

POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

Oleh:

Meiliyana Sulistio

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Email: Meiliyana315@gmail.com

Abstrak

Tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan semua masyarakat, seperti peranan untuk tempat tinggal, usaha perkebunan, usaha pertanian, usaha pertambangan, dan lain-lain. Beberapa permasalahan yang sering terjadi di masyarakat Indonesia ialah tidak meratanya kepemilikan atau penguasaan atas tanah, penguasaan tanah tanpa izin, permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang berhak atau kuasanya. Politik hukum pertanahan adalah kebijakan pemerintah di bidang yang ditujukan untuk peruntukan dan penggunaan penguasa atau pemilik tanah, peruntukan penggunaan tanah untuk menjamin perlindungan hukum dan meningkatkan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Peraturan Pelaksananya. Peraturan - peraturan mengenai tanah di Indonesia telah tercantum di dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang memuat tentang pokok-pokok dari Hukum Tanah Nasional Indonesia. Pertumbuhan penduduk Indonesia yang bertambah begitu pesat setiap tahunnya, maka kebutuhan masyarakat akan tanah juga meningkat. Banyak masyarakat yang menjadikan tanah sebagai investasi karena harga tanah yang makin meningkat. Politik hukum pertanahan akan menjawab pertanyaan tentang tujuan apa yang hendak di capai, apa yang akan dilakukan terhadap tanah yang ada, serta sarana apa yang akan di digunakan.

Kata Kunci: Pertanahan, Politik hukum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 19601.

1. PENDAHULUAN

Tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan semua masyarakat, seperti peranan untuk tempat tinggal, usaha perkebunan, usaha pertanian, usaha pertambangan, dan lain-lain. Indonesia sangat dikenal sebagai negara agraris, sehingga Tanah merupakan salah satu faktor penting untuk kehidupan masyarakat Indonesia. Pemanfaatan dan kedudukan tanah di Indonesia termuat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang antara lain memberi amanat sebagai berikut: "Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kelembagaan pertanahan disempurnakan agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien, yang meliputi tertib administrasi hidup. Kegiatan pengembangan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang makin baik."

Peraturan - peraturan mengenai tanah di Indonesia telah tercantum di dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang memuat tentang

pokok-pokok dari Hukum Tanah Nasional Indonesia. Pertumbuhan penduduk Indonesia yang bertambah begitu pesat setiap tahunnya, maka kebutuhan masyarakat akan tanah juga meningkat. Keberadaan tanah tidak dapat bertambah, akan tetapi Indonesia dapat melakukan cara reklamasi pantai sehingga tanah dapat bertambah. Banyak masyarakat yang menjadikan tanah sebagai investasi karena harga tanah yang makin meningkat. Beberapa permasalahan yang sering terjadi di masyarakat Indonesia ialah tidak meratanya kepemilikan atau penguasaan atas tanah, penguasaan tanah tanpa izin, permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang berhak atau kuasanya.

Politik hukum menurut Soedarto (Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pengertian politik hukum yang dikemukakan oleh Soedarto di atas mencakup ruang lingkup yang sangat luas. (Abdul Latif dan Hasbi Ahsin Ali, 2011) Pernyataan Soedarto mengenai 'mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat' bisa ditafsirkan dengan permasalahan masyarakat mengenai pertanahan. Politik hukum pertanahan akan menjawab pertanyaan tentang tujuan apa yang hendak di capai, apa yang akan dilakukan terhadap tanah yang ada, serta sarana apa yang akan di digunakan.

2. METODE PENELITIAN

Jenis atau tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal. Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum. (Abdulkadir.Muhammad, 2004 : 52).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Politik hukum pertanahan adalah kebijakan pemerintah di bidang yang ditujukan untuk peruntukan dan penggunaan penguasa atau pemilik tanah, peruntukan penggunaan tanah untuk menjamin perlindungan hukum dan meningkatkan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Peraturan Pelaksanaannya.

Latar belakang terbentuknya politik hukum pertanahan di Indonesia berawal dari ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non*.

Beberapa peraturan-peraturan pemerintah yang berkaitan dengan hukum pertanahan di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor IX tahun 2001 tentang Perubahan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional tentang Badan Pertanahan Nasional di Bidang Pertanahan
4. Peraturan Presiden nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
5. Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang baru saja ditetapkan pada tanggal 9 Juli 2007 yaitu Peraturan Pemerintah nomor 46 tahun 2007
6. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 2 tahun 2003 tentang Norma dan Standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten

Politik hukum pertanahan di Indonesia bermula dari zaman penjajahan sebelum kemerdekaan Indonesia. Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, akan tetapi pada saat itu Indonesia tidak memiliki pengaturan mengenai pertanahan. Oleh sebab itu, berlaku asas konkordansi sebagaimana diatur dalam Pasal II ketentuan peralihan UUD 1945 yang berbunyi "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi penanda lahirnya hukum agraria di Indonesia.

a. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 (UUPA)

Politik hukum pertanahan pada zaman penjajahan Hindia Belanda ditujukan untuk memberikan keuntungan bagi Pemerintah Hindia Belanda. Peraturan-peraturan Pemerintah Hindia Belanda yang terdapat dalam *Agrarische Wet*, *Agrarisch Besluit*, mempunyai tujuan untuk memperbesar kas Pemerintah Hindia Belanda. Oleh karena itu, maka pada saat Indonesia merdeka, politik pertanahan Indonesia mempunyai tujuan utama yang sangat berbeda yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dasar konstitusional politik hukum agraria Indonesia ialah pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kebutuhan pokok yang harus dimiliki oleh masyarakat, maka hal tersebut harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Agar tujuan tersebut di capai maka perlu adanya sarana berupa peraturan, salah satunya adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960.

Tujuan dari UUPA sebagai suatu sarana untuk mencapai kemakmuran rakyat ini dapat dilihat dalam penjelasan umum I UUPA:

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

Dalam UUPA membuat adanya kebijakan-kebijakan yang digunakan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, misalnya dimuat adanya

ketentuan-ketentuan landreform sebagaimana diatur dalam pasal 7, 10, dan 17 UUPA. Dengan adanya UUPA ini maka diadakan ketentuan bahwa mereka yang mempunyai tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. UUPA juga membuat kebijakan agar tanah pertanian dapat benar-benar diusahakan secara aktif oleh para petani. Oleh sebab itu, maka diadakan larangan mengenai pemilikan tanah absentee yakni tanah pertanian yang berada di luar wilayah kecamatan pemilikannya. (Sri Hajati, dkk, 2018: 36)

Dengan adanya peraturan-peraturan dalam UUPA ini, maka diharapkan kemakmuran rakyat akan meningkat khususnya para petani akan segera tercapai. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) juga bersifat nasional yakni dibuat oleh pembuat Undang-Undang Indonesia, dibuat dalam bahasa Indonesia, dan berlaku di seluruh wilayah Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui adanya hak individual atas tanah, tetapi mempunyai fungsi sosial. Hak menguasai negara atas agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria lebih berpihak kepada rakyat dari golongan ekonomi lemah khususnya para petani.

Substansi atau isi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Berdasarkan hukum adat tanah
2. Sederhana
3. Menjamin kepastian hukum
4. Tidak mengakibatkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria
5. Memungkinkan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat berfungsi untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur
6. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia
7. Memenuhi keperluan rakyat Indonesia mengenai soal agraria
8. Merupakan penjelmaan nilai-nilai Pancasila
9. Merupakan pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara; dan
10. Melaksanakan ketentuan pasal 33 UUD 1945.

Sistematika dalam UUPA terdiri dari 5 bagian, bagian pertama terdiri dari 58 pasal, bagian kedua terdiri dari 8 pasal ketentuan konversi. Dalam UUPA mempunyai hierarki hak penguasaan tanah di Indonesia yaitu antara lain: (Sri Hajati, dkk, 2018: 47-49)

1. Hak Bangsa Indonesia atas tanah (pasal 1 UUPA)
Hak Bangsa Indonesia atas tanah yaitu seluruh tanah yang ada dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah milik Bangsa Indonesia dan bersifat abadi (Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUPA). Sifat abadi artinya selama rakyat

Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama tanah itu masih ada pula, dalam keadaan bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

2. Hak menguasai dari negara atas tanah (Pasal 2 UUPA)

Wewenang negara atas tanah sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat (pasal 3 UUPA)

Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hiduparganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan (Pasal 1 Permen Agraria/Kepala BPN no. 5 tahun 1999).

4. Hak-hak perseorangan/individual atas tanah:

- a. Hak-hak atas tanah (Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA)
Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki.
- b. Wakaf tanah hak milik (pasal 49 UUPA)

Tanah wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya bagi kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam (pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik).

- c. Hak tanggungan atas tanah (pasal 25, 33, 39, dan pasal 51 UUPA)

Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UU 5/1960, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lain (pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 4 tahun 1996).

- d. Hak milik atas satuan rumah susun (Undang Undang No. 16 Tahun 1985)

Hak milik atas satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah, meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dengan satuan yang bersangkutan (Pasal 8 ayat (2)

dan ayat (3) Undang-Undang nomor 16 tahun 1985 jo. Undang-Undang nomor 20 tahun 2011).

Meskipun menurut pasal 2 UUPA negara bukan pemilik tanah tetapi menguasai tanah berdasarkan hak menguasai negara, namun kenyataannya berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan lain yang berlaku di bidang pertanahan, seolah-olah negara pemilik tanah. Hal ini disebabkan karena kekuasaan negara yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa. Jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang, yang dihaki oleh masyarakat adat maupun yang tidak dihaki siapapun.

Hak menguasai mempunyai wewenang kepada negara baik secara ke dalam maupun ke luar. Indonesia mempunyai wewenang secara kedalam untuk:

1. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis dan sosial (pasal 14 ayat 1 UUPA) sedang pemerintah daerah juga diharuskan memuat rencana yang demikian sesuai dengan rencana pusat (pasal 14 ayat 2 UUPA)
2. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum (pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan atau badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah
3. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai perorangan (pasal 7 dan pasal 17 UUPA), mengingat bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (pasal 9 ayat 2 UUPA);
4. Menentukan agar setiap orang atau badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa pengecualian (pasal 10 UUPA). Ini menjaga jangan sampai ada absenteisme.
5. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak mempunyai fungsi sosial dan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai suatu hak atas tanah (pasal 6 dan pasal 15 UUPA)
6. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dsb. Misalnya, soal hak guna usaha, guna bangunan, sewa menyewa dsb, seperti dalam pasal 16 UUPA
7. Mengatur pembukaan tanah, memungut hasil hutan (pasal 46 UUPA) dan penggunaan air dan ruang angkasa (pasal 47 dan Pasal 48 UUPA)
8. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa (pasal 47 dan pasal 48 UUPA)
9. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum (pasal 19 UUPA).

Sedangkan kewenangan negara ke luar yaitu antara lain:

1. Menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa di dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, bersifat abadi (pasal 1 ayat (3) UUPA). Hal ini merupakan hubungan yang bersifat abadi dan tidak dapat diputuskan oleh siapapun juga. Dalam artian, negara harus menjaga dan mempertahankan dari pihak manapun juga.
2. Menegaskan bahwa orang asing (bukan bangsa Indonesia) tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang ada di dalam wilayah Indonesia. Hanya warga negara Indonesia-lah yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dan yang terkuat (hak milik atas tanah) di seluruh wilayah Indonesia (pasal 21 UUPA).

Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat dipunyai orang-orang atau badan hukum. Berdasarkan pasal 4 ayat (2) UUPA hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan pasal 4 ayat 2 tersebut maka hak-hak atas tanah yang dipunyai orang-orang dan badan hukum tersebut tetap dibatasi, yakni oleh UUPA itu sendiri dan peraturan lain yang lebih tinggi. Muhammad Bakri menyebutkan bahwa semua hak atas tanah yang dapat dipunyai orang-orang dan badan hukum tidaklah mutlak, artinya hak-hak atas tanah itu ada pembatasan-pembatasannya, yaitu hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan kemungkinan adanya pencabutan hak atas tanah. (Muhammad Bakri, 2006: 197)

b. Hak-Hak Atas Tanah

Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah hak milik, tanah hak guna usaha, dan lain-lain. Dengan adanya ketentuan tersebut maka orang-orang atau badan hukum yang memerlukan bidang tanah maka dapat mengajukan permohonan dan nantinya dapat diberikan hak atas tanah tertentu. Dengan dimilikinya bidang tanah dengan hak tertentu, maka apabila diperlukan oleh pihak lain khususnya dalam

kaitannya dengan kegiatan pengadaan tanah maka hak tersebut harus dihormati.

Macam hak atas tanah yang dapat diberikan dapat dibedakan seperti yang diatur dalam pasal 16 ayat (1) UUPA yang terbagi sebagai berikut:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah yang keberadaannya tetap diakui dan tidak akan di hapus. Yang termasuk dalam hak atas tanah yang bersifat tetap ini adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai.
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang keberadaannya dalam waktu tertentu akan di hapus, mengingat dalam hak tersebut mengandung unsur pemerasan. Hak yang semacam ini dapat dilihat dalam pasal 33 UUPA, yaitu hak usaha bagi hasil, gadai tanah pertanian, hak menumpang, hak sewa atas tanah pertanian.
3. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan semacam ini memberi peluang bagi munculnya hak atas tanah baru yang cukup diatur dalam peraturan tersendiri tanpa mengubah UUPA.

Pengertian hak milik berdasarkan pasal 20 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh, dengan mengingat ketentuan pasal 6. Dalam RUU Hak Milik disebutkan bahwa hak milik adalah hak atas permukaan bumi yang meliputi hak penggunaan atas ruang di atasnya dan isi bumi, sepanjang ada kepentingan yang berhubungan langsung penggunaan tanah. (Maria S.W. Sumardjono, 1990: 2)

Turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Terkuat artinya jangka waktu hak milik tidak dibatasi. Hal ini berlainan dengan hak guna usaha atau hak guna bangunan yang jangka waktunya dibatasi. Terpenuh artinya hak milik itu memberi wewenang kepada yang empunya yang paling luas jika dibandingkan dengan hak miliknya. Hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, maksudnya seorang pemilik tanah dapat memberikan tanahnya kepada pihak lain misalnya hak sewa, membagikan, dan menggadaikan. (Effendi Parangin. 1991: 237)

Berdasarkan pasal 21 ayat (1) UUPA, hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Jadi pada prinsipnya, hanya warga negara Indonesia tunggal yang boleh mempunyai tanah dengan hak milik. Badan hukum tidak boleh mempunyai tanah dengan hak milik, kecuali yang ditunjuk berdasarkan Peraturan Pemerintah. Hal ini terlihat dalam pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik sebagaimana disebutkan dalam pasal 21 ayat (2) tersebut ditentukan dalam Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 1963 sebagai berikut:

1. Bank-bank yang didirikan oleh negara
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang nomor 79 tahun 1958 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1958 nomor 139)
3. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama
4. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak guna usaha diatur dalam pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA. Berdasarkan pasal 50 ayat 2 UUPA, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pasal tersebut, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha hanya terjadi pada tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan mengenai tanah yang tak langsung dikuasai oleh negara, asal dengan syarat khusus, yaitu subjek hukum tersebut harus mampu mengubah status tanah dari tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, misalnya dengan pengadaan tanah. (Sri Hajati, dkk, 2018: 77)

Pemegang hak guna usaha menurut Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 berkewajiban untuk:

- a. Membayar uang pemasukan kepada negara
- b. Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya
- c. Mengusahakan sendiri tanah hak guna usaha dengan baik, sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis
- d. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha
- e. Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- f. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha
- g. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara sesudah hak guna usaha tersebut hapus
- h. Menyerahkan sertifikat hak guna usaha yang telah hapus kepada kepala kantor pertanahan.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Pemegang hak guna bangunan diberi kewajiban untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak guna bangunan tersebut. Pemegang hak guna bangunan tidak boleh menyewakan tanah hak guna bangunan kepada pihak lain. Akan tetapi dalam hal tanah sudah didirikan bangunan dan kemudian bangunan itu disewakan kepada pihak lain, maka tidak menyalahi ketentuan yang telah digariskan kepada pemegang hak guna bangunan karena yang disewakan bukanlah hak atas tanahnya tetapi bangunannya. Subjek hukum yang dapat menjadi pemegang hak guna bangunan adalah: (Sri Hajati, dkk, 2018: 85)

- a. Warga negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia termasuk pengertian badan hukum adalah semua lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberi status sebagai badan hukum misalnya perseroan terbatas, koperasi, perhimpunan, yayasan tertentu, dan lain-lain.

Berdasarkan Pasal 30 peraturan pemerintah nomor 40 tahun 1996, maka pemegang hak guna bangunan berkewajiban:

- a. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya
- b. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya
- c. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atas serta menjaga kelestarian lingkungan hidup
- d. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelola atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus
- e. Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara, atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan oleh keputusan pemberiannya oleh kewajiban yang ditentukan dalam keputusannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah. Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai ialah antara lain: (Sri Hajati, dkk, 2018: 92)

- a. tanah negara
- b. tanah hak pengelolaan
- c. tanah hak milik

Subjek Hak Pakai Dalam pasal 39 peraturan pemerintah nomor 40 tahun 1996 disebutkan bahwa yang dapat memiliki hak pakai adalah:

- a. Warga negara Indonesia

- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- c. Departemen, lembaga Pemerintah Non Departemen dan pemerintah daerah
- d. Badan-badan Keagamaan dan sosial
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

4. KESIMPULAN

Politik hukum pertanahan di Indonesia bermula dari zaman penjajahan sebelum kemerdekaan Indonesia. Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, akan tetapi pada saat itu Indonesia tidak memiliki pengaturan mengenai pertanahan. Oleh sebab itu, berlaku asas konkordansi sebagaimana diatur dalam Pasal II ketentuan peralihan UUD 1945.

Politik hukum pertanahan adalah kebijakan pemerintah di bidang yang ditujukan untuk peruntukan dan penggunaan penguasa atau pemilik tanah, peruntukan penggunaan tanah untuk menjamin perlindungan hukum dan meningkatkan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Peraturan Pelaksanaannya.

Dasar konstitusional politik hukum agraria Indonesia ialah pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuan dari politik hukum pertanahan sebagai suatu sarana untuk mencapai kemakmuran rakyat dan membuat kebijakan yang lebih berpihak kepada rakyat dari golongan ekonomi lemah khususnya para petani.

5. REFERENSI

- Hajati, Sri., Sri Winarsi., Agus Sekarmadji, Oemar Moechtar. 2018. *Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan
- Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional tentang Badan Pertanahan Nasional di Bidang Pertanahan
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor IX tahun 2001 tentang Perbaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Latif, Abdul dan Ali, Hasbi Ahsin. 2011. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

- Parangin, Effendi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Sumardjono, Maria S.W. 1990. *Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik*. Makalah Medan.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria