

EKSISTENSI HAK MILIK ATAS TANAH DI INDONESIA

Yuwono Prianto *)

ABSTRACT

A fee simple absolute (hak milik) on a piece of land is the highest right under Indonesian law which can only be owned by an Indonesian with a single Indonesian citizenship. Other subjects such as juristic persons or foreigners are not entitled to have such a right. This article discusses some issues on the existence and use of land based on this right. It offers some kinds of transactions in which the owner can do it with somebody else. It also deals with relation between the government and an individual regarding this right.

I. PENDAHULUAN

Dua puluh empat tahun sudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria berlaku, namun masih banyak hal yang diatur oleh undang-undang tersebut belum dapat dijabarkan lebih lanjut hingga saat ini. Sebagai peraturan dasar, undang-undang yang lebih dikenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) itu hanya mengatur asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja. Untuk itu diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Dari sekian banyak hal yang belum dijabarkan, di antaranya adalah hak milik yang secara khusus diatur dalam Pasal 20-27 UUPA. Di samping itu, hak milik juga disebut dalam Pasal 35, 37, 41, 43, 44, 46, 49, 50, 51, 56, serta Pasal I, II, dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi.

Berbicara tentang hak milik, berarti kita telah sampai pada suatu "medan pikiran" yang langsung berhadapan dengan "wilayah ideologi" yang sangat rawan bagi kita, yakni komunisme dan sejenisnya maupun kapitalisme dan sejenisnya karena yang satu pada dasarnya sama sekali tidak mau mengakui adanya hak milik pribadi sedangkan yang lain menjunjung hak milik sebagai kemutlakan dalam lalu lintas hukum (Purbacaraka: 1982: 3). Bidang keagrarian dapat kita jadikan pedoman dalam pembicaraan kita tentang hak milik berhubung hanya dalam Undang-Undang Pokok Agraria saja kita jumpai pengaturan hak milik secara tegas dan jelas. Hal ini disebabkan pula karena tanah merupakan obyek hukum yang paling vital dan kebutuhan hidup yang paling primer bagi setiap orang di mana saja dan kapan saja. Akibatnya sebagaimana yang kita lihat, hak milik yang diatur dalam bidang keagrarian merupakan hak milik yang paling ketat, dalam

*) Staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

arti paling berat persyaratannya bila dibandingkan dengan persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pemegang hak milik dalam bidang-bidang kehidupan yang lain. Tetapi sebagai imbangannya, nilai perlindungan hukum yang dihasilkan bagi para pemegangnyapun mengandung kadar kepastian yang dapat dikatakan paling tinggi (Purbacaraka, 1982: 64).

Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah tentang: (1) bagaimana pengaturan hak milik atas tanah dalam UUPA; (2) bagaimanakah eksistensi hak milik atas tanah menurut UUPA; dan (3) bagaimanakah kebijakan pemerintah tentang eksistensi hak milik atas tanah di Indonesia.

II. PENGATURAN HAK MILIK ATAS TANAH DALAM UUPA

Melihat jumlah pasal yang mengatur secara khusus tentang ketentuan-ketentuan hak milik atas tanah, dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut demikian singkat namun jelas dan tegas. Hal tersebut adalah wajar mengingat bahwa UUPA sebagai peraturan dasar hanya memuat asas-asas dan soal-soal pokok dari hukum agraria nasional.

Hak milik atas tanah dirumuskan pengertiannya dalam Pasal 20 Ayat (1) sebagai hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai seseorang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Dalam Penjelasan Pasal 20 dinyatakan bahwa pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang "mutlak", tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Penggunaan kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya: paling) kuat dan terpenuh.

Berdasarkan rumusan tersebut, setiap pemegang hak milik mempunyai kekuasaan untuk melakukan perbuatan hukum seperti: membebani tanahnya dengan hak-hak atas tanah yang sekunder (hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa), membebani tanahnya dengan hak jaminan atas tanah (hak tanggungan dan fidusia) maupun mengalihkan kepada pihak lain (menjual, menukar, menghibahkan, serta mewariskan).

Pada dasarnya yang dapat menjadi pemegang hak milik adalah warga negara Indonesia yang tunggal kewarganegaraannya (WNI tunggal), sedang badan hukum Indonesia harus berdasarkan penetapan pemerintah (Pasal 21). Ketentuan tersebut dibuat sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 9 Ayat (1) yang menyatakan hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

Dalam hubungannya dengan tanah, maka "hubungan yang sepenuhnya" itu, adalah hubungan hak milik. Ketentuan yang mengadakan perbedaan antara WNI dan orang asing dalam hal-hal yang berhubungan dengan penguasaan dan pemilikan tanah itu sesuai dengan peraturan hukum agraria adat di banyak daerah. Hanya warga masyarakat hukum sendiri saja yang dapat menguasai tanah dengan hak milik. "Orang asing" hanya dapat mempunyai hak pakai yang berjangka waktu pendek, misalnya sekali panen (Harsono: 1975: 207).

Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa orang asing secara mutlak tidak diperbolehkan mempunyai tanah dengan hak milik. Mereka masih dibuka kemungkinan untuk memperoleh dan menguasai tanah hak milik, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 Ayat (3), misalnya dalam hal terjadi pewarisan tanpa wasiat, percampuran harta karena perkawinan, kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Dengan catatan, orang yang bersangkutan wajib melepaskan haknya dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan Indonesia.

Walaupun hak milik dinyatakan sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, hal ini tidak berarti bahwa pemegang hak milik atas tanah dapat berbuat sekehendak hatinya. Kekuasaan yang dipunyai oleh pemegang hak milik atas tanah dibatasi oleh kalimat terakhir ketentuan Pasal 20 Ayat (1) yang menunjuk secara tegas ketentuan Pasal 6, yakni semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Perlu ditegaskan di sini bahwa istilah fungsi sosial dalam Pasal 6 UUPA berbeda pengertiannya dengan istilah yang sama sebagaimana dikemukakan oleh Leon Duguit yang berusaha mencari titik tengah antara paham liberalisme dan sosialisme. Dalam pemikiran dan ajaran hukum di dunia Barat, fungsi sosial pada hak-hak perorangan mengandung arti bahwa hak perorangan bukan hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus juga kewajiban untuk melaksanakannya. Misalnya Pasal 14 Ayat (2) Konstitusi Bonn (Jerman Barat) yang dibentuk pada tahun 1948-1949 menyatakan bahwa: "*Property shall involve obligations. Its use shall simultaneously serve the general welfare*" (Soepomo: 1957: 37).

Berlainan dengan pemikiran tersebut, fungsi sosial hak-hak atas tanah baik menurut konsepsi hukum adat maupun konsepsi UUPA, merupakan sifat yang asli sebagai hak-hak yang bersumber pada hak masyarakat. Karena itu sejak lahirnya mengandung unsur-unsur kemasyarakatan. Sifat hak-hak perorangan menurut konsepsi hukum barat tersebut bukanlah sifat yang asli, melainkan merupakan hasil dari perkembangan dalam pemikiran hukum selama abad yang lalu, sebagai akibat dari kekecewaan-kekecewaan konsepsi abad ke-18, yang memberikan sifat individualistis

kepada hak-hak perorangan. Dalam pada itu, biarpun sudah mengandung unsur-unsur kemasyarakatan, namun hak-hak perorangan menurut konsepsi hukum barat tersebut masih tetap berpangkal pada hak-hak individu yang individualistis (Harsono: 1975: 227).

Penggunaan tanah hak milik, demikian pula hak-hak lainnya, yang semata-mata demi kepentingan pribadi tidak dibenarkan, apalagi sampai menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dengan kata lain, penggunaan tanahnya senantiasa harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak yang bersangkutan serta bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

UUPA sebagai penjabaran lebih lanjut politik pertanahan nasional, sebagaimana tertera dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, telah menetapkan aturan-aturan dasar dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat. Langkah awal telah ditetapkan dengan menempatkan warganegara Indonesia sebagai *primus inter pares* dalam mendapatkan hak atas tanah, dengan pembatasan terhadap badan hukum Indonesia dan badan hukum asing maupun warganegara asing. Hal itu ditempuh semata-mata untuk mencegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dimiliki dengan hak milik. Namun demikian, pembatasan terhadap badan hukum Indonesia tersebut ada pengecualiannya, misalnya sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Umum II Angka (5) UUPA. Penjelasan ini menyatakan bahwa:

“Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu “escape clause” yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya “escape clause” ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat (2)). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu.”

Ketentuan yang tertera dalam Pasal 21 Ayat (2) UUPA di atas ditegaskan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah. Ada pun badan-badan hukum yang dimaksud adalah: (1) bank-bank yang didirikan oleh negara; (2) perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian; (3) badan-badan keagamaan; dan (4) badan-badan sosial.

Badan-badan keagamaan dan badan-badan sosial dapat menjadi pemegang hak milik atas tanah berdasarkan penunjukan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (dulu: Menteri Pertanian/Agraria) setelah mendengar menteri-menteri yang bersangkutan. Contoh badan-badan keagamaan yang ditunjuk sebagai pemegang hak milik atas tanah, di antaranya adalah Gereja Pantekosta di Indonesia (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: SK 3/DDA/72 tanggal 19 Januari 1972) dan Persyarikatan Muhammadiyah (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: SK 14/DDA/72 tanggal 10 Februari 1972).

Peluang yang diberikan kepada badan-badan tertentu untuk mendapatkan hak milik atas tanah, dibarengi dengan pembatasan-pembatasan. Bagi bank negara, penggunaan hak milik itu untuk keperluan tempat bangunan-bangunan yang di perlukan guna menunaikan tugasnya serta untuk perumahan bagi para pegawainya. Sekiranya bank negara memperoleh tanah hak milik berdasarkan eksekusi melalui pelelangan umum maka untuk keperluan-keperluan tersebut diperlukan ijin Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Di luar hal itu tanah hak milik yang diperoleh secara demikian harus dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik atas tanah dalam waktu satu tahun sejak diperolehnya tanah hak milik tersebut (Pasal 2 PP 38/1963).

Bagi koperasi pertanian bidang tanah hak milik yang dikuasai luasnya tidak lebih dari batas maksimum, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 (Pasal 3 PP. 38/1963). Bagi badan keagamaan dan badan sosial, tanah yang bersangkutan digunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usahanya (Pasal 4 PP. 38/1963).

Di samping pembatasan-pembatasan khusus yang diatur dalam Pasal 21 Ayat (3) UUPA, pembatasan lain tertera dalam ketentuan Pasal 26 Ayat (2) yang melarang dilakukannya perbuatan hukum pemindahan hak milik secara langsung atau tidak langsung dalam bentuk jual beli, hibah atau pemberian dengan wasiat kepada orang asing, orang yang mempunyai kewarganegaraan asing di samping kewarganegaraan Indonesiannya, dan badan hukum. Jika ketentuan tersebut dilanggar, telah ditetapkan sanksi, yakni perbuatan hukum yang bersangkutan batal demi hukum, tanahnya jatuh kepada negara, dan semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Setiap peralihan, hapusnya, dan pembebanan hak milik dengan hak-hak lain wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan BPN Kabupaten/Kotamadya setempat, berdasarkan ketentuan-ketentuan Pasal 19 UUPA yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 UUPA penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi, misalnya dalam hal sewa, bagi hasil atau hak guna bangunan. Ketentuan ini sebagai pengecualian dari asas yang dimuat dalam Pasal 10 yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif demi mencegah cara-cara pemerasan oleh pihak lain.

Hak milik dapat terjadi karena tiga hal, yaitu menurut hukum adat, karena penetapan pemerintah, dan karena ketentuan undang-undang. Ada pun hal yang menjadi sebab hapusnya hak milik adalah tanahnya jatuh kepada negara, karena pencabutan hak, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, atau karena ditelantarkan, serta karena ketentuan Pasal 21 Ayat (3) dan 26 Ayat (2) UUPA, atau karena tanahnya musnah.

III. EKSISTENSI HAK MILIK ATAS TANAH MENURUT UUPA

Ketentuan UUPA yang mengatur tentang eksistensi hak milik atas tanah tertera dalam Pasal 22 yang menyatakan bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah. Pasal ini juga menetapkan cara lain untuk memperoleh hak milik, yaitu karena penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah atau karena ketentuan undang-undang.

Contoh cara terjadinya hak milik menurut hukum adat ialah pembukaan tanah hutan yang merupakan bagian dari tanah ulayat pada suatu masyarakat hukum adat. Menurut ketentuan Pasal 46 UUPA hak membuka tanah hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia, yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah untuk mencegah terjadinya kerusakan tanah, erosi, tanah longsor, banjir, kebakaran hutan, serta kejadian-kejadian lain yang dapat merugikan kepentingan umum dan negara. Dengan menggunakan hak membuka tanah secara sah seorang warganegara Indonesia tunggal dapat memperoleh hak milik atas tanah yang bersangkutan melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu, tenaga, dan biaya.

Menurut hukum adat di sementara daerah ada cara lain untuk memperoleh hak milik, yakni dengan terjadinya *aanslibbing*, yaitu pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut yang merupakan "lidah tanah". Tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya (Harsono: 1971: 80). Hak membuka tanah tidak termasuk hak atas tanah karena hak itu tidak memberikan wewenang untuk menggunakan tanahnya. Hak membuka tanah merupakan "pengejawantahan" dari hak ulayat, oleh karenanya dimasukkan dalam golongan hak-

hak agraria yang bukan hak atas tanah (Harsono: 1971: 329). Hak membuka tanah dimasukkan juga ke dalam rangkaian hak-hak atas tanah untuk menyelaraskannya dengan sistematik hukum adat, yang menggolongkan hak itu sebagai hak atas tanah (Harsono: 1975: 204).

Mengingat bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 46 Ayat (1) UUPA hingga saat ini belum juga ada, maka dalam hal ini yang berlaku adalah peraturan-peraturan lama yang mengatur hal tersebut, berdasarkan ketentuan peralihan yang tertera dalam Pasal 58 UUPA, misalnya: *Ontginningsordonnantie* Jawa-Madura sebagaimana termuat dalam S. 1925 No. 649, *Ontginningsordonnantie* pulau Bengkalis sebagaimana termuat dalam S. 1889 No. 63, dan sebagainya. Peraturan-peraturan lama tersebut dalam penerapannya perlu diberi penafsiran baru sesuai dengan asas-asas dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Kegiatan membuka tanah memerlukan ijin dari pejabat yang berwenang, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, yang ditetapkan pada tanggal 30 Juni 1972. Pemberian ijin membuka tanah tersebut berada di tangan empat orang pejabat dari tingkat kecamatan hingga tingkat pusat, yang pelaksanaannya dibedakan berdasarkan luas tanah yang dibuka, dengan perincian sebagai berikut: (1) lebih dari 10 Ha - 50 Ha diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (sekarang: Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional); (2) lebih dari 2 Ha - 10 Ha diberikan oleh Bupati/Walikota (sekarang: Kepala Kantor Pertanahan BPN Kabupaten/Kotamadya); (3) tidak lebih dari 2 Ha diberikan oleh Kepala Kecamatan; dan (4) lebih dari 50 Ha diberikan oleh Menteri Dalam Negeri (sekarang: Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional). Namun demikian, Menteri Dalam Negeri melalui suratnya Nomor 593/5707/SJ tanggal 22 Mei 1984 menginstruksikan kepada para gubernur untuk melarang para camat untuk menggunakan wewenang itu.

Selanjutnya, hak milik dapat pula terjadi karena penetapan pemerintah, yakni melalui pemberian hak milik yang semula berstatus tanah negara berdasarkan permohonan hak yang diajukan oleh warga masyarakat atau pemberian hak yang bersifat khusus dalam rangka pelaksanaan landreform, transmigrasi, dan sebagainya. Di samping itu, hak milik, karena penetapan pemerintah, dapat terjadi melalui peningkatan hak yang semula berupa HGU, HGB, atau hak pakai. Pada dasarnya peningkatan hak juga merupakan pemberian hak yang juga berasal dari permohonan warga masyarakat. Hanya saja di atas tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah ada haknya. Peraturan yang mengatur tentang pemberian hak tersebut berinduk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972.

Ada pun pejabat yang berwenang memberikan hak milik atas tanah adalah: (1) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (dulu: Gubernur Kepala Daerah Tingkat II untuk tanah pertanian, luasnya tidak lebih dari 2 Ha atau untuk tanah bangunan/perumahan, luasnya tidak lebih dari 2.000 M²); (2) Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (dulu: Menteri Dalam Negeri) untuk tanah pertanian, yang luasnya lebih dari 2 Ha atau untuk tanah bangunan/perumahan, yang luasnya lebih dari 2.000 M².

Contoh terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang adalah sebagaimana tertera dalam Pasal I, II dan VII Ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Konversi tersebut terjadi secara serentak dan karena hukum pada tanggal 24 September 1960. Pelaksanaan konversi tersebut berdasarkan persamaan dalam pengertian dan isi/kewenangannya antara hak yang lama dan hak yang baru, yang erat sekali kaitannya dengan pendaftaran bidang tanah tersebut untuk mendapatkan tanda bukti hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara garis besar, hak-hak yang memberikan wewenang yang sama atau hampir sama dengan hak milik menurut UUPA dikonversi menjadi hak milik, yaitu hak *eigendom*, *agrarisch eigendom*, hak milik adat, *yasani*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant Sultan*, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha bekas tanah partikelir, hak gogolan yang bersifat tetap, wewenang *nganggro* turun-temurun, dan hak-hak lain yang ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan konversi hak-hak lama tersebut menjadi hak milik menurut UUPA senantiasa digantungkan pada atau disertai syarat-syarat tertentu, yaitu pemegang haknya pada tanggal 24 September 1960 memenuhi syarat sebagai subyek hak milik, bagi perorangan ia adalah WNI tunggal; sedangkan bagi badan hukum ia ditunjuk oleh pemerintah.

Badan-badan keagamaan dan sosial (Pasal 49 ayat (1) UUPA) wajib mengajukan permintaannya kepada Menteri Agraria sebelum tanggal 24 September 1961. Berkaitan dengan syarat-syarat tersebut, diperlukan suatu tindakan penegasan yang bersifat deklaratif bahwa syarat itu terpenuhi.

IV. KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG EKSISTENSI HAK MILIK ATAS TANAH DI INDONESIA

Di atas sebidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diberikan satu jenis hak atas tanah, namun demikian dalam keadaan tertentu bisa saja diberikan dua jenis hak atas tanah yang berbeda, sepanjang hal itu dibolehkan oleh perundang-undangan yang berlaku dan dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan konflik dalam penguasaan dan

penggunaan tanahnya, misalnya pemberian HGB, hak pakai atau hak sewa di atas tanah hak milik sebagaimana dimungkinkan oleh UUPA (Prianto: 1992: 4). Hal ini dinyatakan pada kalimat terakhir penjelasan Pasal 10 yang menyatakan bahwa penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya masih dimungkinkan oleh Pasal 24, tetapi dibatasi dan akan diatur lebih lanjut. Dalam hal ini Pasal 24 UUPA menyatakan bahwa penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan, yang pada penjelasannya dinyatakan bahwa hal itu dimaksudkan sebagai pengecualian dari asas yang dimuat dalam Pasal 10.

Jika kita simak secara mendalam, sesungguhnya hal tersebut (pembatasan) ditujukan bagi tanah-tanah pertanian dan dimaksudkan untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat, memenuhi pertimbangan keadilan serta mencegah cara-cara pemerasan [Penjelasan Umum II Angka (7)]. Berkenan dengan itu, telah diundangkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, diantaranya: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil", Undang-Undang Nomor 51 Prp. tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, dan sebagainya.

Perlu kiranya disadari bahwa tidak selamanya penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya selalu berarti merugikan pihak pemilik tanah. Hal itu bergantung pada keseimbangan *bargaining position* para pihak. Jika dalam dekade 1960-an tingkat pendidikan warga masyarakat relatif masih rendah sehingga hal-hal tersebut masih agak pantas dikhawatirkan, namun untuk dekade 1990-an, di mana tingkat pendidikan warga masyarakat kita sudah jauh lebih baik, pembatasan-pembatasan yang ada tersebut perlu dipahami dalam konteks yang lebih luas.

Akhir-akhir ini kegiatan pembebasan hak atas tanah banyak dilakukan untuk berbagai macam tujuan. Hal ini pada akhirnya mengurangi jumlah pemilikan tanah (penguasaan tanah dengan hak milik). Selain itu, ada kecenderungan pembatasan dalam pemberian hak milik, sebagaimana terjadi di DKI Jakarta berkenaan dengan berlakunya Keputusan Gubernur KDKI Jakarta Nomor Da.11/4/48/1969 (Prianto: 1994, 47). Sementara itu, secara umum pemerintah pusat kurang berkenan dengan kebijakan tersebut (lihat Surat Mendagri No. SD.16/10/3 tanggal 12 Oktober 1972). Kebijakan yang membatasi eksistensi hak milik ini dapat pula terlihat dari pelaksanaan Program Nasional Agraria (Prona) di DKI Jakarta yang hanya memberikan hak pakai dengan jangka waktu sepuluh tahun.

Di tingkat pusat, dapat dikemukakan sebagai contoh yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, yang dalam

Bab III menyatakan bahwa kegiatan perolehan tanah bisa ditempuh melalui pemindahan hak atas tanah dengan mengubah hak milik menjadi hak guna bangunan (Pasal 6). Kebijakan tersebut cenderung kurang konsisten dengan "garis" yang ditetapkan dalam Pasal 11 Ayat (2) UUPA

Jika pemerintah belum mampu secara cepat dan merata dalam meningkatkan kemakmuran rakyat, tidak ada salahnya apabila hak itu disubstitusikan dalam bentuk pemberian peluang yang lebih besar untuk menyejahterakan rakyatnya melalui pemberian hak milik atas tanah sehingga warga masyarakat dapat merasa lebih tentram karena telah memperoleh perlindungan hukum yang lebih tinggi nilainya. Jika pihak swasta nasional atau asing memerlukan bidang tanah yang kebetulan berstatus hak milik untuk suatu keperluan tertentu, sebenarnya tidak perlu melakukan perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan karena untuk itu pemegang hak yang bersangkutan dapat memberikan hak-hak atas tanah yang sekunder, seperti HGB, hak pakai, atau hak sewa. Apalagi jika sebagian imbalah atas pemberian hak tersebut diperhitungkan sebagai penyertaan modal dalam kegiatan yang bersangkutan. Dengan konstruksi seperti itu, warga masyarakat dilibatkan secara aktif dalam kegiatan pembangunan sekaligus ikut menikmati hasil-hasil pembangunan.

Apabila pada lokasi yang dibutuhkan tersebut status tanahnya beragam, misalnya hak milik, HGB, hak pakai, maka hak guna bangunan dan hak pakai tersebut seharusnya ditingkatkan haknya menjadi hak milik. Dalam hal ini perlu diupayakan sedemikian rupa sehingga warga masyarakat yang bersangkutan membentuk perkumpulan koperasi dalam rangka pemberian hak atas tanah yang sekunder tersebut. Berkenan dengan itu, perlu kiranya Pasal 1 (b) jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 diperluas berlakunya, tidak hanya mencakup koperasi pertanian tapi juga termasuk koperasi non- pertanian sehingga motto: "koperasi sebagai soko guru perekonomian nasional" dapat diwujudkan secara lebih mendasar.

Alternatif lain yang juga dapat diterapkan adalah dengan menggunakan konstruksi kontrak bangun, seperti BOT dan BOL. Dalam hal ini pemerintah harus tetap konsisten pada apa yang telah digariskan oleh ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUPA, yakni menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah. Untuk itu, perlu kiranya instansi-instansi yang terkait mewajibkan pihak investor melampirkan kontrak bangunan yang bersangkutan dalam permohonan ijin-ijin tertentu, dengan menggunakan kontrak standard/baku yang ditetapkan oleh pemerintah atau setidaknya tidaknya memuat syarat-syarat khusus yang ditetapkan oleh pemerintah.

Bentuk penyertaan modal melalui pemberian hak-hak atas tanah yang sekunder maupun bentuk kontrak bangun, seyogyanya juga dibarengi dengan kewajiban menyediakan tempat tinggal di lokasi semula atau disekitarnya dan atau memberikan prioritas dalam mendapatkan pekerjaan dalam kegiatan usaha yang bersangkutan. Hal ini memang cukup berat, namun hendaknya juga perlu dipertimbangkan masak-masak konsekuensi dari suatu "penggusuran" yang seringkali berakibat pada perubahan pemanfaatan lahan-lahan pertanian yang subur menjadi permukiman, padahal di situ telah ditanam investasi yang tidak sedikit untuk membangun saluran irigasi dan sebagainya, sehingga mengurangi "kantung-kantung pangan" dan daerah resapan air.

"Penggusuran" juga berakibat bertambahnya beban pemerintah dalam menyediakan prasarana dan sarana, seperti jalan dan angkutan umum menjadi mubazir. Dampak lain yang juga perlu dipertimbangkan adalah terjadinya pemborosan dalam penggunaan bahan bakar minyak karena jarak tempuh kendaraan menjadi lebih jauh.

Pada akhirnya, semua itu bergantung pada kemauan politik pemerintah. Jika kita sepakat bahwa tanah adalah satu dari pokok-pokok kemakmuran rakyat, uraian tersebut di atas merupakan alternatif yang patut diwujudkan.

V. PENUTUP

Pengaturan hak milik atas tanah dalam UUPA cukup singkat namun tegas dan jelas, dengan syarat-syarat yang sangat ketat tetapi nilai perlindungannya mengandung kadar kepastian yang tinggi. Fungsi sosial pada hak milik atas tanah bersumber pada hak masyarakat sehingga sejak lahirnya hak tersebut telah mengandung unsur kebersamaan.

Hak milik atas tanah dapat terjadi menurut hukum adat melalui pembukaan tanah atau pertumbuhan tanah, karena penetapan pemerintah melalui pemberian hak serta peningkatan hak, karena ketentuan undang melalui konversi.

Akibat kegiatan-kegiatan dalam pembangunan ada kecenderungan untuk membatasi eksistensi hak milik.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia* (Bagian Pertama, Jilid I), Cetakan ke-4, Jakarta: Djambatan, 1975.
- _____, *Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bagian Pertama, Jilid Kedua), Jakarta: Djambatan: 1971.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Cetakan ke-10, Jakarta: Djambatan, 1991.
- Purbacarakan, Purnadi dan Halim, A. Ridawan *Hak milik, Keadilan dan Kemakmuran, tinjauan Falsafah Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Prianto, Yuwono, *Hak-hak atas tanah masa kini dan mendatang*, makalah pada diskusi intern dosen Fakultas Hukum Untar, 1992.
- _____, "Masalah-masalah Hukum Sekitar Hak-hak atas Tanah di DKI Jakarta," termuat dalam *Buletin Ilmiah Tarumanagara*, Th. 9/No.29/1994.
- Soepomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff: Kolff NV, 1957.