijarto, *Tafsiran UUPA (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 51.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa<sup>8</sup>.

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Di samping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Hal tersebut diatas telah di prediksi sebelumnya oleh pembentuk Undang-Undang dimana kita ketahui bahwa didalam UUPA terdapat pasal-pasal yang mengatur mengenai pembatasan tentang kepemilikan tanah dalam

---

<sup>8</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hal. 115.

hal ini diatur dalam pasal 7 UUPA. Pasal 7 UUPA mengenai pembatasan kepemilikan tanah ini berkaitan erat dengan pasal 16 UUPA dan pasal 17 UUPA.

Tanah merupakan bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang memiliki batas tertentu. Di atas bidang tanah tersebut terdapat hak atas tanah baik yang dimiliki secara perorangan maupun badan hukum<sup>9</sup>. Pasal 16 ayat (1) UUPA telah mengatur tentang hak atas tanah yang dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Hak Milik.
2. Hak Guna Usaha.
3. Hak Guna Bangunan.
4. Hak Pakai.
5. Hak Sewa.
6. Hak Membuka Tanah.
7. Hak Memungut Hasil Hutan.
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas yang akan ditetapkan.

Dimana dalam pasal 16 ayat 1 mengatur mengenai hak-hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak lainnya yang disebut dalam pasal tersebut. Sedangkan pada pasal 17 UUPA menjelaskan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah dengan sesuatu hak yang terdapat pada pasal 16 UUPA akan ditentukan dengan peraturan perundangan, jika melampaui kepemilikan tanah melampaui batas maksimum maka akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian.

---

<sup>9</sup> Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta: Visi Media, 2007), hal. 5.

Penerapan pasal 7 UUPA dan pasal 17 tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak yang tidak mempunyai tanah. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, rakyat lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dalam UU No.56 Prp Tahun 1960 memuat mengenai batas yang diperbolehkan untuk di kuasai dalam suatu keluarga bati hal ini diatur dalam Pasal 1. Pada Pasal 2 UU No.56 Prp Tahun 1960 mengatur mengenai luas tanah pertanian yang dapat di kuasai, Dengan kualifikasi daerah tidak padat dan padat (kurang padat,cukup padat, sangat padat) dan mempunyai dua kategori jenis tanah yaitu tanah sawah dan tanah kering, yang masing-masing luas yang dapat dikuasi ditentukan oleh daerah dan jenis tanahnya. Selain hal diatas UU No.56 Prp Tahun 1960 juga mengatur sanksi apabila seseorang memiliki tanah pertanian yang melampaui batas maksimal hal ini diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU No.56 Prp Tahun 1960.

Mengenai ketentuan batas maksimum kepemilikan tanah hak milik untuk non pertanian, penulis berpendapat belum ada aturan yang secara spesifik mengatur. Sejauh ini mengenai aturan batas maksimum kepemilikan tanah hak milik untuk perumahan adalah Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Kantor Pertanahan No. 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal dalam pasal 4 bahwa seseorang yang mengajukan permohonan harus memberikan pernyataan yaitu bahwa dengan perolehan tanah yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 (lima ribu) m<sup>2</sup>.

Apakah dengan ketentuan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Kantor Pertanahan No. 6 Tahun 1998 ini dapat di jadikan sebagai acuan batas maksimum kepemilikan tanah hak milik untuk tanah non pertanian.

Dalam hal diatas penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut diatas ke dalam tulisan ilmiah dengan judul **“Analisis Yuridis Terhadap Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut Hukum Pertanahan Nasional”**

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka sebagai upaya pembahasan dan pembatasan masalah yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah :

1. Berapakah batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian yang diperbolehkan menurut hukum pertanahan nasional?
2. Bagaimanakah upaya pengawasan yang dilakukan oleh BPN dan sanksi apa yang diberikan kepada seseorang yang kepemilikan tanah hak milik non pertanian nya melampaui batas maksimum?

### 1.3 Metode Penelitian

Penelitian merupakan usaha untuk memperoleh fakta atau prinsip, dengan cara mengumpulkan dan menganalisis data yang dilakukan dengan teliti, jelas, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>10</sup>

Adapun metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini yaitu dengan cara :

#### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah yuridis normatif melalui pengkajian peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen serta wawancara langsung dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, yang menggambarkan keadaan dan gejala-gejala yang timbul dalam masyarakat dan diberikan solusi. Maksud dan tujuan adalah untuk mempertegas hipotesis-hipotesis, agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama.<sup>11</sup> Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi, berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut, untuk memudahkan pekerjaan analisa dan konstruksi.<sup>12</sup> Penelitian normatif ini merupakan penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu penelitian yang tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian pokok atau dasar dalam hukum.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Hermawan Wasito, *Pengantar Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 6

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 10.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 251

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal.93.

### 3. Jenis Penelitian

#### a. Penelitian Kepustakaan

Merupakan suatu pengumpulan data yang dilakukan melalui studi dokumen atau bahan pustaka dan data diperoleh dinamakan data sekunder. Data sekunder ini dapat diperoleh melalui penelusuran dari bahan hukum primer, sekunder, tertier.

#### b. Penelitian Lapangan

Berdasarkan kedua tahapan penelitian diatas, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah :

Wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini misalnya Kantor Badan Pertanahan Republik Indonesia dan pihak-pihak lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

### 4. Analisa Data

Analisa data merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis semua data dan bahan lainnya yang telah terkumpul. Kemudian atas data dan bahan tersebut penulis dapat menyajikan kepada pihak lain secara jelas.

Untuk menguraikan atau memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh, diperlukan adanya teknik analisa data. Dengan adanya teknik analisis ini akan diketahui hubungan secara menyeluruh dalam penelitian. Teknik analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan cara mengumpulkan semua data yang diperlukan kemudian menghubungkan dengan permasalahan yang ada dan dianalisis dengan didasarkan pada teori ilmu hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Langkah selanjutnya mencari jalan pemecahan dengan menganalisis dan akhirnya menarik suatu kesimpulan untuk menentukan hasilnya.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan maksudnya adalah suatu penulisan yang saling berhubungan dengan yang lainnya. Dalam penulisan ini penulis membaginya dalam tiga bab dan beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut :

Bab I yang merupakan pendahuluan, berisikan latar belakang, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II berjudul uraian umum tentang hak-hak penguasaan atas tanah, menguraikan landasan teori tentang pengertian tanah & hak-hak penguasaan atas tanah, penguasaan atas tanah, jenis-jenis hak atas tanah menurut uupa, tata cara memperoleh tanah, pendaftaran tanah, tinjauan umum tentang hak milik atas tanah, hirarki perundang undangan. Kemudian diuraikan analisis mengenai batas kepemilikan tanah hak milik non pertanian yang diperbolehkan menurut ketentuan hukum pertanahan nasional dan upaya pengawasan yang dilakukan oleh bpn dan sanksi apa yang diberikan kepada seseorang yang kepemilikan tanah hak milik non pertanian nya melampaui batas maksimum.

Bab III merupakan bab penutup berisi kesimpulan dan saran.

## BAB II

### URAIAN UMUM TENTANG HAK-HAK PENGUASAAN ATAS TANAH

#### 2.1 Pengertian Tanah & Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Sebutan Tanah dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam beberapa arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1994) Tanah adalah:<sup>14</sup>

- a. permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
- b. keadaan bumi di suatu tempat;
- c. permukaan bumi yang diberi batas;
- d. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagian bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Pengertian tanah itu sendiri dimana dalam hukum tanah kata sebutan tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA.

Dalam pasal 4 UUPA dinyatakan 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 dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

---

<sup>14</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2005), Hal. 5.

Dengan demikian tanah menurut pengertian yuridis adalah permukaan bumi, dan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu bagian tertentu dari permukaan bumi yang menurut satuan-satuan terbatas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar tertentu.

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, sehingga tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.<sup>15</sup>

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan / atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolak pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah yang bersangkutan. Kewenangannya dimana setian pemegang hak atas tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan sendiri tanah haknya, misalnya saja tanah Hak Milik dapat digunakan untuk memenuhi keperluan pribadinya; untuk membangun rumah tinggal. Kewajibannya adalah menggunakan tanah sesuai peruntukan dan penggunaannya. Tentunya juga dengan tetap memperhatikan fungsi sosial, yang dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Apabila terdapat tanah yang tidak dipergunakan atau diterlantarkan oleh pemegang haknya maka hak atas tanahnya akan hapus

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Badan Penerbit Universitas Trisakti, 2002), h., 4.

dan tanahnya akan menjadi milik negara. Larangan bagi pemegang hak atas tanah berhubungan dengan pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air dan ruang angkasa, karena menurut ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja.

Hak-hak penguasaan atas tanah ini dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah juga merupakan hubungan hukum konkret, jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Berdasarkan adanya pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret itulah serta penalaran mengenai isinya masing-masing, pembahasan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat dilakukan dengan menggunakan suatu sistematika yang khas. Adapun sistematika yang dimaksud adalah:<sup>16</sup>

1. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan hak atas tanah sebagai lembaga hukum meliputi :  
Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
  - a. Menetapkan isinya yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
  - b. Mengatur hak-hak mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya.
  - c. Mengatur hak-hak mengenai tanahnya.
2. Ketentuan-ketentuan mengenai hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum kongkrit :
  - a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang kongkrit.

---

<sup>16</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2005), Hal. 5.. 12-13.

- 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

### 2.1.1 Penguasaan Atas Tanah

Dalam UUPA diatur hierarki hak-hak penguasaan atas tanah menurut hukum tanah nasional yaitu :<sup>17</sup>

1. Hak Bangsa Indonesia.
2. Hak Menguasai Negara.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
4. Hak-hak Perorangan atas Tanah, yang terdiri dari:
  - a. Hak-hak atas Tanah.
  - b. Hak Jaminan atas Tanah.
  - c. Tanah Wakaf.

Penjabaran mengenai hal-hal penguasaan atas tanah dapat dilihat dalam uraian dibawah ini :

#### 1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA)

Hak Bangsa Indonesia adalah hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak Bangsa Indonesia merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia. Hak Bangsa Indonesia adalah hak penguasaan atas tanah tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain secara langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 13

## 2. Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA)

Dalam Hak Bangsa Indonesia ada dua unsur yaitu kepunyaan dan unsur tugas kewenangan. Unsur tugas kewenangan, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik penyelenggaraannya oleh Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dengan demikian Hak Menguasai Negara adalah hubungan hukum yang konkret antara negara dengan tanah diseluruh wilayah Indonesia yang meliputi baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Dalam Pasal 2 ayat (2) Hak Menguasai Negara 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.

## 3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Pasal 3 UUPA)

Hak Ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Dari Pasal 3 UUPA dapat dilihat bahwa Hak Ulayat keberadaannya diakui sepanjang menurut kenyataannya hak tersebut masih ada.

## 4. Hak-hak Perorangan atas Tanah, yang terdiri dari:

Hak perorangan atas tanah adalah hubungan hukum dengan sebidang tanah yang subjeknya orang atau badan hukum. Adapun hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari:

a. Hak-hak atas Tanah

Hak-hak atas tanah merupakan hubungan hukum dengan sebidang tanah yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah. Pada hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk dua tujuan : yaitu untuk diusahakan ( pertanian, perkebunan, perikanan atau peternakan) dan dipakai untuk tempat membangun sesuatu (membangun gedung, bangunan air, jalan, perumahan dll). Hak-hak atas tanah yang dimaksud, dapat dikelompokkan dalam hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang bersumber secara langsung kepada Hak Bangsa Indonesia, dan hak atas tanah yang sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber secara tidak langsung kepada Hak Bangsa Indonesia. Jenis-jenis hak atas tanah yang primer adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai. Sedangkan jenis hak atas tanah yang sekunder adalah Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Gadai, Hak Sewa, Hak Menumpang, dan Hak Usaha Bagi Hasil.

b. Hak Jaminan atas Tanah

Merupakan hubungan hukum antara kreditur dengan sebidang tanah kepunyaan pihak lain (debitur) yang ditunjuk sebagai jaminan kredit yang memberi wewenang kepada kreditur untuk melelang (mengeksekusi) tanah hak tersebut manakala debitur tidak mampu memenuhi kewajibannya. Lembaga Hak Jaminan atas Tanah ini dalam UUPA disebut Hak Tanggungan. Pada tanggal 9 April 1996, telah diterbitkan Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas tanah dan benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah.

c. Tanah Wakaf

Pasal 49 ayat (1) UUPA menyatakan Hak Milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Perwakafan tanah Hak Milik diakui dan dilindungi dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf.

Disamping jenis-jenis hak perorangan diatas adanya Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, hak ini bukan Hak Penguasaan atas Tanah melainkan Hak atas Satuan Rumah Susun tertentu.

### 2.1.2 Jenis-jenis Hak Atas Tanah Menurut UUPA

UUPA menyediakan berbagai macam hak atas tanah sebagai landasan hukum untuk penguasaan dan penggunaan tanah yang diperlukan. Hak-hak tersebut meliputi:<sup>18</sup>

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 23.

- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 53 UUPA menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ayat(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini

1. Hak Milik (diatur dalam Pasal 20 – 27 UUPA)

Hak milik adalah hak untuk memakai tanah yang sifatnya sangat khusus, yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu, yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan.

2. Hak Guna Usaha (diatur dalam Pasal 28 – 34 UUPA)

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perternakan, atau perikanan (pertanian dalam arti luas). HGU diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh pejabat yang ditunjuk.

Menurut Pasal 34 UUPA Hak Guna Usaha dapat hapus apabila:

- a. jangka waktunya berakhir
- b. dihentikan sebelum jangka waktu berakhirnya karena sesuatu syarat tidak dipenuhi

- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut untuk kepentingan umum
- e. ditelantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2

3. Hak Guna Bangunan (diatur dalam Pasal 35 – 40 UUPA)

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Dari definisi di atas, diketahui bahwa tanah yang dapat diberikan dengan HGB adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik.

Menurut Pasal 40 UUPA Hak Guna Bangunan dapat hapus apabila:

- a. jangka waktunya berakhir
- b. dihentikan sebelum jangka waktu berakhirnya karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut untuk kepentingan umum
- e. ditelantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2.

4. Hak Pakai (diatur dalam Pasal 41 – 43 UUPA).

Hak Pakai ialah hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah kepunyaan pihak lain. Menurut Pasal 39 Peraturan Pemerintahan Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan berkedudukan di dirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

### 2.1.3 Tata Cara Memperoleh Tanah

Dalam rangka menggunakan tata cara yang disediakan dalam Hukum Tanah Nasional, sehubungan dengan sistem perolehan tanah, perlu diperhatikan dahulu 3 (tiga) hal yaitu:<sup>19</sup>

1. Proyeknya, yaitu apa yang dikembangkan/ dibangun di atas tanah yang diperoleh. Tanah yang tersedia itu akan digunakan untuk keperluan pribadi, usaha, atau keperluan khusus lainnya.
2. Lokasinya, yaitu letak proyeknya yang bersangkutan. Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu Rencana Tata Ruang Wilayah (di DKI: Rencana Bagian Wilayah Kota). Apabila untuk keperluan bisnis/proyek tertentu perlu dimohon Ijin Prinsip dan Ijin Lokasi (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2/1999 Tentang Ijin Lokasi).
3. Tanah yang tersedia, yaitu segi fisik dan segi yuridisnya.

Untuk menguasai bidang-bidang tanah tertentu perlu diperhatikan tata cara perolehan tanahnya. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam perolehan tanah adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Status tanah yang diperlukan  
Tanah yang tersedia dapat berstatus:
  - a. Tanah negara yaitu tanah yang masih langsung dikuasai oleh negara
  - b. Tanah ulayat masyarakat hukum adat
  - c. Tanah hak yaitu tanah yang sudah dihaki dengan salah satu hak yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 49.

<sup>20</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*.(Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2007). Hal. 24.

2. Status hukum dari pihak yang memerlukan tanah akan menentukan cara yang akan digunakan, oleh karena terkait dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagai subjek hak atas tanah.
  - a. Bagi Instansi Pemerintah yang oleh UUPA hanya dimungkinkan mempunyai tanah dengan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, perolehan tanahnya dilakukan dengan pelepasan hak.
  - b. Bagi perusahaan, baik Badan Hukum Milik Swasta dapat mempunyai tanah dengan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau dalam hal tanah digunakan untuk usaha perkebunan dan sejenisnya dapat dipunyai dengan Hak Guna Bangunan.
3. Apabila tanah yang bersangkutan berstatus tanah hak, maka cara yang digunakan tergantung pada ada atau tidak adanya kesediaan yang empunya tanah untuk menyerahkan kepada yang memerlukan, dengan kemungkinan:
  - a. Apabila ada kesediaan untuk menyerahkan dengan sukarela, maka ditempuh melalui:
    - 1) Acara pemindahan hak, misalnya jual beli, tukar menukar, atau hibah, yaitu jika yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai subjek hak tanah yang dipindahkan itu.
    - 2) Acara pembebasan tanah, diikuti dengan permohonan hak baru yang sesuai, yaitu jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah yang bersangkutan.
  - b. Jika tidak ada kesediaan untuk menyerahkannya dengan sukarela, apabila syarat-syaratnya dipenuhi, maka dapat ditempuh melalui acara pencabutan hak untuk kepentingan umum sebagai cara pengambilan tanah secara paksa.

Untuk menguasai dan memperoleh tanah, ada beberapa cara yang dapat ditempuh oleh calon pemegang hak, antara lain:

### 1. Permohonan Hak Atas Tanah<sup>21</sup>

Tata cara permohonan hak, dapat digunakan apabila tanah yang tersedia berstatus tanah negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Dalam pengertian ini termasuk tanah negara yang berasal dari pembebasan hak atau pelepasan hak untuk kepentingan pihak lain.

### 2. Pembebasan Hak<sup>22</sup>

Acara Pembebasan hak digunakan jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah yang tersedia. Misalnya tanah yang tersedia Hak Milik (bekas) Hak Milik Adat yang belum bersertipikat, sedang yang memerlukan tanah berstatus badan hukum Indonesia (Perseroan Terbatas). Dalam hal demikian diketahui bahwa tidak dapat dilakukan pemindahan hak (jual beli).

### 3. Pemindahan Hak<sup>23</sup>

Perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain untuk selama-lamanya (dalam hal ini subjek hukumnya memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah). Adapun perbuatan hukum yang dimaksud tersebut, jual beli, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat, pemasukan ke dalam harta perusahaan/penyertaan modal (*inbreng*).

### 4. Pencabutan Hak<sup>24</sup>

Tata cara pencabutan hak ini adalah upaya terakhir untuk memperoleh tanah yang tersedia. Dalam keadaan yang memaksa yaitu jika tanah diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak

---

<sup>21</sup> Irene Eka Sihombing, , *Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2005). Hal. 50.

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 61.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 56.

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 63.

berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang hak yang bersangkutan.

#### 2.1.4 Pendaftaran Tanah

Pengertian dari pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>25</sup>

Berdasarkan pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 butir 1

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. 9, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 475.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Dengan adanya pendaftaran tanah maka terbentuk suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah didaftar.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tanggungan.

3. Untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan.

Terselenggarakannya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan.

Adapun jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi:<sup>27</sup>

1. Kepastian status hak yang didaftar.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2. Kepastian subjek hak.

---

<sup>27</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, ( Jakarta: Kencana, 2010 ),, hal 19-20.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perserorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

### 3. Kepastian objek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi sebelah utara, selatan, timur dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.

Tujuan dari pendaftaran tanah ini adalah sesuai dengan tugas pokok lembaga pendaftaran tanah yaitu :<sup>28</sup>

1. Melaksanakan inventarisasi pertanahan lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan melaksanakan pengukuran dan pemetaan tanah desa demi desa.
2. Menyelenggarakan pemberian tanda bukti hak sebagai jaminan kepastian hukum atas tanah dengan melaksanakan pendaftaran tanah/ pendaftaran hak atas tanah yang meliputi setiap peralihannya, penghapusannya dan pembebanannya jika ada dengan memberikan tanda bukti berupa sertipikat tanah.
3. Pemasukan, penghasilan keuangan negara dengan memungut biaya pendaftaran hak atas tanah.

#### Manfaat Pendaftaran Tanah

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah :<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1983), hal. 20-21.

1. Manfaat bagi pemegang hak.
  - a. Memberikan rasa aman
  - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya
  - c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak
  - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi
  - e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan
  - f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru
2. Manfaat bagi Pemerintah
  - a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan. Catur tertib pertanahan merupakan landasan pokok kebijaksanaan pertanahan untuk menyusun program-program penataan kembali penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah dengan maksud untuk menciptakan suasana yang menjamin terlaksananya pembangunan yang baik, yang ditangani oleh pemerintah maupun pihak swasta, dengan meningkatkan jaminan kepastian hukum atas tanah, kelancaran pelayanan di bidang agraria yang cepat, murah dan tepat agar terjangkau oleh segenap lapisan masyarakat. Peningkatan daya guna tanah agar dapat lebih banyak memberi manfaat dan kegunaan bagi kehidupan bangsa serta peningkatan kualitas lingkungan hidup yang dibarengi dengan usaha-usaha pengawetan sumber daya alam, pencegahan pemborosan serta peningkatan kesadaran, tanggung jawab dan cinta pada lingkungan hidup.<sup>30</sup>
  - b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan
  - c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar

---

<sup>29</sup> Urip Santoso *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, ( Jakarta: Kencana, 2010 ), hal. 21.

<sup>30</sup> R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, (Jakarta: Mitra Sari, 1986), hal. 69.

### 3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor

Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sedang pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya di Kabupaten dan Kota. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah meliputi:<sup>31</sup>

#### 1. Pendaftaran pertama kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya
- c. Penerbitan sertifikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

#### 2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran,

---

<sup>31</sup> Diktat Hukum Agraria, "Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah", (Diktat), hal. 30

daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis. Adapun uraiannya adalah sebagai berikut:

- 1) Pendaftaran tanah secara sistematis<sup>32</sup>

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

- 2) Pendaftaran tanah secara sporadis<sup>33</sup>

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

---

<sup>32</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 butir 10

<sup>33</sup> *Ibid*, Pasal 1 butir 11

Adapun Objek dari Pendaftaran Tanah meliputi:<sup>34</sup>

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
2. Tanah hak pengelolaan.
3. Tanah wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun.
5. Hak tanggungan.
6. Tanah Negara.

Sebagai tanda bukti bahwa bidang-bidang tanah tertentu yang telah didaftarkan adalah dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah. Sertifikat adalah suatu tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Dimana dalam sertifikat terdapat. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Yang dibuktikan dengan Surat Ukur sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. dibuktikan dengan buku tanah.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Pasal 9

Untuk memperoleh data fisik maupun data yuridis tersebut, maka perlu kegiatan sebagai berikut:<sup>35</sup>

- a. Kegiatan di bidang fisik mengenai tanahnya adalah untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya dan luasnya, serta bangunan-bangunan dan tanaman-tanaman penting di atasnya (data fisik). Pengumpulan data fisik dimulai dengan penetapan letaknya, batas-batasnya dengan disertai pemberian tanda batas disetiap sudutnya. Kemudian diukur, dibuatkan petanya dan Surat Ukur sebagai alat bukti letaknya, batas-batasnya dan luasnya. Setiap Surat Ukur diberi nomor urut tahunan dan tahun penerbitannya.
- b. Kegiatan di bidang yuridis dengan mengumpulkan data mengenai haknya, pemegang hak dan ada atau tidaknya hak pihak lain yang membebannya (data yuridis) Pengumpulan datanya menggunakan alat pembuktian berupa dokumen/ surat-surat bukti tertulis. Data yuridis mengenai jenis hak dan siapa pemegang haknya dicatat dalam buku tanah, yaitu daftar isian yang mencatat data yuridis dan data fisik bidang tanah hak.
- c. Selanjutnya diterbitkan sertifikat sabagai tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur. Dincantumkan tanggal penerbitan sertifikatnya.

Setiap kepemilikan suatu kebendaan harus disertai dengan alat bukti yang konkrit, dan alat bukti yang lazim berlaku adalah bukti administratif, bukti phisik, dan bukti yuridis, termasuk dalam kepemilikan tanah tanpa

---

<sup>35</sup> Diktat Hukum Agraria, Diktat Hukum Agraria, 'Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah', (Diktat), hal. 31.

adanya alat bukti yang syah, artinya bukti secara administratif dan yuridis, maka seseorang yang memiliki tanah atau kebendaannya dianggap tidak pernah ada. Kedudukan alat bukti terhadap tanah adalah:<sup>36</sup>

1. Sertifikat, merupakan alat bukti yang paling kuat tetapi tidak mutlak terhadap kepemilikan suatu tanah dan surat yang disebut sertifikat ini disebut alat bukti yang paling terkuat tetapi tidak mutlak artinya alat bukti terkuat di antara alat bukti yang lainnya, dikatakan tidak mutlak karena alat bukti sertifikat ini masih bisa dianggap tidak syah, apabila ada pihak lain yang bisa membuktikan kebalikannya. Setelah diadu kekuatan dalam pembuktiannya, maka bagi pemegang alat bukti yang paling lengkap serta cara peralihan hak dan pembuatan alat buktinya melalui prosedur yang semestinya, yang akan menang dalam kepemilikan, dan sebaliknya bagi alat bukti atau sertifikat yang pembuatannya tidak prosedural yang dianggap kalah dalam pembuktian.
2. Akta merupakan alat bukti kepemilikan suatu benda. Untuk tanah akta ini berupa akta peralihan hak termasuk akta jual beli, waris, hibah dan lain sebagainya. Akta merupakan alat yang melalui proses Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah atau pejabat lain yang mempunyai wewenang (dahulu Camat bisa bertindak sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah). Alat bukti ini merupakan bukti terhadap kepemilikan tanah dan menjelaskan sejarah peralihan hak atas tanah termasuk akta jual beli, akta waris, akta

---

<sup>36</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. (Jakarta: Jala Permata, 2007). Hal. 44.

hibah dan sebagainya. Secara yuridis alat bukti ini juga sudah mempunyai kekuatan hukum, akan tetapi tidak sekuat alat bukti yang dinamakan sertifikat.

3. Alat bukti yang lain, seperti Girik, Petok dan sejenisnya, alat bukti semacam ini termasuk alat bukti yang lemah, namun di Indonesia terutama di daerah-daerah alat bukti semacam ini masih banyak ditemukan dan dimiliki para pemilik tanah. Sedangkan surat PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), Ipeda (Iuran Pembangunan Daerah), Ireda (Iuran rehabilitasi daerah) dan sejenisnya bukan merupakan alat bukti kepemilikan tanah akan tetapi sebagai bukti pemilik benda dalam kaitan berkewajiban membayar pajak.

Kaitannya antara alat bukti tanah dengan pembebasan tanah sangat erat sekali, bahkan secara yuridis kepemilikan suatu benda tanpa disertai alat bukti administratif dan yuridis maka kepemilikan terhadap suatu benda dianggap tidak pernah ada.

## **2.2 TINJAUAN UMUM TENTANG HAK MILIK ATAS TANAH**

### **2.2.1 Pengertian Hak Milik**

Hak Milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah.

Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA<sup>37</sup>.

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya.

Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.

### **2.2.2 Ciri-Ciri Hak Milik Atas Tanah**

Hak milik memiliki ciri-ciri tertentu, yaitu sebagai berikut<sup>38</sup> :

---

<sup>37</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Bandung : Ghalia Indonesia, 1985), hal : 23

<sup>38</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, (Bandung : Alumni, 1999), hal. 52

- a. Merupakan hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain ;
- b. Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak ;
- c. Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang ;
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
- e. Dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan ;
- f. Dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
- g. Dapat diwakafkan ;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada ;

### **2.2.3 Subyek Hak Milik**

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA yaitu :

1. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik
2. Badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan

kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

4. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA tersebut, yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu<sup>39</sup> :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139)
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama

#### **2.2.4 Terjadinya Hak Milik Atas Tanah**

Hak Milik dapat terjadi karena :

1. Ketentuan Hukum Adat tanah ditepi sungai pinggir laut. Pertumbuhan ini menciptakan tanah baru Menurut hukum adat, hak milik dapat terjadi karena proses pertumbuhan yang disebut “lidah tanah”. Lidah

---

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta :Djambatan, 2006), hal. 13

tanah ini biasanya menjadi milik yang mempunyai tanah yang berbatasan. Selain itu dapat terjadi karena pembukaan tanah, misalnya yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan oleh seseorang kemudian tercipta hak pakai. Sehingga hak pakai ini lama kelamaan bisa tumbuh menjadi hak milik.

## 2. Ketentuan Undang-undang

Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi.

Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal<sup>40</sup> :

- a. Hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat yaitu badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1963
- b. Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya
- c. Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik
- d. Hak Golongan yang bersifat tetap

## 3. Penetapan Pemerintah

---

<sup>40</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : CV. Rajawali, 1986), hal. 243

Pemerintah memberikan hak milik atas tanah secara langsung dari tanah yang dikuasai oleh Negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan suatu hak yang sudah ada, umpamanya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.<sup>41</sup> Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (tanah Negara) dilakukan dengan Penetapan Pemerintah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah (SKPH).

### 2.2.5 Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang atau terlepas dari yang berhak atasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 27 UUPA, karena

a. Tanahnya jatuh pada Negara, karena :

- 1) Pencabutan hak
- 2) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
- 3) Ditelantarkan
- 4) Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum.

b. Tanahnya musnah

## 2.3 HIRARKI PERUNDANG UNDANGAN

Hans Kelsen (1881-1973), pemuka kaum *positivism* berpendirian bahwa hukum itu adalah peraturan perundang-undangan yang tertulis. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan

---

<sup>41</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hal. 11

*Stufentheorie* mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>42</sup>

Demi kepastian hukum, suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang lainnya dan suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan baik yang diatas, maupun dengan peraturan yang disampingnya. Indonesia sebagai negara *Civil Law* menekankan hukum itu pada peraturan perundang-undangan, bukan pada keputusan hakim seperti negara-negara *Common Law* (Inggris dan Amerika Serikat).<sup>43</sup>

Selanjutnya Nawiasky sebagai murid Hans Kelsen mengembangkan teori berjenjang dengan menyebut *Theorie stufenaufbau de rechtsordnung*

dengan mengelompokkan 4 norma hukum diantaranya<sup>44</sup> :

1. *Staatsfundamental norm* diartikan pokok kaidah Negara fundamental.
2. *Staatsgrundgesetze*, yaitu aturan aturan dasar Negara atau aturan-aturan Negara yang masih bersifat pokok.

---

<sup>42</sup> Erman Rajagukguk “*Judicial Review* Peraturan Menteri: Penerapan *Stufentheorie*” <http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/JUDICIAL%20REVIEW%20PERATURAN%20MENTERI.pdf> diunduh 3 Januari 2012.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Mustafa “Modul 9 Konsep Dasar Politik Dan Pemerintahan” [mustofacayo.files.wordpress.com/2011/06/kelompok-5.pdf](http://mustofacayo.files.wordpress.com/2011/06/kelompok-5.pdf) diunduh 5 januari 2012

3. *Formelle gesetze*, yaitu merupakan undang-undang dalam arti formal yang sudah ada sanksi dan pemaksaan.
4. *Verordnungen & autonome satzungen* yaitu peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom yang sifatnya delegasian.

Teori-teori hierarki diatas tersebut di implementasikan dalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 jo TAP MPR No. V/MPR/1973. Adapun jenis dan hirarki dimaksud sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan pelaksana lainnya yang meliputi Peraturan menteri, instruksi menteri dan lain-lain.

Selanjutnya setelah reformasi berdasarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan jenis peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;

## 7. Peraturan Daerah.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000 diatas melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perubahan lagi. Menurut Pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 jenis dan hirarki peraturan perundnag-undangan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
  - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
  - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Perataran Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam hal ini yang dimaksud sebagai *Staatsfundamental norm* dalam tata urutan (hierarki) peraturan di Indonesia yakni Pancasila dan pembukaan Undang Undang Dasar 1945 hal ini selaras dengan ketentuan dari Pasal 2 UU No. 10 tahun 2004 bahwa: Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Sedangkan yang dimaksud sebagai *Staatsgrundgesetze* adalah batang tubuh (pasal-pasal) dalam Undang Undang Dasar 1945, dapat dilihat dalam Pasal 3 ayat 1 UU No. 10 tahun 2004, bahwa: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>45</sup>

Kaitannya dengan *Staatsfundamental norm* terhadap UUPA, adalah UUPA menjadikan Pancasila sebagai landasan filosofisnya dapat dilihat dalam pembukaan Undang Undang 1945 merupakan sumber dari motivasi dan aspirasi perjuangan dan tekad bangsa Indonesia, yang merupakan sumber dari cita hukum dan cita moral yang ingin ditegakkan baik dalam lingkungan nasional, Maupin dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Pembukaan yang telah dirumuskan secara padat dan khidmat dalam empat alinea itu, setiap alenia dan kata-katanya mengandung arti dan makna yang sangat dalam, mempunyai nilai-nilai yang universal dan lestari. Universal, karena mengandung nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa-bangsa beradab diseluruh muka bumi; lestari, karena mampu menamoung dinamika masyarakat, dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan Negara

---

<sup>45</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman “HierarkiPeraturan”

[www.scribd.com/doc/49448334/herlambang-hirarki-peraturan](http://www.scribd.com/doc/49448334/herlambang-hirarki-peraturan) diunduh 5 Januari 2012

selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara proklamasi 17 Agustus 1945<sup>46</sup>.

Adapun penjabaran Sila-sila Pancasila dalam UUPA sebagai berikut<sup>47</sup> :

#### 1. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa

Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa jelas dirumuskan dalam pasal 1 ayat 2, yang bunyinya sebagai berikut :

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

Pernyataan tersebut, yang sering kali kurang diperhatikan oleh umum yang membaca UUPA, sesungguhnya, bersama-sama dengan apa yang tercantum dalam ayat 1 dan 3, mengandung makna yang sangat mendalam. Ia serta mengantarkan kita kedalam suasana keagamaan hukum tanah nasional kita, yang juga merupakan kekhasan hukum adat. Konsepsi komunalistik-religius, kebangsaan, wawasan nusantara, semangat persatuan dan kesatuan tampak jelas tersurat dan tersirat di dalamnya, yang semuanya mempengaruhi serta terwujud dalam isi rumusan pasal-pasal UUPA selanjutnya.

Suasana keagamaan ini terwujud penjelmaannya dalam pasal 14 dan 49. Pasal 14 ayat 1 menugaskan pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yang antara lain meliputi juga tanah; untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

---

<sup>46</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 2.

<sup>47</sup> *Ibid.* hal. 3.

Sedangkan dalam pasal 49, yang terdapat tentang hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, diakui dan dilindungi hak milik tanah badan-badan keagamaan. Badan-badan keagamaan dijamin pula akan perolehan tanah yang cukup untuk membangun dan usahanya dalam bidang keagamaan. Dalam ayat 2 nya Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya akan diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.

## 2. Dasar Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab

Pasal-pasal UUPA yang merupakan perwujudan dari dasar kemanusiaan yang adil dan beradab adalah antara lain pasal 10 yang menyatakan, bahwa kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan hukum harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam hubungan ini Penjelasan Umum II angka 7 menyatakan bahwa: mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini, kiranya untuk sementara waktu yang akan datang, masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai, dan sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan, hukum yang bersifat penindasan oleh si kuat (pasal 24, 41, 53). Begitulah misalnya pemakaian atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai dan sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "*freefight*", akan tetapi penguasa akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan.

Demikian juga pasal 11 ayat 1 merupakan perwujudan dari dasar perikemanusiaan. Pasal ini mewajibkan penguasa untuk mengatur

hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai tujuan yang disebut dalam pasal 1 ayat 2 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

### 3. Dasar Persatuan Indonesia

Dasar Persatuan Indonesia atau wawasan kebangsaan, yang dalam Penjelasan Umum disebut dasar kenasionalan, tampak selain dari ketentuan ayat 2, terutama dari apa yang dinyatakan dalam ayat 1, yaitu bahwa: Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Sesuai dengan dasar kebangsaan tersebut pada pasal 1 maka dalam pasal 9 ayat 1 dinyatakan, bahwa: hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2. Pernyataan dasar tersebut mendapat penerapan dalam pasal-pasal yang mengatur hak milik atas tanah, sebagai hak yang memberikan hubungan yang terpenuhi dengan tanah. Menurut pasal 21 ayat 1 hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Orang asing dan badan-badan hukum pada dasarnya tidak dapat menguasai tanah dengan hak milik dalam hal-hal tertentu orang asing dimungkinkan memperoleh tanah hak milik dan itu pun dibatasi hanya selama 1 tahun ( pasal 21 ayat 3). Juga hanya sebagai pengecualian suatu badan hukum tertentu diperbolehkan mempunyai tanah dengan hak milik (pasal 21 ayat 2).

ketentuan mengadakan perbedaan antara warganegara Indonesia dengan orang asing dalam pemilikan tanah adalah sesuai dengan apa yang kita ketahui dari hukum adat. Dari segi hukum perdata internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggung jawabkan. Tampaknya ada kesepakatan universal, bahwa suatu Negara diperbolehkan tidak mengizinkan orang-orang lain selain warganegaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya. Keistimewaan

yang diberikan kepada orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi Negara dimana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua benda-benda tertentu, baik benda-benda bergerak maupun benda-benda tetap.

Bukan hanya hak milik yang tidak dapat dipunyai oleh orang-orang asing, melainkan juga hak guna usaha dan hak guna bangunan (pasal 30 dan 36). Sesuai dengan ketentuan hukum adat, orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan hak pakai, jika ia benar-benar berkedudukan di (dalam arti menjadi penduduk) Indonesia (pasal 42), atas dasar pertimbangan bahwa ini hanya member wewenang yang terbatas (penjelasan pasal 42).

#### 4. Dasar Demokrasi atau Kerakyatan

Dasar demokrasi atau kerakyatan ditunjukkan oleh pernyataan dalam pasal 9 ayat 2, bahwa: tiap-tiap warganegara, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Penjelasan pasal 9 ayat 2 menghubungkan pernyataan tersebut dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat 1 dan 2, yang mendasari konsepsi komunalistik hukum pertanahan nasional. Dasar demokrasi hukum tanah nasional tampak juga dari ketentuan, bahwa dalam penguasaan tanah tidak diadakan perbedaan lagi antara warganegara pribumi dan non-pribumi dan antara warganegara laki-laki dan perempuan.

Ditiadakannya perbedaan lagi antara warganegara pribumi dan non-pribumi adalah sesuai dengan saran panitia-panitia agrarian, sejak panitia agrarian jakartadulu. Selanjutnya perbedaan diadakan antara warganegara Indonesia dan orang asing. Diantar warganegara dibedakan antara golongan yang ekonomi lemah dan ekonomi kuat (pasal 11, 15 dan 26 ayat 1).

## 5. Dasar Keadilan Sosial

### a. Perlindungan Bagi Golongan Ekonomi Lemah

Perwujudan dasar keadilan sosial dapat kita temukan dalam pasal 11 ayat 2, 13, 15 dan pasal-pasal yang mengatur landreform, yaitu pasal 7, 10, 17 dan 53.

Dalam ketentuan pasal 11 ayat 2 dinyatakan, bahwa dalam mengadakan kesatuan dan peraturan di bidang hukum yang mengatur pertanahan, dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, harus diperhatikan perbedaankeadaan masyarakat dan keperluan golongan rakyat, tetapi dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah. Golongan ekonomi lemah tersebut, bias warganegara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya. Demikian penjelasan pasal 11 tersebut

Ketentuan pala 13 ayat 4 oleh penjelasannya disebut sebagai pelaksanaan daripada asas keadilan sosial yang berprikemanusiaan dalam bisang agrarian. Dinyatakan dalam pasal tersebut, bahwa: pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agrarian.

Dalam pasal 15 juga terdapat penerapandari asa tersebut. Dalam melaksanakan keawjiban memelihara tanah, akan akan diperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah, demikian penjelasan umum angka II 4.

### b. Pasal-Pasal Landreform

Landreform bertujuan untuk meningkatkan dan meratakan kemakmuran. Khususnya di kalangan petani, dengan meratakan pemilikan dan penguasaan tanah serta dengan memperbaiki persyaratan-persyaratan dalam pengusahaan tanah oleh para penggarap tanag kepunyaan pihak lain. Pasal 10, 7, 17 dan 53 merupakan

ketentuan-ketentuan dasar melaksanakan landreform di Indonesia. Semuanya dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dinyatakan dalam Penjelasan Umum II/7, bahwa: dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu asa pada dewasa ini (tahun 1960), sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia, yaitu Negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut “landreform”

Atau “agraria reform”, yaitu bahwa “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”. Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh tani, supaya mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya ( pasal 13 jo pasal 17). Perlu pula ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik pasal 17, agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini pasal 7 memuat suatu asa yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum.

Undang Undang Dasar 1945 merupakan landasan hukum pertanahan, adapun UUPA sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 adalah salah satu hal yang sudah semestinya, karena pasal 33 ini terutama ayat 3 nya merupakan dasar hukum yang utama dari hukum tanah (Hukum Agraria). Ketentuan yang sama juga termuat dalam pasal 38 Undang Undang Dasar 1950 yang berbunyi<sup>48</sup> :

---

<sup>48</sup> *Ibid.* hal. 11.

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”

Penjelasan pasal 33 Undang Undang Dasar tersebut menyebutkan sebagai berikut :

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat, kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian bedasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ditangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat.sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (LN 1959-75)

### **Penafsiran Hukum**

Menurut teori penafsiran hukum ada beberapa macam penafsiran, antar lain<sup>49</sup>

#### 1. Penafsiran tata bahasa

---

<sup>49</sup> C.S.T.Kansil,*Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta, Balai Pustaka, 1989), hal. 66

Yaitu penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang, dengan berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang. Artinya yang dianut semata-mata arti perkataan menurut tata bahasa atau kebiasaan, yakni arti dalam pemakaian sehari-hari.

2. Penafsiran sah ( autentik atau resmi)

Ialah penafsiran yang pasti terhadap arti kata-kata itu sebagaimana yang diberikan oleh pembentuk undang-undang.

3. Penafsiran historis, yaitu :

- a. Sejarah hukumnya, yang diselidiki maksudnya berdasarkan sejarah terjadinya hukum tersebut. Sejarah terjadinya hukum dapat diselidiki dari memori penjelasan, laporan-laporan perdebatan dalam DPR dan surat menyurat antara menteri dengan komisi DPR bersangkutan.
- b. Sejarah undang-undangnya, yang diselidiki adalah maksud dari pembentuk undang-undang pada waktu membuat undang-undang tersebut.

4. Penafsiran sistematis (dogmatis)

Penafsiran memiliki susunan yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya dalam undang-undang itu maupun dengan undang-undang yang lain.

5. Penafsiran nasional

Ialah penafsiran menilik sesuai tidaknya dengan sistim hukum yang berlaku.

6. Penafsiran teleologis (sosiologis)

Penafsiran dengan mengingat maksud dan tujuan undang-undang itu, hal ini penting disebabkan kebutuhan-kebutuhan yang berubah menurut masa sedangkan bunyi undang-undang tetap sama saja.

7. Penafsiran ekstensif

Memberikan tafsiran dengan memperluas arti kata-kata dalam peraturan itu sehingga sesuatu peristiwa dapat dimasukkan seperti listrik termasuk juga benda.

8. Penafsiran restriktif

Ialah penafsiran dengan membatasi (mempersempit) arti kata-kata dalam peraturan itu.

9. Penafsiran analogis

Ialah member tafsiran pada suatu peraturan hukum dengan member ibarat (kiyas) pada kata-kata tersebut sesuai dengan asa hukumnya sehingga suatu peristiwa sebenarnya tidak dapat dimasukkan lalu dianggap sesuai dengan bunyi peraturan tersebut, misalnya menyambung aliran listrik dianggap sama dengan mengambil aliran listrik

10. Penafsiran a contrario (menurut pengingkaran)

Ialah suatu cara menafsirkan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dengan soal yang diatur Dalam suatu pasal undang-undang. Dengan berdasarkan perlawanan pengertian itu ditarik kesimpulan bahwa soal yang dihadapi itu tidak meliputi pasal yang termasuk atau dengan kata lain berbeda diluar pasal tersebut.

#### **2.4 BATAS KEPEMILIKAN TANAH HAK MILIK NON PERTANIAN YANG DIPERBOLEHKAN MENURUT KETENTUAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL**

Tanah sebagai suatu sumber yang sangat amat vital bagi manusia, bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata.

Bangsa Indonesia sebagai suatu Negara yang memiliki wilayah yang sangat luas. Yaitu luas keseluruhannya mencapai kurang lebih 7.947.113 km<sup>2</sup> yang terdiri dari 1.826.440 km<sup>2</sup> daratan atau jika dipersentasekan adalah 22.98% dan 6.120.673 km<sup>2</sup> lautan atau jika dipersentasekan adalah 77.02%, dimana data tersebut bersumber dari UNEP (United Nations Environment Program) tahun 2003.<sup>50</sup> Dengan wilayah yang luas tersebut dapat kita bayang betapa kayanya negeri kita, hal tersebut pula yang mendorong para bangsa kolonial menjajah kita.

Hal tersebut tersebut diatas disadari oleh para pendiri bangsa kita sehingga mengenai hal kekayaan alam bangsa kita tak luput dari perhatiannya, hal ini dapat kita liat pada isi konstitusi kita yaitu pada batang tubuh Undang Undang Dasar 1945 yakni pada pasal 33 ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”<sup>51</sup>.

Sebagai hukum dasar, maka Undang Undang dasar 1945 merupakan sumber hukum. Setiap peroduk hukum seperti UUPA dan peraturan pemerintah dan ketentuan lain yang berada di bawahnya yang melaksanakannya

---

<sup>50</sup> KADIN Batam “Ekonomi Lintas Batas” [www.kadinbatam.or.id/imu/elb.pdf](http://www.kadinbatam.or.id/imu/elb.pdf) diunduh 30 Desember 2011.

<sup>51</sup> Indonesia, *Undang Undang Dasar 1945*, Ps 33 ayat (3).

harus berdasarkan kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggung jawabkan pada ketentuan Undang Undang 1945.<sup>52</sup>

Dalam kedudukan Undang Undang dasar 1945 sebagai norma hukum menempati kedudukan tertinggi, ia juga mempunyai fungsi kontrol, apakah setiap undang-undang termasuk UUPA dan peraturan tunanya sebagai produk hukum yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan ketentuan Undang Undang Dasar 1945. Jika ditinjau dari prespektif Hukum Tata Negara, baik dari sudut tata cara pembentukannya, maupun dari sudut materi yang di aturnya yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan yang lebih tinggi, maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahannya sebagai undang-undang organik.<sup>53</sup>

Hubungan Undang Undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3 terhadap pembatasan maksimum kepemilikan tanah, dalam hal ini tanah hak milik non pertanian dalam UUPA dapat dilihat pada pasal Pasal 2 ayat 3 UUPA yang menjelaskan mengenai wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara yaitu :

1. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa<sup>54</sup>

Berdasarkan hak menguasai Negara diatas maka hal tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan,

---

<sup>52</sup>Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 10.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup>Indonesia, *Undang Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, No. 5 tahun 1960, Ps.2.

<sup>54</sup> *Ibid.*

kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka,berdaulat adil dan makmur.<sup>55</sup>

Sehingga agar dapat menciptakan Negara hukum Indonesia yang merdeka,berdaulat adil dan makmur maka perlu diadakan pembatasan terhadap kepemilikan tanah, agar tanah tidak tertumpuk di sautu pihak atau golongan sehingga dapat mengakibatkan monopoli dalam bidang pertanahan. Monopoli di bidang pertanahan inilah yang dapat menimbulkan kesenjangan terhadap suatu golongan dengan golongan lain atau si ekonomi lemah dengan ekonomi kuat.

Pembatasan kepemilikan tanah khususnya tanah non pertanian ini sudah disadari betul oleh para pembentuk UUPA, selain sebagaimana yang telah diamatkan dalam Pancasila terutama pada sila kelima mengenai dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan juga dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang Undang Dasar 1945.

Rumusan mengenai hal pembatasan tanah dalam UUPA dapat di lihat pada pasal 7 menyatakan agar tidak merugikan kepentingan umum sehingga pemilikan penguasaan tanah tidak boleh melampaui batas yang di perkenankan. Dalam penjelasannya menyebutkan bahwa pasal 7 ini menegaskan bahwa adanya larangan *groot-grondbezit* dan ketentuan atau asas ini tidak memiliki pengecualian.

Mengenai pembatasan yang diatur dalam pasal 7 tersebut lebih lanjut diatur dalam pasal 17 UUPA, yang menyatakan bahwa pasal 17 ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan asas dalam pasal 7. Dalam pasal 17 ayat 1 berbunyi bahwa untuk mewujudkan ketentuan pasal 7 untuk mengatur luas maksimum tanah yang boleh dimiliki oleh dengan sesuatu hak yang diatur dalam pasal 16 UUPA oleh satu keluarga atau badan hukum. Dalam ayat 2 nya berbunyi penetapan batas maksimum yang dimaksud dalam ayat 1 dilakukan denganperaturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

Implementasi dari gagasan pasal 7 dan pasal 17 UUPA ini adalah Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 yang merupakan hasil musyawarah cabinet kerja pada tanggal 28 Desember 1960 yang kemudian disahkan pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1961.

Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 mengatur mengenai penetapan luas tanah pertanian, dalam peraturan ini ditetapkan batas maksimal mengenai tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh suatu keluarga budi, luas tanah yang dapat dikuasai atau dimiliki besarnya tergantung kategori yang ditentukan oleh Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960, artinya tergantung kriteria tanahnya sawah atau tanah kering. Jumlah penguasaan menurut Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 selain berdasarkan kriteria tanah juga diatur berdasarkan kategori daerah atau wilayahnya, dalam arti daerah tersebut padat atau tidak padat.

Dalam pasal 12 Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 menyebutkan bahwa pembatasan dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya akan diatur pelaksanaannya dalam peraturan pemerintah. Dalam penjelasan pasal 12 Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 ini dapat diketahui mengapa tanah pertanian yang diatur terlebih dahulu dibandingkan dengan tanah-tanah lainnya, yakni karena dianggap pengaturan terhadap pembatasan tanah pertanian lebih penting dibandingkan tanah perumahan dan lainnya, sebab tanah pertanian menyangkut banyak orang sehingga hal tersebut tidak bertentangan dengan pasal 17 UUPA.

Mengenai peraturan pembatasan tanah hak milik non pertanian pada awalnya diatur dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 mengenai penyederhanaan peraturan perizinan pemindahan hak atas tanah, yang merupakan perubahan dari ketentuan Peraturan Menteri Agraria No.14/1961. Walaupun aturan ini tidak dapat dikatakan sebagai pengaturan pembatasan tanah hak milik non pertanian secara komprehensif dan utuh. Artinya dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 tidak hanya mengatur

mengenai tanah hak milik non pertanian saja, tetapi juga pengatur tanah dengan hak lainnya juga.

Dikatakan bersifat membatasi dikarenakan dalam pasal 2 ayat 2 Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 menerangkan bahwa seseorang (keluarga bati) hanya dapat memiliki 5 bidang tanah dan jika ingin memiliki bidang keemam dan seterusnya maka harus meminta izin kepada kantor pertanahan. Terhadap ketentuan 5 bidang yang diatur dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 penguasannya berupa macam-macam hak, tidak hanya tanah hak milik saja melainkan seluruh hak tanah yang dimiliki. Sebenarnya ide dari Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 sudah dapat dikatakan baik tetapi ada celah yang menlunturkan esensi mengenai pembatasan tanah tersebut, yaitu mengenai izin yang harus dimintakan apabila seseorang (keluarga bati) ingin memiliki bidang tanah keeman dan seterusnya.

Dengan kata lain bahwa Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 disatu sisi ingin membatasi tetapi disisi yang lain memberikan kesempatan untuk seseorang (keluarga bati) memiliki tanah sebanyak-banyaknya, selama izin yang dimintakan selalu disetujui oleh kantor pertanahan, Jika dikaitkan dengan pasal 7 UUPA maka apa yang di atur dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 adalah bertentangan, karena dampak dari pemberian atau kesempatan/pejuang yang di berikan oleh pemberian izin tersebut.

Seiring berjalannya waktu Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 dicabut atau tidak berlaku lagi berdasarkan pasal 196 PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Setelah dicabutnya Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 maka saatini yang dapat dikategorikan sebagai peraturan mengenai pembatasan tanah hak milik non pertanian adalah Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal.

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, yang mulai berlaku pada tanggal 26 juni 1998, yang terdiri dari 4 pasal pada pokoknya mengaur mengenai peningkatan hak. Yaitu mengatur mengenai hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warganegara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali bekas pemegang haknya dengan hak milik.<sup>56</sup>

Tanah hak guna bangunan atau hak pakai atas untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warganegara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan hak milik kepada bekas pemegang haknya.<sup>57</sup>

Pada pasal 1 ayat 2 nya diatur bahwa penerima hak harus membayar uang pemasukan kepada Negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sselanjutnya dalam pasal 2 dan 3 diatur mengenai tata cara pengajuan permohonan peningkatan hak dan juga jangka waktu pengajuan permohonan peningkatan hak tersebut, Sedangkan pada pasal 4 Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal diatur mengenai ketentuan diproses atau tidaknya permohonan peningkatan hak tersebut, yang didasari Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 jo. No. 15 Tahun 1997 dan No. 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Pemberian Hah Milik Atas Tanah untuk rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah tinggal Yang Dibeli Oleh Pegawai negeri dari Pemerintah dan Keputusan ini, diproses dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 jo. No. 5 Tahun

---

<sup>56</sup> Indonesia, *Keputusan kepala Badan Pertanahan*, No. 6 tahun 1998, Ps.1, ayat 1.

<sup>56</sup> *Ibid.*

1973<sup>58</sup>, yang mana Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 jo. No. 5 Tahun 1973 telah dicabut dan diganti dengan PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997.

Pada pasal 4 ini pula terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2000 m<sup>2</sup>.<sup>59</sup> Sedangkan pada pasal 4 ayat 3 nya memuat mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>.<sup>60</sup>

Dikatakan dalam wawancara penulis dengan bapak Reiner Manurung SH. sebagai sumber, bahwa dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal mengatur mengenai dua hal yaitu :<sup>61</sup>

1. Bahwa Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal mengatur mengenai peningkatan hak, yakni dari hak guna bangunan atau hak pakai menjadi hak milik.
2. Bahwa Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal mengatur mengenai pembatasan tanah hak milik non pertanian yang boleh dimiliki oleh seseorang (keluarga bati). Arti pembatasan yang di maksud oleh Reiner Manurung SH. adalah pembatasan secara utuh tidak hanya

---

<sup>58</sup> *Ibid.* Ps.4, ayat 1.

<sup>59</sup> *Ibid.* Ps.4, ayat 2.

<sup>60</sup> *Ibid.* Ps.4, ayat 3.

<sup>61</sup> Wawancara dengan bapak Reiner Manurung SH. selaku Kasi Bidang Perundang-undangan BPN, di Jakarta, tgl. 29 Desember 2011, pukul 13.00 WIB.

pembatasan terhadap peningkatan hak saja dan/atau apa yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 dari Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998.

penulis berpendapat lain mengenai apa yang disampaikan oleh bapak Reiner Manurung SH., penulis berpendapat bahwa Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 sifat nya bukan mengatur mengenai pembatasan secara utuh, melainkan hanya mengatur mengenai pembatasan peningkatan hak untuk rumah tinggal dari hak guna bangunan atau hak pakai menjadi hak milik, yang mana baik hak guna bangunan ataupun hak pakai dalam melakukan permohonan peningkatannya hanya dibatasi seluas 600 m<sup>2</sup> atau kurang. Selanjutnya dalam pasal 4 ayat 2 yang dibatasi 2000 m<sup>2</sup> adalah apabila tanah yang dimaksud adalah apa yang ditentukan oleh pasal 4 ayat 1.

Sehingga penulis berkeyakinan bahwa Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 hanya mengatur mengenai pembatasan tanah hak milik non pertanian yang diperoleh melalui permohonan hak, Sebagaimana kita ketahui bahwa ada beberapa tata cara memperoleh atas tanah yaitu<sup>62</sup> :

- a. Permohonan Hak dan pemberian hak atas tanah jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara
- b. Pindahan Hak :
  - 1) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak
  - 2) Pihak yang memerlukan tanah memiliki hak yang sudah ada
  - 3) Pemilik bersedia menyerahkan tanah
- c. Pelepasan Hak yang dilanjutkan dengan permohonan dan pemberian hak atas tanah :

---

<sup>62</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 174.

- 1) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak atau tanah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat
  - 2) Pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki hak yang sudah ada
  - 3) Pemilik bersedia menyerahkan tanah
- d. Pencabutan hak yang dilanjutkan dengan permohonan dan pemberian hak atas tanah :
- 1) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak
  - 2) Pemilik tanah tidak bersedia melepaskan haknya
  - 3) Tanah tersebut diperuntukkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum

Pada petunjuk mengenai pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertanahan nasional No. 500-3460 tertanggal 18 Februari 1999 pada angka 6 di jelaskan bahwa pemberian hak milik atas tanah rumah tinggal yang juga meliputi tanah pekarangan/ kebun. Dalam pasal 4 ayat 2 Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 ditetapkan pembatasan permohonan hak milik atas tanah Negara, sehingga dapat artikan bahwa apa yang diatur dalam ketentuan-ketentuan Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 adalah mengenai perolehan tanah yang diperoleh melalui permohonan hak pada tanah Negara dan juga permohonan terhadap peningkatan hak dari hak guna bangun atau hak pakai menjadi hak milik.

Bila membandingkan antara ketentuan yang diatur dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 dengan Surat Keputusan No. 59/DDA/1970, maka Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tidak lebih baik dibandingkan dengan Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 keduanya memiliki peluang-peluang

terjadinya monopoli terhadap tanah hak milik non pertanian, tetapi penulis mengagnggap Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 adalah kemunduran.

Pada aspek pembatasan permohonan hak peningkatan hak bangun atau hak pakai dan permohonan hak milik non pertanian atas tanah Negara Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 sudah mengimplementasikan mengenai pembatasan terhadap tanah yang ingin di mohonkan. Maka penulis berpendapat bahwa terdapat 2 celah dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 :

- 1) Pemberian terhadap yang dimohonkan baik mengenai peningkatan hak guna baungan atau hak pakai menjadi hak milik dan permohonan tanah hak milik atas tanah Negara hanya didasari oleh suarat pernyataan yang telah ditentukan oleh Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 yakni pernyataan bahwa pemohon dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>, dimana kantor pertanahan tidak lagi menulusuri (mempercayai) kebenaran dari pernyataan yang diajukan oleh pemohon dikarenakan sistem administrasi pada kantor pertanahan tidak terintegrasi (belum on-line) sehinga apa bila seseorang yang pernah mengajukan permohonan pada propinsi lain kemudian melakukan pengajuan permohonan lagi pada propinsi lain tidak dapat terdeteksi.<sup>63</sup>
- 2) Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 hanya membatasi peningkatan hak guna baungan atau hak pakai menjadi hak milik dan permohonan tanah hak milik atas tanah Negara. Artinya apabila seseorang memperolehnya melalui pemindahan hak maka ketentuan pembatasan

---

<sup>63</sup> Wawancara dengan bapak Reiner Manurung SH. selaku Kasi Bidang Perundang-undangan BPN, dijakrta ,tgl. 29 Desember 2011, pukul 13.00 WIB.

ini tidak dapat diterapkan. Sehingga apabila seseorang ingin memperoleh tanah melalui pemindahan tidak ada yang membatasi sekalipun dalam satu kabupaten atau propinsi sedangkan jika mengacu pada Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 maka hal tersebut sedikit mengalami kendala yaitu harus mendapat izin dari kantor pertanahan jika ingin memiliki bidang keenam dan seterusnya. Disinilah letak kemunduran dari ketentuan Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 belum mengakomodir apa yang dimanakan oleh pasal 7 dan 17 UUPA mengenai pembatasan tanah dalam hal ini pembatasan terhadap tanah non pertanian. Sehingga sesuai dengan penyampaian keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal tertanggal 30 Juni 1998 dalam angka 4 huruf b di jelaskan bahwa pembatasan mengenai hak milik sampai saat ini belum ada peraturan pemerintahnya yang membatasi penguasaan tanah untuk perumahan sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960. Sebagai langkah pembatasan itu pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah Negara dibatasi sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998.

## **2.5 UPAYA PENGAWASAN YANG DILAKUKAN OLEH BPN DAN SANKSI APA YANG DIBERIKAN KEPADA SESEORANG YANG KEPEMILIKAN TANAH HAK MILIK NON PERTANIAN NYA MELAMPAUI BATAS MAKSIMUM**

Tidak ada Pengawasan terhadap kepemilikan tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum oleh BPN dikarenakan tidak adanya payung hukum atau peraturan yang mengaturnya dan terhambat dengan kendala

belum terintegrasinya sistem data yang ada pada BPN.<sup>64</sup> Seharusnya jika Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 dianggap atau telah menjadi aturan yang membatasi kepemilikan tanah hak milik non pertanian, maka seharusnya Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 adalah payung hukum terhadap proses pengawasan yang dilakukan BPN.

Dengan kata lain bahwa tidak adanya upaya pengawassan yang dilakukan oleh BPN semakin memperkuat pendapat penulis bahwa belum adanya pembatasan kepemilikan tanah hak non pertanian dalam hukum pertanahan nasional,

Baik dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 dan Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai sanksi apabila seseorang memiliki tanah hak milik non pertanian yang melampaui batas maksimum. Idealnya apabila peraturan tersebut mengatur mengenai pembatasan maka semestinya juga memuat mengenai ketentuan sanksi. Mengherankan jika menemukan suatu sanksi tetapi peraturannya tidak ada. Tetapi hal ini terjadi di Negara kita dimana sanksinya telah tersesia tetapi peraturan yang memuat sanksi tersebut belum ada atau belum diatur.

Pada pasal 11 Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 memuat sansksi yang diperuntukkan bagi pelaku pelanggaran terhadap pasal 5 dan pasal 12 yang mana sanksinya adalah ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10000.<sup>65</sup> Adapaun tindak pidana yang dimaksud pada pasal 11 ayat 1 tersebut merupakan pelanggaran.<sup>66</sup>

---

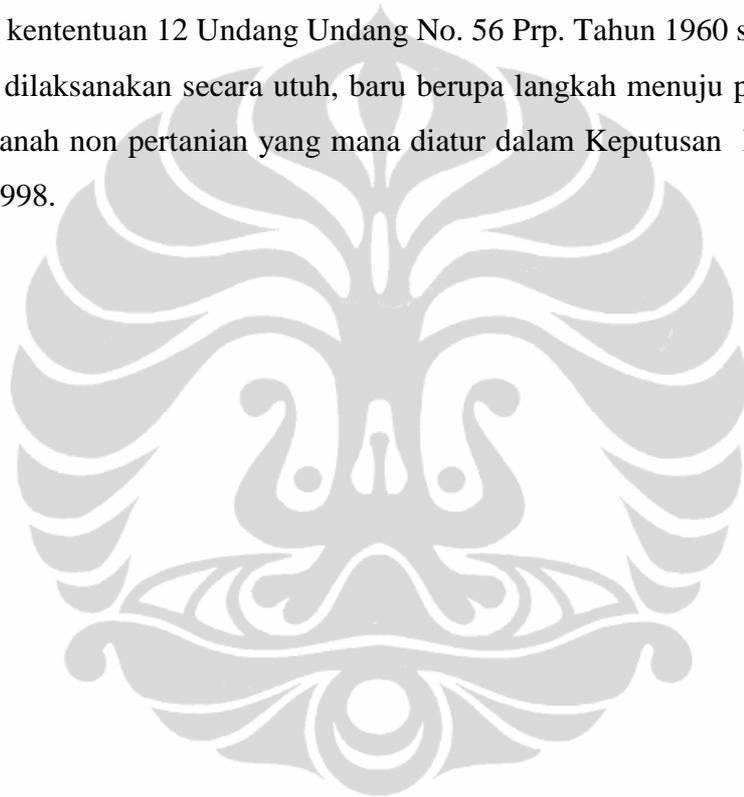
<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Indonesia, *Undang Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian*, No. 56 Prp. tahun 1960, Ps.11, ayat 1.

<sup>66</sup> *Ibid.* Ps.11, ayat 2.

Pasal 11 Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 merupakan sanksi yang diperuntukkan bagi seseorang yang melanggar atau melampau batas kepemilikan maksimum tanah hak milik non pertanian dimana dalam pasal 12 di sebutkan bahwa maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya, serta pelaksanaan selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.

Dari ketentuan 12 Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 sampai saat ini belum dilaksanakan secara utuh, baru berupa langkah menuju pembatasan terhadap tanah non pertanian yang mana diatur dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998.



## **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **3.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa pembatasan kepemilikan tanah sebagai mana yang diamanatkan oleh pasal 7 dan pasal 17 UUPA dalam hal ini mengenai tanah hak milik non pertanian sampai saat ini belum ada pembatasannya atau belum ada peraturan yang mengatur mengenai batas maksimum tanah hak milik non pertanian, dalam arti belum dilaksanakannya ketentuan pasal 7 dan 17 bahwa pembatasan harus segera dilakukan dalam bentuk perturan perundang undangan dalam waktu yang singkat. Hal tersebut sangat mempertihatinkan dikarenakan dengan telah berlakunya UUPA selama 51 tahun seharusnya sudah tidak ada lagi alasan tidak diaturnya atau belum pembatasan tanah hak milik non pertanian, karena seperti diketahui bahwa perumahan adalah kebutuhan dasar manusia, dimana dengan peningkatan penduduk yang sangat pesat dan jumlah tanah yang tidak bertambah, diikuti semakin maraknya orang atau pihak-pihak yang melakukan kegiatan investasi dalam bentuk tanah, maka pembatasan tersebut harus segera dilaksanakan agar tidak menimbulkan penumpukan tanah pada satu golongan atau orang tertentu yang dapat mengakibatkan monopoli dibidang pertanahan dan pembatasan kepemilikan tanah adalah salah satu solusinya. Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 dalam hal ini bukan merupakan pembatasan yang secarah utuh tetapi melain kan hanya pembatasan terhadap permohonan peningkatan hak dari hak guna bangunan atau hak pakai menjadi hak milik dan pembatsan terhadap

permohonan hak atas tanah Negara yang diperuntukkan sebagai rumah tinggal.

2. Bahwa upaya pengawasan BPN terhadap pembatasan tanah hak milik non pertanian sampai saat ini tidak dilakukan dengan dalih tidak adanya payung hukum yang mengatur hal tersebut, dan juga terkendala dengan sistem administrasi dalam BPN yang belum terintegrasi. Mengenai sanksi terhadap kepemilikan yang melampaui batas sebenarnya telah ada, sebagaimana yang detalah diatur dalam pasal 11 Undang Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 yaitu sanksi bagi seseorang yang melanggar atau melampau batas kepemilikan maksimum tanah hak milik non pertanian dimana dalam pasal 12 di sebutkan bahwa maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya, yang mana sanksinya adalah ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10000. Tetapi yang mengherankan adalah dimana sanksi telah ada namun peraturan yang dapat mengakibatkan dikenakan sanksi tersebut sampai saat ini belum ada atau belum diatur.

### **3.2 Saran**

1. Agar tercapainya apa yang termaktub dalam pasal 33 ayat 3 Undang undang dasar 1945 maka BPN dalam hal ini haus segera mengeluarkan peraturan mengenai pembatasan tanah hak milik non pertanian yang lebih komperhensif dan utuh agar dapat mencegah dan menindak apabila ada golongan atau pihak-pihak yang menumpuk tanah-tanah hak milik non pertanian, setidaknya bentuk peraturan yang mengatur pembatasan tanah hak milik non pertanian memiliki rumusan-rumusan yang sama dengan ketentuan pembatasan mengenai tanah pertanian. Misalnya membagi kategori tanah hak milik non petanian berdasarka wilayahnya serstrategis atau tidak setrategis.

2. BPN harus segera membuat suatu data base untuk sistem administrasinya, karena dengan terintegrasinya sistem administrasi maka akan mempermudah BPN dalam melakukan pengawasan dan juga menerapkan pembatasan terhadap tanah khususnya pembatasan tanah hak milik non pertanian



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung : Alumni, 1993.
- Erwiningsih, Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan, 2003.
- \_\_\_\_\_ *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta :Djambatan, 2006
- \_\_\_\_\_ *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Universitas Trisakti Press, 2007.
- Hasan, Djuhaendah, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- \_\_\_\_\_ *Condominium dan Permasalahannya*. Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2007
- .Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* Jakarta, : Balai Pustaka, 1989
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* Jakarta : CV. Rajawali, 1986
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985
- R. Soeprpto. *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*. Jakarta : CV Mitra Sari, 1986.

- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, (Bandung : Alumni, 1999
- Saleh, K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, (Bandung : Ghalia Indonesia, 1985
- Sangsun, Florianus SP, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta: Visi Media, 2007
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana, 2010.
- Sihombing, Irene Eka, *Segi-segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2005
- Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetijarto, *Tafsiran UUPA (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2005.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Syah, Mudakir Iskandar, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata, 2007
- Wasito, Hermawan. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Wignjodipuro, Surojo, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Jakarta: Gunung Agung, 1982

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Indonesia. *Undang-Undang Peraturan Pokok-Pokok Agraria*. UU No.5 Tahun 1960.

Indonesia, *Undang Undang Penetapan Luas Tanah*.UU No. 56 Prp. tahun 1960

Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* UU No. 10 Tahun 2004

Pemerintah. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*. PP No. 24 Tahun 1997.

Pemerintah. *Peraturan Departemen Dalam Negeri* No. 59/DDA/1970

Pemerintah. *Keputusan Kepala Badan Pertanahan*, No. 6 tahun 1998

### C. INTERNET

KADIN Batam “Ekonomi Lintas Batas” [www.kadinbatam.or.id/imu/elb.pdf](http://www.kadinbatam.or.id/imu/elb.pdf)  
diunduh 30 Desember 2011.

R. Herlambang Perdana Wiratraman “Hierarki Peraturan”  
[www.scribd.com/doc/49448334/herlambang-hirarki-peraturan](http://www.scribd.com/doc/49448334/herlambang-hirarki-peraturan)  
diunduh 5 Januari 2012

Erman Rajagukguk “*Judicial Review* Peraturan Menteri: Penerapan *Stufentheorie*”  
<http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/JUDICIAL%20REVIEW%20PERATURAN%20MENTERI.pdf> diunduh 3 Januari 2012.

Mustafa “Modul 9 Konsep Dasar Politik Dan Pemerintahan”  
[mustofacayo.files.wordpress.com/2011/06/kelompok-5.pdf](http://mustofacayo.files.wordpress.com/2011/06/kelompok-5.pdf)  
diundauh 5 januari 2012