

**HAK MENGUASAI NEGARA DALAM JAMINAN KEPASTIAN HUKUM
KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DAN PERUNTUKANNYA
(State's Right To Take Possession Legal Certainty On Title Over Land
and Land Designation)**

**Marulak Pardede
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan HAM-RI
Jl. H.R. Rasuna Said Kav.4-5, Kuningan, Jakarta Selatan 12940
Telp. (021) 2525015
marulakp@yahoo.com**

**Diterima: 8-10-2019; Direvisi: 11-11-2019; Disetujui Diterbitkan: 11-11-2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.405-420>**

ABSTRACT

The rapid pace of development, especially when related to the current pace of globalization, will certainly rise more and more land-related issues, since the issues will be no longer as simple as estimated, but in such later time, the issues will carry also political, juridical, in particular, the economic values. Currently, the Unitary State of the Republic of Indonesia is one of the countries with a rapid developing economy, this situation will certainly make business doers lurking into Indonesia as a potential place for them to do various businesses. Considering the importance of the land use for a person or a legal entity, a question may arise: what is the legal aspect of legal certainty on land ownership and land designation in Indonesia? This research employs normative juridical research method; The research tools used are library studies, and documents study from primary and secondary materials, and by using qualitative data analysis methods, one can say that: the land-related issues have revealed that the disputes related to the land have their roots, among others, from the ambiguity of the existing regulations and the weaknesses in application of such various regulations in practice. The issues of legal certainty on land title and land designation in Indonesia, are very important legal issues, and is believed to have triggered many consequential problems, if the government is unresponsive to solve them.

Keywords: right to take possession; law; land ownership and land designation.

ABSTRAK

Pesatnya laju pembangunan, terutama bila dikaitkan dengan arus globalisasi dewasa ini, masalah pertanahan diyakini akan semakin berkembang pesat pula, karena tidak lagi sekedar masalah sesederhana yang diperkirakan, akan tetapi lebih jauh dari itu akan mempunyai kandungan politis, yuridis, terutama nilai ekonomis. Akhir-akhir ini, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu negara dengan perekonomian yang berkembang, keadaan ini tentu akan membuat para pengusaha melirik Indonesia sebagai tempat untuk membuka berbagai usaha. Mengingat sangat pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum, menimbulkan pertanyaan : bagaimanakah aspek hukum jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dan peruntukannya di Indonesia? Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif; Alat Penelitian yang dipergunakan adalah Studi kepustakaan/Library Studies, dan Studi Dokumen dari bahan primer dan sekunder, dan dengan menggunakan metode analisis data kualitatif, dapat dikemukakan bahwa: Masalah pertanahan mengungkapkan bahwa timbulnya berbagai persoalan tanah antara lain bepangkal pada adanya karancuan dalam pengaturan dan adanya kelemahan dalam melakukan implementasi berbagai ketentuan dalam praktek. Masalah hukum jaminan kepatian hukum atas kepemilikan hak atas Tanah di Indonesia, adalah persoalan hukum yang sangat penting, yang diyakini dapat memicu berbagai masalah, jika pemerintah tidak tanggap menyelesaikannya.

Kata kunci: hak menguasai; hukum; kepemilikan tanah dan peruntukan

PENDAHULUAN

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), diyakini bahwa politik hukum pertanahan Indonesia, adalah tanah untuk dipergunakan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, tanpa kecuali. Negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian.¹ Penjelasan umum UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan, telah diamanatkan dengan rumusan baru yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.....² Interelasi dan relevansi ilmu hukum dan ilmu ekonomi dalam pembangunan politik nasional ternyata telah diamanatkan didalam UUD 1945 (Bab I Pasal 1 ayat 5 UUD 1945). Kalimat demi kalimat dalam dua bab UUD 1945 tersebut membuktikan bahwa seluruh kegiatan dibidang perekonomian memerlukan hukum sebagai landasan sekaligus legitimasi kebijakan untuk mencapai tujuan bernegara, sehingga suatu keniscayaan jika kedua disiplin ilmu tersebut, dipandang tidak dapat bersekutu memajukan kesejahteraan bangsa Indonesia.³

Terkait dengan masalah hukum pertanahan, di dalam UUPA⁴, ditetapkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat⁵. Secara tersirat dapat dikatakan, bahwa bukan norma-norma adat setempat yang harus ditetapkan menjadi ketentuan hukum agraria atau hukum pertanahan nasional, tetapi jiwa dan semangat serta pandangan hidup yang disebut filosofi yang berdasarkan adatlah yang harus

dikaji untuk dirumuskan menjadi norma hukum tanah nasional⁶.

Dalam filosofi hukum adat atas tanah, Negara tidak ditempatkan sebagai pemilik tanah, melainkan hanya sebagai penguasa yang berwenang mengatur dan mengurus tanah. Filosofi tersebut dipakai dan disebut dalam hukum agraria (tanah) nasional dengan sebutan Hak Menguasai Negara⁷. Dalam hubungan ini berbeda dengan sistem *domein verklaring* yang dianut pada jaman penjajah dahulu, pada waktu itu pada dasarnya semua tanah "dimiliki" oleh pemerintah kecuali untuk tanah tersebut seseorang dapat membuktikan bahwa ia adalah pemilik dari tanah⁸. Berbeda dengan arah kebijakan pembangunan saat ini, di masa yang lalu arah kebijakan pembangunan hukum terkesan hendak menghapuskan pluralisme hukum, sehingga misalnya yang tidak memberikan ruang gerak bagi hukum adat dan hukum agama. Hukum adat dan hukum agama, serta kearifan-kearifan lokal yang bersangkutan akan ditransformasikan atau menjadi bagian dari bidang-bidang dalam sistem hukum nasional.⁹

Berbagai studi tentang masalah pertanahan mengungkapkan bahwa timbulnya berbagai

1 Risnain. Muh, :“Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 5, Nomor3, Desember 2016, halaman 300.
 2 Umar Dani, “Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia : Sistem Unity Of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya,” *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI* 7, no. 3 (2018), halaman 405-407.
 3 Romli Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis, Teori dan Praktik di Era Globalisasi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), halaman 18.
 4 Lihat bagian kelima *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (Republik Indonesia, 1960).
 5 Lihat Pasal 5, Ibid.

6 Herman Soesangobeng, “Materi Kuliah Hukum Agraria Lanjutan” (Jakarta, 2001), halaman 67..
 7 Lebih rinci mengenai Hak Mengenal Negara dapat dibaca Pasal 2 ayat (1) sampai dengan (4) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
 8 Dalam Hukum Agraria Barat yang pernah berlaku di Indonesia dikenal Hak Eigendom atas tanah.
 9 Sunaryati Hartono, “Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia” (Bandung: Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1991), halaman 27. Dalam bagian lain, Sunaryati Hartono mengatakan: “ tidak mungkin lagi kita terus ingin mempertahankan “kemurnian” penerapan kaedah-kaedah Hukum Adat kita menjadi kaedah Hukum Nasional, tetapi kemungkinan kaedah Hukum Adat itu harus disesuaikan dulu dengan keadaan yang jauh berbeda dengan sebelumnya, seperti halnya dengan kontrak bagi hasil dalam bidang perminyakan. Ada pula kemungkinan, bahwa hanya dasarnya saja yang dipakai (seperti di dalam Pasal 33 UUD 1945). Bahkan di dalam hal-hal tertentu kaedah hukum adat itu terpaksa disisihkan untuk suatu kaedah hukum nasional yang sama sekali baru, seperti misalnya hak untuk menebang pohon di hutan, yang sekarang bahkan dilarang dengan hukuman pidana”

persoalan tanah antara lain bepangkal pada adanya karancuan dalam pengaturan¹⁰ Di dalam UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa¹¹.

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah Pusat. Dalam UUPA pelaksanaan hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian atas dasar Hak Menguasai dari Negara ditentukan adanya berbagai macam hak atas tanah¹² yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian tergambar adanya pertalian antara hak-hak perorangan dengan hak menguasai dari Negara. Hak menguasai dari Negara adalah dasar dari Negara untuk memberikan hak tertentu atas tanah yang bersangkutan dan berdasarkan kekuasaan tersebut Negara menyerahkan tanah kepada suatu instansi pemerintah seperti Kementerian atau kepada suatu Daerah Otonom.

Di dalam pasal-pasal UUPA tidak ditemukan rumusan Hak Pengelolaan atas tanah, akan tetapi jika dibaca penjelasan umum UUPA angka II Nomor 2 alenia terakhir¹³ disebutkan bahwa kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan UUPA¹⁴ (untuk mencapai sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur), maka Negara dapat memberikan tanah-tanah demikian itu kepada seseorang atau badan-badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Pengurus (Kementerian, Jawatan, Pemerintah Daerah) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. dilaksanakan dengan pasti, maka hukum dapat menjejalankan fungsinya. Jaminan Kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah dan peruntukannya, bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak adil bukanlah hukum sama sekali.¹⁵

Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepenajang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada. Penjelasan umum di ataslah yang dianggap sebagai awal dikenalnya Hak Pengelolaan karena terdapat kata-kata diberikan dalam pengelolaan dan seterusnya yang kemudian istilah dalam pengelolaan berkembang menjadi Hak pengelolaan atas tanah. Dalam perkembangannya diatur tersebar dalam peraturan perundang-undangan¹⁶.

Sebelum diundangkannya UU No.5 tahun 1960 tentang UUPA tanggal 24-09-1960, di bumi Indonesia ini terdapat dualisme hukum dalam bidang agraria (tanah). Pada saat yang bersamaan berlaku dua perangkat/macam hukum agraria, yaitu hukum agraria barat yang mengatur lembaga, subjek dan objek, hukum/hubungan hukum yang tunduk pada hukum barat mengenai tanah yang tertulis dalam Buku II BW, dan hukum tanah adat yang mengatur hubungan hukum mengenai tanah yang tunduk pada hukum adat (tidak tertulis). Keadaan dualisme seperti ini, seringkali menimbulkan masalah yang sulit untuk dipecahkan

10 BPHN, *Laporan Penelitian Kompilasi Putusan Administrasi Mengenai Pembebasan Tanah Yang Dihuni Secara Liar* (Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, 1985); halaman 85..

11 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah* (Jakarta: Djambatan, 1985), halaman 6.

12 Lihat Pasal 16 *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

13 Lengkapnya dapat dilihat Penjelasan Umum angka II, Ibid.

14 Salah satu tujuan UUPA ...

15 Christina NM Tobing, "Menggas Pengadilan Hubungan Industrial Dalam Bingkai IUS Constituendum Sebagai Upaya Perwujudan Kepastian Hukum Dan Keadilan," *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI* 7, no. 2 (2018): halaman 304.

16 Abdurrahman, *Hak Pengelolaan Tanah Negara Sebuah Hasil Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: BPHN, 1987). : halaman 153

dan bahkan menimbulkan ketidakpastian hukum terutama pada golongan bumi putra waktu itu. Dalam perkembangannya dewasa ini, korporasi telah diakui sebagai subjek hukum yang lahir oleh hukum dan dapat bertindak dalam lalu lintas hukum dan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, termasuk dalam perkara korupsi, korporasi mendapatkan penegasan penguatan sebagai subjek hukum "orang".¹⁷

Salah satu hal yang penting perlu menjadi catatan adalah bahwa kerangka hukum yang diletakkan dalam UUPA bukanlah suatu kerangka hukum yang sudah rampung. UUPA merupakan suatu kerangka setengah jadi yang harus ditangani secara lebih intensif agar UUPA menjadi suatu kerangka hukum yang lebih baik guna dijadikan kerangka landasan pembangunan hukum nasional¹⁸.

Pesatnya laju pembangunan, terutama bila dikaitkan dengan arus globalisasi dewasa ini, masalah pertanahan diyakini akan semakin berkembang pesat pula, karena tidak lagi sekedar masalah sesederhana yang diperkirakan, akan tetapi lebih jauh dari itu akan mempunyai kandungan politis, yuridis, terutama nilai ekonomis. Akhir-akhir ini, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu negara dengan perekonomian yang berkembang, keadaan ini tentu membuat para pengusaha melirik Indonesia sebagai tempat untuk membuka berbagai usaha. Seiring berkembangnya zaman dalam memasuki era globalisasi, kemungkinan semakin terbukanya kesempatan investor asing untuk berinvestasi dan membuka usaha maupun berkeinginan untuk memiliki properti di Indonesia kian besar. Bank Tanah maupun Undang Undang tentang pertanahan. Ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan, sebagaimana di negara-negara maju lainnya, dapat dipergunakan sebagai sarana merangsang investor agar menanamkan modalnya di Indonesia. Berbagai negara khususnya negara berkembang saling berkompetisi

menawarkan kemudahan ketentuan pertanahan yang menggiurkan para investor asing. Ketatnya persaingan khususnya dibidang perekonomian, mengakibatkan hanya kelompok orang-orang yang mampulah yang sanggup memiliki tanah khususnya dikota-kota besar. Kebutuhan tanah dalam waktu belakangan ini, semakin meningkat seiring dengan semakin berkembangnya perekonomian Indonesia dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai tempat melakukan usaha dan juga sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan usaha, sewa-menyewa, dan jual-beli. Mengingat sangat pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum sebagaimana diuraikan diatas, maka pokok permasalahan yang dikemukakan adalah : Hal hal apasajakah yang harus dilakukan oleh negara/pemerintah sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah dalam memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dan peruntukannya?

METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah metode kualitatif.¹⁹ Penelitian ini berkeinginan untuk mendapatkan pandangan masyarakat terhadap pelaksanaan jaminan hukum atas kepemilikan tanah dan peruntukannya. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang objek utamanya adalah norma, yang dalam penelitian ini adalah norma-norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sifat Penelitian Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dimaksudkan untuk memberikan gambaran sejelas-jelasnya perihal objek penelitian yaitu fakta hukum perihal norma yang terkandung dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang UUPA.

17 Budi Suhariyanto, "Urgensi Pembangunan Yurisprudensi Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Untuk Efektifitas Penegakan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018): halaman 465.

18 Abdurrahman, "Penjabaran UUPA Dalam Sistem Perundang-Undangan Agraria Nasional," in *Laporan Hasil Kajian Bidang Hukum Tanah* (Jakarta: BPHN, 1986), halaman 3.

19 Noong Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2000), 341. Consuelo G. Sevilla, dkk., *Pengantar Metodologi Penelitian* (Jakarta: UI Press, 2006), 73-76. Joseph A. Maxwell, *Qualitative Research Design an Interactive Approach* (London, Sage Publication, 2005), Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat* cet. ke-14 (Jakarta: Gramedia, 1997).

KERANGKA KONSEPSIONAL.

Kata hak berasal dari kata Arab. Kata ini dalam masyarakat Indonesia digunakan secara bebas. Artinya, kata “Hak” digunakan tanpa membedakan rincian makna apakah ia digunakan untuk menunjukkan “kewenangan” (*authority*), “kekuasaan” (*Power*), maupun “kepunyaan” (*possession*). Jadi ketiga unsur ini dicakup dalam satu kata saja yaitu “Hak”. Hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat maka untuk memahami makna kata “Hak” dalam konteks adat, perlu disadari bahwa filosofi adat mengenal perbedaan antara “kewenangan” (*Outhority*) dan “Kekuasaan” (*Power*). Maka subyek hukum misalnya orang pribadi, dalam adat bisa mempunyai “kewenangan” akan tetapi tidak mempunyai “kekuasaan” melakukan sesuatu. Fungsionaris hukum dalam konsep Ter Haar meliputi kepala adat, para hakim, rapat desa, wali tanah, pejabat agama, dan para pejabat desa yang memberikan keputusan di dalam dan diluar sengketa yang tidak bertentangan dengan keyaikan hukum masyarakat, yang diterima.....”²⁰

Sebagai contoh, dalam Hukum Waris, Adat Minang, membedakan antara pihak yang “berwenang” dengan pihak yang “berkuasa”. Atas tanah “ganggam Baunuak”, pihak yang berwenang mewarisi adalah pihak perempuan dan keturunannya. Akan tetapi pihak yang “berkuasa” mengatur adalah pihak laki-laki yang diberi kedudukan adat sebagai “Mamak Kepala Waris”. Kedua unsur pewarisan ini, dinyatakan dengan menggunakan kata “Hak”. Akan tetapi “Hak” bagi perempuan hanya berupa kewenangan dalam menerima dan meneruskan Harta Warisan, namun tidak berkuasa untuk mengatur ataupun mengalihkan hartanya pada pihak lain, sebaliknya berkuasa mengatur dan menjaga tertibnya penerusan harta warisan, tetapi tidak berwenang memiliki harta melalui pewarisan. Pihak laki-laki inipun dinyatakan ikut memiliki “Hak” atas harta warisan yaitu Tanah Ganggam Bauntuak.

Di Jawa, maupun ditempat-tempat lain di Indonesia, perbedaan ini juga terjadi. Dalam pergaulan sehari-hari, warga masyarakat

menggunakan kata “Hak” untuk menunjukkan baik “kewenangan” maupun “kekuasaan” atas sesuatu. Karena itu masyarakat memang menggunakan secara bebas kata “Hak”. Akan tetapi petugas hukum haruslah waspada untuk tetap jeli menganalisa dengan sadar adanya perbedaan tersebut. Oleh karena itu, kata “Hak” dalam adat tidak sama dengan arti kata “*Eigendom*”, serta “*Ownership*” dan “Milik” dalam hukum barat (*Continental dan Common Law*) maupun Hukum Islam. Hak baru lahir setelah ada “Hubungan Nyata” antara manusia atau pribadi dengan benda atau barang tertentu. Hubungan nyata itu lahir melalui suatu proses dalam ikatan pengaruh masyarakat. Hak dalam adat juga lahir melalui suatu proses hubungan nyata.

Hal ini sangat berbeda dengan konsep lahirnya “Hak” menurut hukum barat yang melihat “Hak lahir dari suatu kekuasaan yang lebih tinggi, baik berupa negara maupun Undang-undang dan kesepakatan para pihak”. Singkatnya, hak lahir atas dasar kesepakatan yang diatur Undang-undang (Hukum) sebaliknya dalam adat, “Hak” maupun hukum itu lahir atas dasar proses hubungan atau antar hubungan (interaksi) antara manusia dengan alamnya, yang berlangsung dalam ikatan kesatuan pergaulan hidup, disebut “masyarakat”.

Dengan demikian “hak” dalam filosofi adat bersifat riil (konkrit). Artinya, “Hak” baru ada pada saat terjalinnya, hubungan nyata antara manusia terhadap “benda” tertentu, baik yang bersifat kasat mata maupun yang tidak kasat mata (Gaib). Untuk itu, subyek yang berfungsi sebagai “pemegang hak”, baik berupa perorangan maupun masyarakat, merupakan unsur penting dalam memastikan ada tidaknya hubungan riil tersebut. Pertalian hubungan antara subyek pemegang hak dengan benda yang dikuasai itu diartikan sebagai “mempribadinya kewenangan”. Jalinan inilah yang dengan singkat disebut “Hak”. Jalinan mana bila dipunyai oleh perorangan, maka akan disebut hubungan/hak perorangan, sedangkan bilamana dipunyai oleh masyarakat, maka disebut hubungan/hak masyarakat.²¹

20 Tumbur Palti Daniel Hutapea, Rita Berliana, and Moch Iqbal, *Dinamika Perkembangan Masyarakat Hukum Adat Waris Bagi Masyarakat Adat Batak Karo* (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Dikloat Kumdil, MA-RI, 2018), halaman 76.

21 Ubbe, Ahmad : “Pembalakan Liar dan Peran Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Hutan. (Illegal Logging And The Role Of Indigenoses People In Forest Management), Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol.15 No.3, September 2015, Halaman 330.

Hukum Barat, maka sering diartikan secara sempit untuk hanya meliputi Hak Perorangan saja. Akibatnya, konsep “Individualisasi” itu hanya dikaitkan dengan hak-hak perorangan seperti yang diatur dalam KUHP (BW). Maka kewenangan “subyek pemegang Hak” dari persekutuan hidup berupa keluarga, suku, Desa, Marga, Wanua dan sebagainya, dianggap berada di luar proses “individualisasi” karena tergolong “Hak Komunal”. Penafsiran ini bertentangan dengan konsep hubungan riil hak dalam filosofi adat.

Proses lahirnya “Hak” itu tidak terjadi dalam situasi tertutup dan diam-diam, tetapi harus berada dalam ikatan kekuasaan masyarakat. Meskipun demikian, fungsi dan peranan masyarakat hanya bersifat memberikan “pengakuan”, tentang ada/belum/tidak adanya hubungan yang telah berupa “Hak” atas tanah. Pengakuan mana, hakekatnya hanya menyatakan sifat dari kekuatan berlakunya kewenangan penguasaan masyarakat, yang dibedakan antara “Kuat” dan “Penuh” serta “lemah” dan “tidak penuh”. Karena itu “Hak” tidak pernah bersifat mutlak atau absolut dan konsep adat. Sifat mana tidak berarti “Hak” tidak memiliki kepastian adat yang kuat. “Hak” itu juga pasti dan tidak mudah diubah, karena kepastiannya dijamin oleh perlindungan segenap warga masyarakat berdasarkan pada “pengakuan” masyarakat juga. Demikianlah hakekat makna “pengakuan” dalam adat yang saya kemukakan dalam “teori pengakuan” sebagai dasar bagi lahirnya hak dalam adat.

Artinya, pada saat hubungan yang mempribadikan itu baru dijalin, kewenangan penguasaan masyarakat masih “kuat dan penuh” sedangkan kewenangan penguasaan “subyek pemegang hak” individu masih lemah dan tidak penuh. Akan tetapi seiring dengan lamanya waktu penguasaan “subyek pemegang hak”, maka kewenangan masyarakatpun menjadi bertambah lemah dan tidak penuh. Proses ini berlangsung terus, sampai “subyek pemegang Hak” mewariskan kewenangan penguasaannya kepada keturunannya; maka kewenangan penguasaan masyarakat, menjadi sangat lemah dan tidak penuh, sebaliknya kewenangan subyek pemegang hak menjadi terkuat dan terpenuh. Pada tahap perkembangan inilah hubungan hak itu memperoleh pengakuan masyarakat yang disebut “Yasan” (Jawa). “Druwe” (Bali), “Punya” (Jawa Kuno, Melayu) dan kini diterjemahkan menjadi “Ha Milik” (Bandingkan Dengan pasal 23 UUPA).

Meskipun demikian, kewenangan penguasaan masyarakat itu tetap ada dan tidak pernah lenyap, kewenangan masyarakat tersebut, pada tahap itu, hanya menjadi “Terlemah dan paling tidak penuh”. Demikian pula, kewenangan penguasaan dari subyek pemegang hak pun menjadi “Terkuat dan Terpenuh”. Interaksi dalam proses lahirnya “Hak” demikian inilah yang oleh Ter Haar, dirumuskan: “Mengembang, Megempis Tiada Akhir”. Proses ini pula yang dilembagakan masyarakat adat menjadi “Hak Menuntut Menahun” (Nggugat/Nuntut Oyodan - Perennial Claim), dimana perwujudannya dinyatakan dalam bentuk “Perebutan/Penjarahan Tanah” pada saat struktur kekuasaan politik berubah atau melemah. Keanekaragaman istilah terhadap tanah itu menunjukkan bahwa dalam adat, tanah merupakan suatu kesatuan utuh antara ujud fisik dan supernatural yang hanya dibedakan dalam fungsi, peran dan penggunaannya. Konsep mana bila digambarkan dalam diagram dapat dilukiskan sebagai berikut:

Sebagai perbandingan, misalnya konsep tanah dalam Hukum (*Common Law*), konsep tanah ini didasarkan pada dalil: *Cutus Est Solum Eius st Usque ad Coelum et ad Inferors*, yang artinya: “orang yang mempunyai tanah memilikinya mulai dari surga sampai ke inti bumi. Dalil ini disingkat *Cuius Est Solum*. Jadi tanah dirumuskan sangat luas yaitu mulai dari permukaan Bumi, sampai ke surga dan terus sampai ke inti Bumi. Dalam putusan Hakim, azas “*cuius est solum*” ini banyak menimbulkan perbedaan pendapat umpamanya terhadap batas tingginya udara diatas tanah yang dapat diklaim termasuk milik pemilik tanah. Umumnya diputuskan bahwa bagian udara yang diklaim dapat setinggi 50 Feet (kaki) = ±16,5 meter. Demikian pula terhadap pemilikan tanah dibawah permukaan bumi, juga bisa sampai sedalam 50 feet dari bagian di bawah permukaan bumi. Azas mana ketika dihubungkan dengan azas pemisahan Horizontal serta azas penyatuan dengan bumi (*Fixture = Quicouuid palntutur Solo, Solo Cedit*) maka para ahli hukum di New South Wales (Australia) menciptakan apa yang disebut “*Strata Title*” (Hak Strata/Hak Atas Rumah Susun) pada 1960. UUPA, juga merumuskan arti Tanah dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, tanah diartikan meliputi bumi, air dan ruang angkasa, sedangkan dalam arti sempit, tanah adalah permukaan bumi. Hanya “permukaan bumi” saja

yang dapat dijadikan obyek untuk dikuasai dengan sesuatu hak oleh subyek hukum, baik berupa orang pribadi maupun badan hukum. Kekayaan alam yang terdapat di dalam bumi dan air, yang terletak di bawah permukaan bumi, dikuasai negara dan tidak dapat dipunyai seseorang maupun Badan Hukum dengan sesuatu jenis hak. Maka UUPA membagi dan merinci arti tanah menjadi: Unsur-unsur Agraria yaitu: Bumi, Air, Ruang Angkasa Kekayaan alam yang terkandung dalam unsur-unsur, Agraria, Tanah yaitu Permukaan Bumi saja.

Di samping itu UUPA juga melembagakan kembali unsur dasar dalam filosofi adat yaitu hubungan. Hal ini diatur dalam pasal 1 ayat 1-3 dan pasal 2 ayat 2 pembedaan mana, dilakukan dengan membedakan tanah sebagai benda alam dan tanah sebagai obyek yang dapat dikuasai dengan suatu hak tanah sebagai benda alam, ditetapkan sebagai kekayaan kepunyaan bangsa yang hubungannya bersifat abadi. Jadi selama bangsa Indonesia masih ada maka selama itu pula hubungan abadi inilah yang dalam rumusan UUPA disebut, sebagai “hak bangsa”, yang seharusnya kata “hak” dalam kaitan ini diartikan sebagai “kewenangan mempunyai”. Maka bangsa tidak boleh menjual tanah ataupun membuat perjanjian tanah untuk disewakan kepada pihak manapun, sebab bangsa tidak dapat disebut sebagai suatu “subyek pemegang hak”.²²

Selanjutnya tentang hak atas tanah, dibagi oleh UUPA menjadi dua yaitu “hak menguasai dari negara” dan hak “hak perorangan dan badan hukum”. Kedua hak ini berbeda sifat dan fungsinya.” hak menguasai dari negara”, bukanlah hak yang bersifat mutlak maka fungsinya hanya memberikan kewenangan mengatur dari negara untuk menetapkan hubungan-hubungan yang mungkin lahir antara manusia dengan tanah sebagai benda alam. Sebaliknya “hak perorangan dan badan hukum” merupakan hak yang senantiasa dipengaruhi oleh “hak menguasai dari negara”, dimana fungsinya adalah memberikan kewenangan penuh dan kuat kepada subyek pemegang hak untuk menguasai, menggunakan, dan menikmati hasil tanah dengan kewajiban memelihara tanah agar terpelihara dengan baik.

22 Yurista, Ananda Prima, : “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum, BPHN, Kemenkumham, Volume 5, Nomor3, Desember 2016, Halaman 341.

PEMBAHASAN

A. Jaminan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut UUPA.

Dalam ruang lingkup agraria, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tanggal, 24 September 1960, pengertian tanah dimasukkan merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya saja, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi yang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, yaitu: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Di Indonesia sendiri dalam sistem agraria menganut asas nasionalisme yang menyatakan bahwa : “Hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan”. Asas Nasionalitas adalah salah satu asas dalam UUPA. Asas Nasionalitas dalam hal ini sama dengan Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah. (Pasal 21 Ayat (1) jo. Pasal 26 Ayat (2) UUPA). Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Dalam asas ini ditegaskan bahwa orang asing tidak dapat memiliki tanah di Indonesia dan hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki tanah di Indonesia. Jadi tanah itu hanya disediakan untuk warga negara dari negara-negara yang bersangkutan. Pada hal negara kita sedang gencar gencarnya mencari investor dari luar negeri agar menanamkan investasinya di Indonesia, yang tentunya mempromosikan keunggulan, kemudahan/keuntungan ketentuan pertanahan di Indonesia, dibanding negara lain.

Asas nasionalisme ini terdapat dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 1 ayat (1) (2) dan (3). Pasal 1 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai

bangsa Indonesia". Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, menyatakan bahwa Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan YME adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional". Ini berarti bumi, air, dan angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak bagi bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak daripada pemiliknya saja. Demikian pula, tanah-tanah di daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Pada Pasal 1 ayat (3) UUPA, dinyatakan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi “.

Dengan demikian warga negara asing atau badan usaha asing tidak diperkenankan mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia. namun warga negara asing dapat memiliki tanah di Indonesia dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan Hak sewa Untuk Bangunan. Kesemua hak yang diberikan kepada warga negara asing oleh pemerintah dinyatakan sudah cukup untuk memberikan peran kepada warga negara asing untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan di Indonesia. Hak-hak ini diberikan kepada asing untuk memajukan perekonomian di Indonesia tanpa mencederai dari asas nasionalitas dan asa kebangsaan yang dianut dalam UUPA. Hal ini secara garis besar telah diatur dalam Pasal 41 & Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP) atas tanah.²³

Sejak tanggal 24 September 1960, yang ditandai dengan diundangkannya UU No.5 tahun 1960 LN.1960 N0.104 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), dijumpai ketentuan yang berisikan dasar-dasar pokok yang bersifat umum, yaitu pasal 1 - 15. Dalam kaitan ini diperkenalkan hak bangsa (pasal 1 ayat 1) antara lain ditegaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air bagi seluruh rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung

didalamnya adalah bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3). Maksudnya, selama seluruh rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, selama tanah air Indonesia belum musnah, maka selama itu pula hak bangsa berlangsung terus. Selain itu, dalam pasal 1 ayat 2 juga ditegaskan bahwa hal tersebut adalah sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa yang merupakan kekayaan nasional.

Dalam pasal 2 UUPA, antara lain ditegaskan bahwa dibawah hak bangsa dikenal hak menguasai oleh negara. Sesungguhnya pasal 2 ini merupakan penafsiran autentik (resmi) dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Dalam hal ini ditegaskan tentang kedudukan negara adalah sebagai penguasa. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa hak menguasai negara jauh lebih luas daripada pengertian domein verklaring, karena pengertian domein negara tidak termasuk tanah hak eigendom dan Agrarische eigendom. Sedangkan hak menguasai oleh negara, meliputi bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya baik yang telah ada hak perorangannya maupun yang belum ada. Disisi lain juga dikenal tanah negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara dimana diatas tanah tersebut belum ada hak perseorangannya.

Kalau diteliti penjelasan umum angka II/2, hak menguasai negara yang termasuk pada pasal 2, pada tingkat tertinggi memberikan wewenang kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, penyediaan, pemeliharaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁴

Sebagaimana diketahui salah satu tujuan UUPA adalah untuk menciptakan univikasi hukum dalam bidang agraria, yang bukan saja perangkat hukumnya, namun juga termasuk lembaganya. Salah satu cara untuk mewujudkannya ditempuh

23 Ipak Ayu H Nurcaya - Bisnis.com, 22 Oktober 2017 | 23:12

24 Rooseno,: Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua., Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 IPHI, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia-RI. Vol.16 No.1, Maret 2016, Halaman 62.,

dengan cara ketentuan konversi dalam UUPA. Konversi ini dimaksudkan untuk merubah hak atas tanah sebelum UUPA, baik hak barat maupun adat, menjadi salah satu hak atas yang dikenal dalam UUPA. Untuk dapat dikonversi, terlebih dahulu dilihat wewenangnya apakah mirip atau hampir sama dengan salah satu hak atas tanah yang dikenal dalam UUPA. Misalnya Eigendom menjadi hak milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau bahkan dihapus; Hak Erpacht menjadi hak Guna Usaha. Menurut ketentuan pasal V Konversi, Hak Opstal dan erpacht untuk perumahan dapat dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Dengan kata lain dapat dikatakan, bahwa tujuan diundangkannya UUPA adalah tidak lain untuk menciptakan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Menciptakan peningkatan status kepemilikan hak atas tanah, yaitu dari tidak berstatus menjadi berstatus, girik menjadi hak milik, hak guna bangunan dapat ditingkatkan menjadi hak milik, hak pakai dapat ditingkatkan menjadi hak guna bangunan, dan selanjutnya.

Pada dasarnya badan hukum tidak boleh sebagai pemegang hak milik, tetapi dikecualikan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah dan dikecualikan tersebut dapat menjadi pemegang hak milik, yaitu Menurut PP No.38 tahun 1963, ditegaskan bahwa ada 3 badan Hukum yang ditunjuk, yaitu Bank-bank Milik Pemerintah, Badan/yayasan sosial dan keagamaan, koperasi pertanian. Selanjutnya, dalam PP No.41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, antara lain disebutkan bahwa orang asing yang berkedudukan, kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Rumah atau tempat hunian termaksud dapat dibangun diatas tanah hak pakai oleh negara atau yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.

Masalah pertanahan tampaknya dari masa-kemasa menunjukkan tidak ada kunjung habisnya. Masalah ini senantiasa mengikuti gerak laju pembangunan dimanapun dibelahan bumi ini. Pesatnya laju pertumbuhan penduduk dan perkembangan pembangunan disatu sisi memberikan dampak positif bagi kehidupan umat manusia, namun disisi lain, dapat menghadirkan dampak negatif sebagai akibat terbatasnya tanah sebagai tempat berpijak. Aktivitas manusia semakin

berkembang, sementara tanah adalah tetap. Sejak zaman dahulu kala, pengertian agraria seringkali dipersamakan dengan masalah tanah yang menyangkut pertanian (dalam bahasa Latin disebut Ager, dan Inggris disebut Akker). Sesungguhnya masalah agraria bukan hanya menyangkut pertanian, akan tetapi lebih luas daripada itu. Pengertian agraria menurut ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, adalah bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan bahkan dalam batas-batas tertentu, sewaktu-waktu dapat menyangkut ruang angkasa. Sedangkan pengertian tanah sebenarnya adalah hanya menyangkut bagian luar dari bumi. Dalam pengertian sempit, masalah agraria sering di identikkan dengan masalah tanah.

Sebelum diundangkannya UU No.5 tahun 1960 tentang UUPA tanggal 24-09-1960, di bumi Indonesia ini terdapat dualisme hukum dalam bidang agraria (tanah). Pada saat yang bersamaan berlaku dua perangkat/macam hukum agraria, yaitu hukum agraria barat yang mengatur lembaga-lembaga hukum/hubungan hukum yang tunduk pada hukum barat mengenai tanah yang tertulis dalam Buku II BW, dan hukum tanah adat yang mengatur hubungan hukum mengenai tanah yang tunduk pada hukum adat (tidak tertulis). Keadaan dualisme seperti ini, seringkali menimbulkan masalah yang sulit untuk dipecahkan dan bahkan menimbulkan ketidakpastian hukum terutama pada golongan bumi putra waktu itu. Berlakunya hukum agraria barat, dimulai dari dasar politik daerah jajahan yang sebelum tahun 1870 digunakan politik tanaman paksa (Cultur Stelsel). Politik ini mendapat banyak kecaman karena banyaknya korban yang berjatuh. Dengan adanya tantangan dan kecaman tersebut, serta dengan adanya usaha-usaha permintaan pengusaha-pengusaha swasta asing yang berkeinginan menanamkan modalnya di Indonesia, maka atas dasar pertimbangan tersebut, diajukanlah suatu Rancangan Undang-undang Agraria baru dengan dasar politik oleh Gubernur De Waal, maka terbitlah Agrarische Wet (Stbld 1870/55) sebagai suatu Undang-undang dasar politik agraria oleh pemerintah daerah jajahan.

Sesungguhnya Agrarische Wet ini lahir semata-mata atas desakan pengusaha swasta asing, karena sebelumnya mereka hanya diberikan hak sewa tanah. Sedangkan dengan hak sewa tersebut tidak dapat dijadikan sebagai objek jaminan hutang dengan dibebani hipotik. Dengan berdasarkan pada Agrarische Wet ini, para pengusaha swasta

asing yang menanamkan modalnya di Indonesia, diberikan Hak Erpacht selama 75 tahun. Hal ini bertujuan tidak lain adalah untuk memberikan kemungkinan dan jaminan pada pengusaha swasta asing yang menanamkan modalnya di Indonesia agar modal tersebut dapat berkembang. Hak Erpacht ini merupakan hak atas tanah yang cukup kuat, walaupun tidak sekuat hak Eigendom. Dalam pasal 720 BW antara lain disebutkan, bahwa Hak Erpacht adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya, kegunaan atas suatu benda tidak bergerak, kepunyaan orang lain dengan kewajiban membayar uang wajib tahunan sebagai pengakuan atas eigendomnya. Dalam pasal 724 jo 1164 BW antara lain disebutkan juga bahwa hak erpacht dapat dibebani hipotik. Dan dalam pasal 721 ayat 1 BW, juga ditegaskan bahwa pemegang hak erpacht mempunyai semua wewenang yang terkandung dalam hak eigendom, namun pemegang hak tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan yang sekiranya dapat menurunkan harga tanah tersebut.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Agrarische Wet, pemerintah kolonial mengeluarkan Stbld 1870/118 tentang Agrarische Besluit, yang dalam pasal 1 memuat pernyataan Domein Verklaring. Dalam pernyataan tersebut ditegaskan, bahwa dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ayat 3 dan 3 Agrarische Wet, maka dipertahankan asas bahwa semua tanah kosong yang orang atau pihak lain tidak dapat membuktikan eigendomnya adalah menjadi domein (milik) negara. Dengan Stbld 1875/119A, Asas domein verklaring ini dinyatakan berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa tanah eigendom di Indonesia adalah jumlahnya sangat kecil sekali, karena pada umumnya adalah tanah adat yang tidak ada hak eigendomnya. Ditetapkannya asas domein tersebut, tidak lain adalah berfungsi sebagai landasan hukum bagi pemerintah kolonial untuk dapat memberikan hak-hak atas tanah yang kuat kepada pengusaha swasta asing yang menanam modalnya di Indonesia, yaitu dalam bentuk hak erpacht selama 75 tahun. Karena pada hukumnya, hanya pemilik tanahlah yang dapat memberikan hak erpacht kepada orang lain. Maka untuk melaksanakan hal tersebut, maka negara menyatakan negara sebagai pemilik tanah yang tidak dapat dibuktikan eigendomnya. Dengan demikian pemerintah kolonial tidak perlu membuktikan adanya eigendom di atas sebidang tanah tertentu,

melainkan atas pernyataan tersebut pihak lainlah yang harus membuktikan eigendomnya.

Pernyataan domein ini mendapat tantangan yang cukup keras dari dalam dan luar negeri, karena domein tersebut sangat memperkosa hak-hak warga negara Indonesia asli. Pernyataan domein yang semula bertujuan untuk menimbulkan kepastian hukum, namun kenyataannya justru sebaliknya merupakan sumber keragu-raguan yang paling hebat dalam sejarah peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda. Sebagaimana biasanya hukum barat pada umumnya, maka hukum agraria barat mempunyai sifat individualistis liberal. Hal ini sangat tercermin dari wewenang dari seorang pemilik (eigenaar). Menurut pasal 570 BW ditegaskan, bahwa pemegang hak eigendom mempunyai keleluasaan untuk menikmati kegunaan suatu benda, termasuk tanah dan untuk berbuat bebas dengan sepenuhnya atas benda tersebut, asalkan tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan tidak mengganggu hak orang lain.

Kalau dilihat peraturan perundang-undangan yang membatasi kekuasaan seorang eigenaar, sangat sedikit sekali, sehingga dapat dikatakan seorang eigenaar mempunyai kekuasaan mutlak terhadap benda yang dikuasainya. Hal ini menunjukkan sifat individualistis yang menjadi dasar bagi hukum barat. Namun demikian dalam perkembangannya, secara bertahap unsur-unsur yang bersifat kekuasaan mulai diperhatikan sebagai akibat pengaruh dari konsepsi sosialisme di dunia barat. Jadi dalam perkembangannya yang semula bersifat individualistis sepenuhnya, lama-kelamaan mulai memperhatikan dasar-dasar kemasyarakatan. Dari perkembangan inilah dikenal fungsi sosial dalam hukum agraria barat. Berlainan dengan sifat dan jiwa hukum agraria adat yang mempunyai landasan kemasyarakatan yang cukup kuat, yaitu fungsi sosial yang menjadi dasarnya. Hal ini dapat terlihat dari beberapa contoh hak atas tanah, yaitu hak ulayat, hak komunal desa. Dalam hal ini unsur kebersamaan dan fungsi sosial sangat menonjol. Meskipun demikian, dalam perkembangan yang disebabkan adanya pengaruh dari luar, hukum agraria adat yang semula sangat bersifat kebersamaan, mulai memperhatikan hak-hak perseorangan/ individualistis. Tegasnya, hukum agraria adat fungsi sosial itu sejak semula telah ada.

B. Struktur Kepemilikan Hak Atas Tanah (Landreform).

Pada awalnya salah satu tujuan UUPA dibentuk, adalah untuk menciptakan keadilan dibidang pertanahan, pemerataan pemilikan tanah, agar para petani tidak bertanah, dapat mempunyai tanah demi kemajuan hidupnya dan perbaikan kesejahteraannya. Tujuan pokok UUPA adalah melakukan perombakan agraria. Struktur kepemilikan tanah dirubah agar kaum tani yang tak punya tanah dapat memiliki tanah untuk berproduksi. Dan mereka yang memiliki tanah secara berlebihan perlu dibatasi areal kepemilikannya, memungkinkan fungsi tanah dapat didayagunakan secara wajar untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat. Dalam konteks politiknya, perubahan agraria yang diperjuangkan UUPA ingin meletakkan landasan keadilan dalam kepemilikan tanah, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Proses penetapan ketentuan kepemilikan tanah dari UUPA ini bukan hanya telah mengurangi dominasi hukum kaum tuan tanah yang sudah lama berjalan, akan tetapi juga member kesempatan kepada kaum miskin untuk menguasai nasibnya sendiri melalui kepemilikan tanah. Pembatasan hak kepemilikan tanah dan dibukanya pintu bagi mereka yang tidak punya tanah untuk memilikinya. Namun bagaimakah pelaksanaannya kini, 59 tahun telah berlalu, yang muncul malah persawahan yang hijau royo-royo melainkan yang menjamur malah hutan beton dimana-mana; munculnya tuan-tuan tanah baru yang menguasai puluhan, ratusan, ribuan bahkan jutaan hektar tanah yang dapat berupa perkebunan kelapa sawit, tanah pertanian, kompleks apartemen/perumahan, resort, kawasan industri dan penataan serta pengaturan hak-hak atas tanah menjadi mundur.

Kasus-kasus pertanahan akhir-akhir ini bermunculan dengan dimensi yang sangat mengkhawatirkan. Sebut saja diantaranya, kasus Mesuji Lampung, Kasus penyerobotan tanah perkebunan di Sumatera Utara, kasus tanah di Nusa Tenggara Barat, Makassar, Papua, dan di berbagai belahan bumi lainnya diwilayah Republik Indonesia ini, merupakan bukti yang tidak terbantahkan.

Jutaan hektar tanah absentee yang oleh UUPA pada dulunya telah diserahkan dan telah menjadi milik masyarakat miskin dan kaum tani

dimasa awal tahun 1960-an, kini telah diambil dan dikuasai kembali oleh pihak perkebunan, dan pihak lainnya. Masyarakat miskin, kaum tani miskin dituduh sebagai penyerobot tanah dan mereka dikalahkan tuntutananya dengan berbagai motivasi dari pihak-pihak vested interest untuk menundukkan masyarakat miskin dan kaum tani miskin itu. Gejala demikian dengan sendirinya telah menentang kedudukan UUPA dan tujuan pelaksanaan landreform di negeri ini, sesuatu yang sangat didambakan oleh seluruh rakyat Indonesia, yang hamper 80% mata pencahariannya bersumber dari tanah.

Walaupun tidak tepat betul, tetapi tidak sedikit yang mengartikan landreform sebagai redistribusi tanah. Timbulnya pengertian ini tidak dapat dicegah, karena salah satu esensi yang dikandung UUPA itu memang mengenai pembatasan kepemilikan tanah pribadi. Esensi yang lain tentunya penertiban dan jaminan hukum terhadap pemilikan tanah. Apapun esensinya, UUPA itu memang perlu dilaksanakan sesuai dengan huruf dan semangatnya. Pada awal diberlakukannya UUPA, jutaan hektar tanah yang tidak didayagunakan (absentee) mulai dijadikan tanah berproduksi. Salah satu hasilnya waktu itu, adalah tercapainya target swasembada pangan. Pembangunan pertanian sukses, dan tentunya lebih sukses lagi bila tanah ada ditangan petani. Namun keadaan pasca tahun 1965 menimbulkan ketidak pastian. Peran UUPA sebagai alat pengembangan politik agraria, dieliminir. Oleh karena itu, menjadi kewajiban semua pihak dewasa ini, untuk membantu pihak agrarian untuk mengatasi hambatan-hambatan politis, psikologis, bidang ilmiah. Maka sebaiknya pemerintah daerah, terutama di tingkat rendah, melaksanakan hakekat dan segala esensi yang dikandung UUPA agar jangan sampai salah kaprah.

Landreform di negeri ini jangan pernah berhenti dan tidak pernah berhenti. Jangan hendaknya diartikan hanya sebagai pembagian tanah kembali tanah, sehingga landreform dianggap identik dengan redistribusi tanah. Trasmigrasi juga termasuk program landreform dalam arti luas. Praktis sekarang ini diatas kertas, tidak ada lagi tanah untuk dibagi-bagikan. Pengertian ini penting, untuk menghindarkan kekeliruan. Yang dilaksanakan pemerintah sekarang adalah, bagaimana memanfaatkan tanah yang ada untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Misalnya

mengatur penggunaan tanah di pulau-pulau lain diluar Jawa dan Madura serta Bali bagi rakyatnya.

Makanya di ulang tahun yang ke 59 UUPA kali ini, hendaknya kita melemparkan pandangan secara luas pula. Kita mempunyai hamparan bumi dan air serta dengan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Supaya hal ini tercapai, maka diperlukan peraturan mengenai kepemilikan tanah, penguasaan dan penggarapan tanah atas dasar baru, yaitu dasar-dasar hukum modern yang sesuai dengan perkembangan globalisasi dunia, tidak aneh sendiri, dan tentunya tidak bertentangan dengan UUPA. Banyak langkah dan kebijakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah, termasuk dalam kategori berbagai peraturan perundang-undangan pelaksanaan UUPA. Pemprop, pemkot, pemkab, camat, lurah dan kepala desa yang bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dapat merupakan satu langkah yang membangkitkan harapan terwujudnya program landreform dan menjadikannya sebagai bagian dari pelaksanaan administrasi pemerintahan

Dengan peraturan-peraturan lain yang dilengkapi pada peraturan yang telah ada, penyerahan pelaksanaan landreform kepada pemerintah daerah memperlancar kerja besar landreform. Apakah dengan demikian berarti UUPA perlu direvisi? Secara umum UUPA telah memadai dalam menyelenggarakan hak-hak atas tanah di Indonesia, sungguhpun harus dipermasalahkan banyak hal untuk diperjelas dan diluruskan. Seyogianya memang, perlu segera dikeluarkan undang-undang atau peraturan pelaksanaan tentang pelaksanaan dari berbagai lembaga yang diperintahkan oleh UUPA. Program landreform perlu ditegaskan kembali di Indonesia sebagai dasar pengembangan seluruh system ekonomi dan industri, serta untuk pemantapan kepastian hukum. Untuk mensukseskan program transmigrasi yang mulai redup akhir-akhir ini, perlu ditegaskan bahwa program ini termasuk program landreform, dan dasar UUPA adalah hukum adat.

Seyogianya semua peraturan keagrariaan dikeluarkan selaras dengan fungsi dan tugas kementerian/kelembagaan lainnya. Seluruh aspek, baik pertambangan, pertanian, transmigrasi, kehutanan, perikanan, perairan pedalaman, serta kelautan, haruslah selalu berpedoman kepada

UUPA. Akhirnya golongan masyarakat ekonomi lemah, secara lebih konsekuen harus dilindungi untuk menjaga agar tidak terjadi keributan, keresahan dan kerusakan yang lebih besar dikalangan masyarakat, sebagaimana terjdadi diberbagai tempat di Indonesia belakangan ini. Oleh karena itu diperlukan keberanian untuk melaksanakan kemauan UUPA dan berbagai peraturan pelaksanaannya, bukan saja dari kalangan pemerintah, akan tetapi juga dari kalangan masyarakat luas yakni selain menerima hak, masyarakat diminta melaksanakan kewajiban-kewajibannya.

Upaya peningkatan SDM dan kemampuan tekhnis aparat agrarian, perlu terus ditingkatkan, serta dilakukannya sosialisasi dan pemahaman agrarian kepada seluruh lapisan masyarakat agar memahami hak dan tanggungjawabnya. Apabila masyarakat dan aparat sudah saling memahami tentang gambaran persoalan pertanahan, maka kita optimis UUPA dapat dilaksanakan sebagaimana diharapkan. Mengingat posisi pertanahan yang begitu sentral dan strategis dalam masyarakat, maka sudah tiba waktunya untuk mengambil langkah yang betul-betul bisa menjadikan pokok pikiran yang ditunangkan dalam UUPA sebagai kenyataan objektif sesuai dengan makna dan jiwa yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

C. Penurunan Derajat Kepemilikan Hak Atas Tanah.

Maraknya bisnis property oleh perusahaan (korporasi) pembangunan perumahan akhir-akhir ini, disatu sisi menunjukkan pesatnya perkembangan pembangunan di tanah air, namun disisi lain dapat menimbulkan masalah hukum kepemilikan hak atas tanah. Di berbagai lokasi penjuror tanah air khususnya di kota-kota besar, terbatasnya lahan yang tersedia serta terkonsentrasinya pembangunan di pusat kota, mengakibatkan harga tanah membubung tinggi sehingga merangsang minat para pelaku bisnis untuk memanfaatkan situasi tersebut. Berbagai pemukiman penduduk dengan dengan status hak milik, girik, maupun hak-hak atas tanah lainnya, dibebaskan/digusur oleh para pengembang guna pembangunan apartemen, rumah mewah, real estate, perkantoran, pusat perbelanjaan, mall, dan lain sebagainya. Kemudian hasil pembangunan tersebut dijual kembali kepada konsumen, yang tentunya untuk konsumsi kalangan berduit, dengan status tanah hak guna bangunan. Masyarakat

tergusur, selanjutnya mencari pemukiman baru ke pinggiran kota.

Apakah para pengembang hanya menjual bangunannya saja atautkah berikut tanahnya. Sebagaimana diketahui yang dimaksud dengan hak guna bangunan menurut ketentuan Bagian V, pasal 35 UU.No.5 tahun 1960 tentang UUPA, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Apabila ketentuan tersebut diatas dikaitkan dengan bisnis apartement/perumahan dewasa ini, terlihat bahwa konsumen hanya membeli bangunannya saja tidak berikut tanahnya. Karena tanahnya adalah tetap milik pengembang. Namun dalam kenyataannya, para konsumen juga harus membayar setiap kelebihan tanah tanpa bangunan dengan tunai. Disamping itu pengembang juga menjual kavling-kavling tanpa bangunan. Dengan pengertian lain, bahwa konsumen hanya membeli bangunannya saja, tidak berikut tanahnya, dan pengembang tetap sebagai pemilik tanah setelah waktunya berakhir. Bertitik tolak dari kenyataan tersebut, apakah perusahaan (korporasi) telah melakukan pelanggaran hukum dan dapat dituntut telah melakukan perbuatan pidana? Perkembangan korporasi sebagai subjek hukum pidana telah terjadi diluar KUHP dalam perundang undangan khusus. Tindakpidana biasanya berkaitan dengan pertanggungjawaban, dimaksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersebut dapat dipertanggungjawabkan atas pidana atau tidak terhadap tindakannya.²⁵

Hal ini sebagaimana dimaksud dalam pasal 40 UUPA, bahwa hak guna bangunan hapus karena: jangka watunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah dan ketentuan pasal 36 ayat 2 UUPA. Untuk keperluan pemakaian tanah pengembang tersebut, konsumen wajib membayar sejumlah uang. Melihat kenyataan tersebut, apakah hal ini tidak mirip dengan hak sewa untuk bangunan sebagaimana

dimaksud pada bagian VII pasal 44 UUPA, yaitu seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; dan sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Bertitik tolak dari ketentuan hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah, apakah para pengembang terlebih dahulu menjelaskan keadaan tersebut kepada para konsumen, atautkah para konsumen telah mengetahui ketentuan tersebut sebelum memutuskan membeli rumah dengan fasilitas KPR BTN, atau apartemen, kondominium, real estate, dan sebagainya. Pada hal sejatinya, adapun maksud dan tujuan diundangkannya UUPA adalah tidak lain untuk menciptakan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Menciptakan peningkatan status kepemilikan hak atas tanah, yaitu dari tidak berstatus menjadi berstatus, girik menjadi hak milik, hak guna bangunan dapat ditingkatkan menjadi hak milik, hak pakai dapat ditingkatkan menjadi hak guna bangunan, dan selanjutnya. Kiranya hal ini menjadi pemikiran para konsumen sebelum memutuskan membelinya.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas. Penjelasan Umum II angka (2) ini, terlihat bahwa kekuasaan negara digambarkan seolah-olah tidak sebagai dasar, akan tetapi menjadi berdampingan dengan hak perseorangan atas tanah. Tampak lebih menonjol pandangan hak individu yang disejajarkan dengan kekuasaan negara. Suatu pandangan yang sejajar dengan pandangan ajaran hukum kodrat yang individualistis.

Sungguhpun demikian, Penjelasan Umum II angka (2) di atas, dapat dijadikan pedoman bahwa istilah "Tanah dikuasai negara" tidak berarti tanah yang dipunyai oleh negara. Undang - undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditetapkan oleh Pasal 33 Ayat (3) Undang - Undang dasar 1945, tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Sesuai dengan pangkal pendirian di atas, perkataan "dikuasai" bukan berarti "dimiliki". Hal itu sekaligus pula menunjukkan bahwa asas domain yang dikenal sebelumnya telah ditinggalkan oleh

25 Budi Suhariyanto, Bettina Yahya, and Lilik Mulyadi, *Sistem Pidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa* (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat KUMDIL, MAQ-RI, 2018), halaman 53.

undang-undang pokok agraria nomor 5 tahun 1960. Penjelasan umum 11 angka (2) dengan jelas menyatakan: “Asas domain yang dipergunakan sebagai dasar dari perundang-undangan agraria yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru asas domain adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas pada Negara yang merdeka dan modern.”²⁶

Khusus mengenai hak pengelolaan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 26 Maret 1973 Nomor DL. B. 3/37/3/1973 menyatakan bahwa hak pakai dan hak pengelolaan tidak dapat dibebani hipotek dan *Credietverband*. Dengan demikian berarti, bahwa hak pengelolaan tidak dapat dijadikan objek hak tanggungan. Hal ini tentunya sangat berlawanan dengan kebijakan pemerintah dewasa ini, pada hal kemudahan berusaha di Indonesia dewasa ini sedang giat giatnya dilaksanakan seiring dengan masa periode kedua masa pemerintahan Jokowi-KH, Machruf Amin. Pemerintah telah mencanangkan peningkatan ranking kemudahan berusaha dari peringkat 109 menjadi 40. Survei kemudahan berusaha dilakukan setiap tahun oleh world bank. Beberapa tahun terakhir, MA-RI turut berperan meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia melalui penerbitan sejumlah kebijakan dalam bentuk SK.MA-RI, Peraturan MA (perma), SEMA sebagai perangkat hukum memadai yang memberi kepastian keamanan dan jaminan lebih baik dalam berusaha.²⁷

Seiring berkembangnya zaman dalam memasuki era globalisasi, kemungkinan semakin terbukanya kesempatan investor asing untuk berinvestasi dan membuka usaha maupun berkeingininan untuk memiliki properti di Indonesia kian besar. Akan tetapi sampai saat ini negara kita Republik Indonesia, belum mempunyai ketentuan yang mengatur tentang Landreform, Bank Tanah

maupun Undang Undang tentang pertanahan. Ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan, sebagaimana di negara-negara maju lainnya, dapat dipergunakan sebagai sarana merangsang investor agar menanamkan modalnya di Indonesia. Berbagai negara khususnya negara berkembang saling berkompetisi menawarkan kemudahan ketentuan pertanahan yang menggiurkan para investor asing. Ketatnya persaingan khususnya dibidang perekonomian, mengakibatkan hanya kelompok orang-orang yang mampulah yang sanggup memiliki tanah khususnya dikota-kota besar. Kebutuhan tanah dalam waktu belakangan ini, semakin meningkat seiring dengan semakin berkembangnya perekonomian Indonesia dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai tempat melakukan usaha dan juga sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan usaha, sewa-menyewa, dan jual-beli.

Untuk menyikapi pesatnya pertumbuhan dan perkembangan bisnis, termasuk bidang usaha properti di Indonesia, ke depan diperlukan adanya jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Untuk itu, dengan penyusunan RUU Pertanahan diharapkan pemerintah mampu mengisi kekosongan UU Pokok Agraria atau pun mengubah dengan kepastian yang lebih menjamin. UUPA, sampai saat ini belum menyebut secara spesifik peruntukan lahan khususnya untuk kawasan perumahan. Padahal kebijakan peruntukan lahan sangat penting untuk menjamin ketersediaan pasokan perumahan rakyat sehingga tata ruang dapat mengontrol hak-haknya. Rencana pembentukan Bank Tanah, dinilai dapat menjamin kepastian lahan bagi perumahan. Pemerintah dalam draft perencanaan lembaga Bank Tanah perlu memastikan peruntukan kepentingan pembangunan secara spesifik untuk ketersediaan lahan perumahan rakyat.

KESIMPULAN

Timbulnya berbagai persoalan tanah antara lain bebangkal pada adanya karancuan dalam pengaturan dan adanya kelemahan dalam melakukan implementasi berbagai ketentuan dalam praktek, diantaranya tentang tidak adanya jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah, karena sewaktu waktu dapat diambil alih oleh negara; konsistensi pelaksanaan

26 Chandranegara, Ibnu Sina, “Purifikasi Konstitusional Sumber Daya Air di Indonesia”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Ham-RI, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016. Halaman 365.

27 Ismail Rumadan, *Kewenangan Pengadilan Dalam Eksekusi Putusan Perdana Untuk Mendukung Kemudahan Berusaha* (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI, Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat KUMDIL, MA-RI, 2018), halaman 84.

ketentuan tentang penyediaan lahan tanah dan peruntukannya, terutama untuk kepentingan perumahan (bank Tanah), perubahan struktur kepemilikan tanah (Landreform).

Hukum Agraria menjadi jawaban atas persoalan yang kerap menghantui pengembang dan utamanya konsumen properti di Indonesia. Rencana pemerintah menyusun regulasi Bank Tanah dalam Rancangan Undang Undang Pertanahan, adalah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak, sehubungan dengan persoalan aspek hukum jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah di Indonesia, yang kerap menghantui investor, pengembang dan utamanya konsumen properti di Indonesia. Masalah Hukum jaminan kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah di Indonesia, masih belum rampung. Pasalnya sejak mewarisi hukum zaman kolonial hingga sekarang regulasi pertanahan belum sepenuhnya mengatur hak kepemilikan tanah dan peruntukannya, perubahan struktur kepemilikan tanah (landreform) yang pada akhirnya selalu merugikan rakyat kecil.

SARAN

Pemerintah seyogianya segera untuk menuntaskan masalah jaminan kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah peruntukannya, dengan cara menyusun peraturan perundang-undangan tentang kepemilikan dan peruntukan hak atas tanah (bank Tanah); perubahan struktur kepemilikan Tanah (Landreform); yang tentunya kesemuanya termuat didalam RUU Pertanahan. Apabila pembangunan dan penjualan apartemen/perumahan dewasa ini dikaitkan dengan maksud dan tujuan UUPA, terlihat bahwa telah terjadi degradasi (penurunan) kepemilikan hak atas tanah, dimana sebelum tanah tersebut dibebaskan, status kepemilikannya adalah hak milik, girik, tanah adat dan lain sebagainya.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku:

- Atmasasmita, Romli. *Hukum Kejahatan Bisnis, Teori Dan Praktik Di Era Globalisasi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Abdurrahman. *Hak Pengelolaan Tanah Negara Sebuah Hasil Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: BPHN, 1987.
- . “Penjabaran UUPA Dalam Sistem Perundang-Undang Agraria Nasional.” In *Laporan Hasil Kajian Bidang Hukum Tanah*, 3. Jakarta: BPHN, 1986.
- BPHN. *Laporan Penelitian Kompilasi Putusan Administrasi Mengenai Pembebasan Tanah Yang Dihuni Secara Liar*. Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, 1985.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan, 1985.
- Hartono, Sunaryati. “Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia.” Bandung: Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1991.

Jurnal:

- Chandranegara, Ibnu Sina, : “Purifikasi Konstitusional Sumber Daya Air di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Ham-RI, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016*.
- Dani, Umar. “Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia : Sistem Unity Of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya.” *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI 7*, no. 3 (2018).
- Hutapea, Tumbur Palti Daniel, Rita Berliana, and Moch Iqbalo. *Dinamika Perkembangan Masyarakat Hukum Adat Waris Bagi Masyarakat Adat Batak Karo*. Jakarta: *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI Puslitbang*

- Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil, MA-RI, 2018.
- Risnain. Muh, :“Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Ham-RI, Volume 5, Nomor3, Desember2016,
- Rumadan, Ismail. *Kewenangan Pengadilan Dalam Eksekusi Putusan Perdata Untuk Mendukung Kemudahan Berusaha*. Jakarta: *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI* Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat KUMDIL, MA-RI, 2018.
- Rooseno, : Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua:, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol.16 No.1, Maret 2016, IPHI, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia-RI.
- Soesangobeng, Herman. “Materi Kuliah Hukum Agraria Lanjutan.” Jakarta, 2001.
- Suhariyanto, Budi. “Urgensi Pembangunan Yurisprudensi Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Untuk Efektifitas Penegakan Hukum Di Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018)
- Suhariyanto, Budi, Bettina Yahya, and Lilik Mulyadi. *Sistem Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa*. Jakarta: *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI* Puslitbang Hukum dan Peradilan, Badan Litbang Diklat KUMDIL, MA-RI, 2018.
- Tobing, Christina NM. “Menggas Pengadilan Hubungan Industrial Dalam Bingkai IUS Constituendum Sebagai Upaya Perwujudan Kepastian Hukum Dan Keadilan.” *Jurnal Hukum dan Peradilan MA-RI* 7, no. 2 (2018).
- Ubbe, Ahmad : “Pembalakan Liar dan Peran Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Hutan. (Illegal Logging And The Role Of Indigenoses People In Forest Management), Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, IPHI, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia-RI. ISSN 1410-5632 Vol.15 No.3, September 2015.
- Yurista, Ananda Prima, : “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Ham-RI, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016.

On-Line :

Ipak Ayu H Nurcaya - Bisnis.com, 22 Oktober 2017 | 23:12

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Republik Indonesia, 1960.