

**PELAKSANAAN PERMOHONAN HAK ATAS TANAH  
DI SEKITAR BANTARAN SUNGAI  
DI KOTA SURAKARTA**

**Disusun oleh :**

**Nama : SUPARNO, SH.**

**NIM : B4B003155**

**Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji  
Pada Tanggal 15 Desember 2005  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima**

**PEMBIMBING**

**KETUA PROGRAM STUDI**

**MAGISTER KENOTARIATAN**

**Hj. SRI SUDARYATMI, S.H, M.Hum.  
NIP : 131 673 421**

**MULYADI, SH. MS.  
NIP : 130 529 429**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala nikmat dan karunia Nya sehingga tesis dengan judul :

### **PELAKSANAAN PERMOHONAN HAK ATAS TANAH DI SEKITAR BANTARAN SUNGAI DI KOTA SURAKARTA**

dapat terselesaikan.

Penulisan tesis ini selanjutnya dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat meraih derajat Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang. Hanya karena pertolongan Allah SWT dan bimbingan dari Ibu dan Bapak Dosen Pembimbing, sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.

Walaupun demikian, penulis menyadari sepenuhnya bahwa tiada gading yang tak retak, begitu pula halnya tiada manusia yang dapat luput dari khilaf dan kesalahan, apabila terdapat kekeliruan dan kesalahan dalam penyusunan dan penulisan tesis ini, penulis sangat mengharapkan sumbangan pemikiran demi penyempurnaan tesis ini, sehingga nantinya tesis ini dapat dijadikan sebagai pegangan dan tolak ukur dalam penulisan karya ilmiah hukum bagi mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang pada masa yang akan datang.

Tiada seorang pun yang dapat memenuhi segala kebutuhannya sendiri, begitu pula penulis dalam penyusunan dan penulisan tesis ini, sehingga pada kesempatan ini tidak berlebihan sekiranya penulis dengan rendah hati

menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ibu Pembimbing dan para Tim Reviuew Proposal serta kepada berbagai pihak yang telah membantu di dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.

Untuk itu teriring doa semoga Allah SWT berkenan menerima sebagai amal sholeh, perkenankan penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Mulyadi, SH.,MH, selaku ketua Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, yang telah memberi kesempatan, kepercayaan dan dorongan serta kedisiplinan dan kejujuran ilmiah.
2. Ibu Hj. Sri Sudaryatmi, SH.,M.Hum, yang dengan penuh kesabaran membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak Sukirno, SH., M.Si, selaku Pembimbing Akademik.
4. Bapak Ari Machkota, SH, M.Hum, selaku Kepala Seksi Hak Atas Tanah pada Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta.
5. Bapak Drs. Hasta Gunawan, MM., selaku Camat di wilayah Kecamatan Banjarsari Kotamadya Surakarta.
6. Ibu Widyastuti P., S.Ip, selaku Lurah Gilingan Kotamadya Surakarta.
7. Bapak Drs. Winoto, selaku Camat wilayah Kecamatan Pasar Kliwon Kotamadya Surakarta.
8. Bapak Drs. Agus Santoso, selaku Lurah Semanggi Kotamadya Surakarta.
9. Bapak Paulus Bambang Wijanarko, selaku Staff Dinas Tata Kota Kotamadya Surakarta.
10. Bapak Ir. Hartono, selaku Staff Proyek Bengawan Solo.

Terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada istriku tercinta Endang Wahyuni dan anak-anakku tersayang Andrian Sidiq, Astri Nur Aini juga pihak-pihak lain yang langsung maupun tidak langsung turut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Semarang,

2005

Penulis

## **ABSTRAK**

Pelaksanaan permohonan hak atas tanah di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta, Suparno, SH, 123 halaman, Tesis, Semarang, Program Magister Kenotariatan, kajian tentang hak milik atas tanah, tanah Negara, tanah bantaran sungai, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam tesis ini penulis membahas masalah dalam penelitian ini adalah : dasar pertimbangan diberikannya sertifikat tanah dan bagaimana pelaksanaan permohonan hak atas tanah Negara yang terletak di sekitar bantaran sungai dari hak menguasai Negara menjadi tanah hak milik perseorangan di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta, hambatan yang timbul dan bagaimana penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah Negara yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan cara yuridis sosiologis, sedangkan spesifikasi penelitian adalah diskriptif analitis berarti suatu penelitian dengan memaparkan suatu gejala yang akan diteliti yang terjadi dimasyarakat dengan memberikan data seteliti mungkin.

Pertimbangan diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta adalah permohonan sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan; menurut hasil pengukuran tim teknis tata kota, daerah tersebut diluar sempadan sungai; pemohon telah taat pada peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban; daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian; lokasi tersebut dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD kota Surakarta, lokasi tersebut memiliki sifat tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain; sesuai dengan RUTK bahwa daerah tersebut difungsikan untuk tunggal sungai.

Ketidaktepatan nilai tanah akan mendorong mekanisme pengalokasian tanah secara tidak adil dan tidak merata. Faktor penghambat di dalam pelaksanaan pemindahan hak milik atas tanah adalah adanya sikap warga yang kurang percaya terhadap beberapa warga yang telah terpilih sebagai panitia. Mereka kurang percaya karena mereka menduga bahwa panitia yang terbentuk tersebut pasti akan menggelapkan uang yang telah mereka kumpulkan.

## **ABSTRACT**

Application of land property rights in river rims of Surakarta, Suparno, SH, 123 pages, Thesis, Semarang, Magister Program of Notary study of land property rights, state-owned land, river rims, Post Graduate Program, Diponegoro University, Semarang.

In this thesis, the writer studied research problem: the consideration base used in approving land certificate and how the application of state-owned land in the river rims to be personal property rights in Semanggi and Gilingan of Surakarta runs, and the obstacles that emerged and what was the solution in handling of application of state-owned land in the rivers rims in Semanggi and Gilingan of Surakarta.

In this research the writer used qualitative method by judicial-sociological approach, in spite of specific research is an analytic descript which research explain phenomena, it will be happen in society by giving the accurate file.

The characteristic of the research found was the consideration in approving the recommendation by major of Surakarta is that the applier had been the old resident of the land; the applier was willing to be managed to abandon the dirty area of city; according to the result of survey by master plan team, the land is out of the river; the applier was willing to follow the regulation and run the duties; the land was proper to be settlement; the land had potentials to be productive in adding genuine local revenue (PAD) of Surakarta, the land had hard character, the land was free of flood and had not dangers threaten other areas; the land was as regulated by Master Plan to be functioned to be a sole river.

The imperfection of values of the land will motivate the mechanism of land allocation in a way not judiciously and not fairly. The obstacle factor in transferring land property rights is the people attitude that didn't trust the committee. The people didn't trust because they assumed that the committee created must corrupt the money they collected.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	4
D. Manfaat Penelitian .....	5
E. Sistematika Penulisan Tesis .....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. HUKUM TANAH NASIONAL .....	7
A.1. Pengertian Hukum Tanah Nasional.....	7
A.2. Undang-Undang Pokok Agraria.....	11
A.3. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah .....	12
B. HAK MENGUASAI NEGARA .....	18
B.1. Pengertian Hak Menguasai.....	19
B.2. Tanah Yang dikuasai Negara.....	21
B.3. Terciptanya Hak Menguasai dari Negara.....	22
C. TEORI TENTANG HAK MILIK ATAS TANAH DALAM UUPA	23
C.1. Pengertian Hak Milik .....	23
C.2. Pemilik Hak atas Tanah.....	27
C.3. Terjadinya Hak Milik atas Tanah.....	28
D. PERATURAN TENTANG STATUS TANAH NEGARA DI SEKITAR SUNGAI.....	30

E. TINJAUAN HUKUM TENTANG TERJADINYA TANAH HAK MILIK .....	32
E.1. Tinjauan Hukum Adat tentang Hak Milik atas Tanah .....	32
E.2. Tinjauan Hukum Pertanahan tentang Peralihan Tanah Negara Menjadi Tanah Hak Milik .....	36
F. BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB) .....	43
F.1. Pengertian BPHTB .....	43
F.2. Peristiwa Timbulnya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan .....	44
F.3. Prinsip-prinsip BPHTB .....	45
F.4. Obyek dan Subyek BPHTB .....	48
F.5. Wajib Pajak BPHTB .....	53
G. PENEGAKAN HUKUM DALAM PERTANAHAN .....	56
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Metode Pendekatan .....	63
B. Spesifikasi Penelitian .....	66
C. Populasi dan Sempel .....	66
D. Jenis dan Sumber Data .....	68
E. Teknik Pengumpulan Data .....	69
1. Wawancara atau Interview .....	69
2. Observasi .....	70
3. Studi Kepustakaan dan Dokumen .....	71
F. Tehnik Pengecekan Keabsahan Data .....	72
G. Analisis Data .....	73
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. GAMBARAN LOKASI PENELITIAN .....	74
A.1. Monografi RT 03/VI Kelurahan Semanggi .....	74
A.1.1. Keadaan Geografis .....	74
A.1.2. Keadaan Demografi .....	74
A.2. Monografi RW XV Kelurahan Gilingan .....	78

A.2.1. Keadaan Geografis .....	78
A.2.2. Keadaan Demografi.....	79
B. DASAR PERTIMBANGAN DIBERIKANNYA SERTIFIKAT TANAH DAN PELAKSANAAN PERMOHONAN HAK ATAS TANAH DI SEKITAR BANTARAN SUNGAI MENJADI TANAH HAK MILIK DI KELURAHAN SEMANGGI DAN KELURAHAN GILINGAN .....	82
B.1.1. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Di Sekitar Bantaran Sungai Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Semanggi.....	82
B.1.2. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertifikat untuk Kelurahan Semanggi.....	93
B.2.1. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Di Sekitar Bantaran Sungai Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Gilingan.....	101
B.2.2. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertifikat untuk Kelurahan Gilingan .....	110
C. HAMBATAN DAN PENYELESAIAN DALAM PELAKSANAAN PERMOHONAN HAK ATAS TANAH DI SEKITAR BANTARAN SUNGAI DI KELURAHAN SEMANGGI DAN KELURAHAN GILINGAN.....	115
C.1. Hambatan .....	115
C.2. Penyelesaian.....	116
BAB V PENUTUP	
A. KESIMPULAN .....	117
B. SARAN-SARAN .....	119
DAFTAR PUSTAKA .....	120
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi sudah meninggal pun masih tetap berhubungan dengan tanah. Hubungan manusia dengan tanah dengan tanah sering digambarkan dengan suatu peribahasa masyarakat Jawa "Sedumuk bathuk senyari bumi, ditohi pecahing dada utahing ludira, den lakoni tekan pati", artinya bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting bagi kehidupan manusia, sehingga setiap jengkal tanah akan dipertaruhkan sampai titik darah yang penghabisan. Sangat berartinya tanah ini menimbulkan peristiwa pendudukan tanah negara oleh rakyat di beberapa tempat.

Peristiwa pendudukan tanah-tanah oleh rakyat yang terlibat dalam sengketa agraria sebenarnya merupakan akibat dari *tidak* dilaksanakannya program ekonomi politik yang kita kenal sebagai *land reform* di Indonesia. Karena hakekat dari perebutan tanah-tanah tersebut adalah menegakkan klaim atas hak milik terhadap tanah yang disengketakan, yang pada masa lalu umumnya diambil dan dirampas dengan sewenang-wenang dari para petani pemilik tanah. Dengan program *land reform*, sebenarnya dimaksudkan untuk menata kepemilikan dan penguasaan atas sumber agraria paling penting

yakni tanah, supaya lebih adil dan merata.<sup>1</sup> Hal ini juga dialami oleh masyarakat Surakarta yang berada di wilayah bantaran sungai Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan. Di Kelurahan Semanggi terdapat masalah pertanahan yang harus diperhatikan dan diperlukan adanya kebijaksanaan dari pemerintah. Kasus yang terjadi di Kelurahan Semanggi adalah terdapat beberapa tanah Negara di sekitar bantaran sungai yang belum dikelola. Adapun letak tanah tersebut di dekat tanggul yang sebenarnya digunakan sebagai penahan banjir. Di tanah Negara tersebut beberapa orang penduduk Semanggi mendirikan bangunan rumah tembok (permanen). Rumah-rumah tersebut didirikan oleh penduduk dengan pengertian bahwa rumah tersebut didirikan tanpa memiliki sertifikat tanah yang resmi. Padahal sertifikat itu sangat penting sekali dan di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (20) disebutkan :

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (20) di atas maka masyarakat yang mendirikan bangunan rumah tersebut tidak mempunyai bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat dan dilindungi oleh hukum.

---

<sup>1</sup> Erfan Faryadi, 2004, **Konsep dan Arti Pentingnya Land Reform Dalam Agenda Reformasi**, Makalah untuk Diskusi, Yogyakarta, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pengembangan Budaya, Media Presindo (Penerbit). Hal.1.

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (20).

Dalam kasus di atas maka pendirian bangunan rumah ini secara yuridis tidak dapat dibenarkan bahkan boleh dikatakan penduduk Semanggi yang menempati dan mendirikan bangunan di bantaran sungai tersebut telah melanggar peraturan keagrariaan. Karena melanggar peraturan, maka pemerintah seharusnya memberi sanksi dengan menindak sesuai dengan hukum atau aturan yang berlaku di Indonesia. Tetapi yang terjadi sebaliknya yaitu pemerintah kota Surakarta tidak menindak atau memberi sanksi tetapi membiarkan bahkan pada akhirnya memberikan rekomendasi atau memberi ijin pada masyarakat tersebut untuk mensertifikatkan tanah yang dikuasainya.

Kasus yang kedua adalah di Kelurahan Gilingan. Di kelurahan Gilingan terdapat tanah yang kosong dan tanah tersebut dikuasai oleh Negara. Adapun letak tanah tersebut di sepanjang Sungai Kalianyar. Oleh beberapa penduduk tanah tersebut ditanami dengan tanaman rumput gajah untuk pakan ternak dan beberapa pohon pisang serta tanaman lainnya, mereka merawat tanaman tersebut dan mengambil hasilnya. Lama-kelamaan tanah yang ditanami rumput, pohon pisang dan lain-lain itu akhirnya oleh pemerintah dikeluarkan sebuah kebijakan bahwa tanah tersebut berubah menjadi tanah hak milik perseorangan dan bersertifikat tanah.

Fenomena ini menarik perhatian penulis untuk meneliti dari dekat proses pensertifikatan tanah tersebut yang terjadi di Kota Surakarta dan khususnya di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan, dengan judul penelitian: **Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Bantaran Sungai di Kota Surakarta.**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang mengenai proses pensertifikatan tanah di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta, maka ada beberapa masalah yang dapat diangkat dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah dasar pertimbangan diberikannya sertifikat tanah dan bagaimana pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai dari hak menguasai Negara menjadi tanah hak milik perseorangan di kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta ?
2. Hambatan apa yang timbul dan bagaimana penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada umumnya penelitian yang diadakan pasti memiliki tujuan tertentu, sesuai dengan objek yang diteliti. Dalam penelitian ini penulis mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui pelaksanaan permohonan hak atas tanah dan pengaruhnya yang terletak di sekitar bantaran sungai dari hak menguasai Negara menjadi tanah hak milik perseorangan di kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta.
2. Mengetahui hambatan yang timbul dan penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini diharapkan bisa diambil suatu kegunaan sebagai berikut:

##### 1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan pendidikan hukum khususnya dalam pengajuan pensertifikatan tanah hak milik atas tanah Negara menjadi sertifikat hak milik oleh kelompok masyarakat kepada pemerintah.

##### 2. Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat awam tentang hukum serta pihak-pihak yang terkait dalam penyelesaian proses pensertifikatan tanah hak milik Negara menjadi sertifikat hak milik.

#### **E. Sistematika Penulisan Tesis**

Hasil penelitian ini akan disusun sebagai suatu karya ilmiah berupa tesis yang terbagi dalam lima bab, dimana setiap bab akan diperinci lagi menjadi beberapa sub bab. Bab Pendahuluan merupakan pengantar dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, alasan pemilihan judul, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian. Bab Tinjauan Pustaka disini akan menguraikan tentang pengertian hukum tanah nasional, undang-undang pokok agrarian, penyelenggaraan pendaftaran tanah, kebijaksanaan reformasi dibidang pertanahan. Bab metode penelitian akan menerangkan jenis penelitian, metode pendekatan, populasi dan sampel, teknik sampel, teknik pengumpulan data, dan

analisis data. Bab hasil penelitian dan pembahasan akan diuraikan mengenai keadaan geografis gambaran bantaran sungai di Surakarta. Pembahasan berisi tentang analisis-analisis penulis mengenai gejala-gejala hasil penelitian berdasarkan teori yang ada. Bab penutup dalam penulisan akan mengemukakan kesimpulan dan saran-saran yang relevan dengan permasalahan yang ada.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Hukum Tanah Nasional**

##### **A.1. Pengertian Hukum Tanah (Agraria) Nasional**

Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian an ubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4, yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sedangkan berapa tubuh bumi dan setinggi berapa ruang yang bersangkutan boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian tanah juga meliputi permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut. Agraria menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (1994) agrarian berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan kepemilikan tanah.<sup>3</sup> Maka sebutan agrarian atau dalam bahasa Inggris agrarian selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Di Indonesia khususnya dalam dunia administrasi pemerintah, agrarian diartikan tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. Dalam Undang-undang Pokok Agraria, agraria

---

<sup>3</sup> Yuwono, Trisno dan Abdullah, Pius, Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Praktis, Surabaya, Arkola, 1994.

diartikan sebagai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam pasal 48 UUPA, bahkan meliputi juga ruang angkasa. Yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung, tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.

Hukum tanah adalah hukum yang mengatur tanah. Dapat juga dikatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang konkrit dengan tanah.

Hukum Tanah Nasional adalah hukum yang mengatur tentang sumber daya alam tanah, yang bersumber utama pada hukum adat dan ketentuan-ketentuan dasarnya ada dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)<sup>4</sup> Hukum Tanah Nasional selama 40 tahun keberadaannya membuktikan diri mampu memberikan dukungan pada kegiatan pembangunan di segala bidang yang memerlukan penguasaan dan penggunaan tanah. Tetapi Hukum Tanah Nasional juga mengandung kelemahan dalam rumusan isi dan kelengkapan pengaturannya. Kelemahan tersebut selama era orde baru yang lalu, yang menyelenggarakan pembangunan berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan, pada kenyataannya memungkinkan pelaksanaan

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Surabaya, Penerbit Djambatan, hal XIV.

berdasarkan tafsiran yang menyimpang dari asas dan tujuan ketentuan yang bersangkutan, dengan segala akibat yang bersama-sama kita rasakan sekarang ini.

Penyempurnaan itu dilaksanakan dengan melengkapi isi UUPA yang merupakan peraturan dasar Hukum Tanah Nasional dan memperbaiki rumusan ketentuan-ketentuan dengan suatu peraturan perundang-undangan berbentuk Undang-undang. Segala sesuatunya dengan tetap mempertahankan:

1. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan rumusan pernyataan para "*founding father*" Negara Kesatuan Republik Indonesia kita dan Konstitusinya: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,
2. Hukum adat sebagai sumber utamanya dilengkapi dengan lembaga-lembaga hukum baru dalam memenuhi kebutuhan masa kini dan mendatang, juga dalam menghadapi tuntutan era globalisasi dan pelaksanaan kebijakan pemberian otonomi kepada daerah.
3. Tujuan, konsepsi, asas dasar, lembaga hukum dan system serta tata susunannya, dengan Hukum Tanah Nasional sebagai hukum tanah tunggal Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur hak penguasaan atas semua tanah di seluruh wilayah Indonesia, dengan semangat kebangsaan, kerakyatan, kebersamaan dan keadilan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid, Boedi Harsono..... hal.XXV.

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan perombakan total dari sistem agraria warisan penjajahan Belanda. Hak milik perorangan atas tanah bagi mereka yang berkewarganegaraan Indonesia diakui, akan tetapi persaingan bebas dalam hal penjualan dan pengalihan tanah tidak diizinkan. Atas dasar prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial, undang-undang ini menggariskan bahwa penggunaan dan penjualan tanah perlu memperoleh persetujuan masyarakat seperti yang diwakili oleh administrasi kota atau desa.

Undang-Undang Pokok Agraria juga mencakup prinsip dasar berikut ini:

1. Hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi adalah khusus untuk warga negara Indonesia;
2. Pemilikan *guntai (absentee)* tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan dalam hal pengecualian lain;
3. Orang-orang yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka yang kedudukannya lebih kuat.<sup>5</sup>

Dalam hal ini mesti diingat, perjuangan untuk mengubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi yang sungguh-sungguh bersifat nasional sangat erat berkaitan dengan perjuangan agraria, yang tujuan langsungnya adalah pelaksanaan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil dan Undang-Undang Pokok Agraria.

---

<sup>6</sup> Selo Soemardjan, "**Land Reform di Indonesia**", dalam buku *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. Jakarta: Gramedia, 1984, halaman 106-107.

## **A.2. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)**

Indonesia memiliki UUPA yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno, diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 tahun 1960. Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya Undang-undang Pokok Agraria, disingkat UUPA.

Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal tersebut, sejak itu tanggal 24 September 1960 tercatat sebagai salah satu tanggal dan merupakan salah satu tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraris/pertanahan di Indonesia pada umumnya dan pembaharuan Hukum Agraris/Hukum tanah Indonesia pada khususnya.

Ruang lingkup UUPA (hukum agraria) adalah sebagai berikut:

1. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi,
2. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air,
3. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air,
4. hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air,

5. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *space law*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh pasal 48 UUPA.<sup>7</sup>

### **A.3. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dalam UUPA**

Boedi Harono berpendapat bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Efendi berpendapat bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang mempunyai dan beban-beban apa yang ada di atasnya.

Boedi Harsono berpendapat bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Dalam penjelasan pasal 3 UUPA adalah sebagai berikut:

---

<sup>7</sup> Ibid, Boedi Harsono, .....Hal. 8

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atau suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebasan, dan hapusnya wajib didaftar.<sup>8</sup>

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah. Berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara

---

<sup>8</sup> Ibid, Boedi Harsono, .....hal. 74.

Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu daerah/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang bersangkutan atau kuasanya.

Obyek pendafatran tanah dalam Pasal 9 UUPA meliputi :

1. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak Milik, hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan dan hak Pakai,
2. tanah hak pengelolaan,
3. tanah wakaf,
4. hak milik atas satuan rumah susun,
5. hak tanggungan,
6. tanah Negara.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pada Pasal 1 yang dimaksud pada dengan Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Bidang

tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 97 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.

Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran yang sudah ada haknya. Sertifikat

adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab dibidang agraria/pertanahan. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka."

Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam Pasal 4 diterangkan bahwa untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud tentang kepastian hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan hak atas tanah. Kemudian untuk melaksanakan fungsi informasi data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Selain itu untuk mencapai tertib administrasi, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Pendaftaran tanah ini diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara. Peraturan jabatan PPAT diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

## **B. HAK MENGUASAI NEGARA**

Seperti telah dikemukakan pada latar belakang masalah, bahwa pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia itu sama sekali

tidak dapat dipisahkan dari tanah. Oleh karena itu dapatlah dimengerti bahwa tanah yang ada itu semakin lama semakin sempit, sedangkan permintaan selalu bertambah. Dalam hal ini dapatlah dikatakan bahwa antara permintaan akan tanah dengan luas tanah yang tersedia jauh tidak sebanding, dengan demikian sudah barang tentu nilai tanah akan semakin tinggi.

Keadaan seperti tersebut di atas, memicu munculnya berbagai persoalan yang sangat kompleks mengenai tanah. Apabila penggunaan tanah tidak ada yang mengatur, maka keadaan tentu akan kacau, maka dari itu penggunaan dan pemanfaatan tanah harus ada yang mengatur, maka negaralah yang paling tepat untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan atas bidang agraria tersebut.

Fenomena seperti tersebut di atas, sudah sewajarnya kiranya apabila kemudian muncul berbagai persoalan yang sangat kompleks mengenai tanah. Dalam hal yang demikian apabila penggunaan tanah tidak ada yang mengatur, maka keadaan tentu akan kacau. Untuk menghindari kekacauan tersebut, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah harus ada yang mengatur secara tepat dan dapat mewujudkan kesejahteraan sosial seluruh rakyat. Di dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 disebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, maka negara bertindak dalam kedudukannya sebagai penguasa dan petugas untuk mengatur setiap masalah pertanahan.

### **B.1. Pengertian Hak Menguasai Negara**

Hak Menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara negara

dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam UUPA No. 5 tahun 1960 Pasal 2 ayat 3 yaitu :

Pasal 2 ayat 2 Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Sedangkan di dalam UUPA No. 5 tahun 1960 Pasal 2 ayat 3 disebutkan : Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas negara yang bersifat melayani publik. Maka berbeda benar dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasar *domein verklaring* dalam hukum tanah administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA. Sebagaimana diketahui, berbagai *domein verklaring* sudah dicabut.

Hak menguasai dari negara yang sebutannya diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia.

Maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia, sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Subyek Hak Menguasai dari Negara adalah Pemerintah Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.<sup>9</sup>

## **B.2. Tanah yang di Kuasai Negara**

Hak Menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah ada hak di atasnya dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang dimiliki dengan hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang kuasai tidak langsung oleh negara. Untuk menyingkat pemakaian kata-kata, dalam praktik Administrasi digunakan sebutan tanah negara. Sudah barang tentu dalam arti yang berbeda benar dengan sebutan “tanah negara” dalam arti “*landsdomein*” atau “milik negara” dalam rangka *domeinverklaring*. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah Hak Milik, tanah Hak Guna Usaha dan lain-lainnya.

Dengan berkembangnya Hukum Pertanahan Nasional lingkup pengertian tanah-tanah yang didalam UUPA di sebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah negara itu, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya

---

<sup>9</sup> Ibid, Bambang Harsono..... hal. 274.

mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara, diluar apa yang disebut dengan tanah-tanah hak. Dalam rangka Hak Bangsa dan Hak Menguasai dari Negara, tidak ada tanah yang merupakan “*res nullius*”, yang setiap orang dengan leluasa dapat menguasai dan menggunakannya. Menguasai tanah tanpa ada landasan haknya yang diberikan oleh negara atau tanpa izin pihak yang mempunyainya tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana.

### **B.3. Terciptanya Hak Menguasai Dari Negara**

Hak menguasai dari negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Sebagaimana halnya dengan Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara yang berupa lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hak Menguasai dari Negara sebagai lembaga hukum tercipta pada waktu diciptakan hubungan hukum konkret tanah di Negara Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 tersebut. Hak menguasai dari negara sebagai pelimpahan Hak Bangsa, tidak akan hapus, selama negara Republik Indonesia masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

## C. TEORI TENTANG HAK MILIK ATAS TANAH DALAM UUPA

### C.1. Pengertian Hak Milik

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat bahwa hak itu mempunyai fungsi sosial.<sup>10</sup> Hak Milik oleh UUPA 1960 diatur dalam Pasal-pasal 20-27. Belum ada UU mengenai Hak Milik, yang memang perlu dibuat berdasar pasal 50 (1).

Sementara belum ada undang-undang yang mengatur Hak Milik, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana mirip dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal 20 UUPA. Tentu saja dengan syarat tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA dan Peraturan Perundangan lainnya.

A.P. Parlindungan (1978:53) di dalam bukunya berbagai aspek pelaksanaan UUPA mengutip pendapat dari C. Von Vollenhoven, bahwa : Menurut C. Von Vollenhoven menerangkan dengan tegas dalam bukunya *De Indonesier en Zijn Grond* (orang Indonesia dan tanahnya) muka 5 dan seterusnya antara lain, bahwa hak milik adalah suatu hak eigendom timur (Oorsters Eigendomsrecht), yang walaupun tidak berdasar BW mengandung banyak intin (essentialia) yang sama dengan hak eigendom menurut bukunya perdata barat BW.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal. 22.

<sup>11</sup> A.P Parlindungan, 1978, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Bandung, Alumni. hal. 53.

Jadi dalam hal ini orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendaknya sendiri, asal saja tidak melanggar Hukum Adat setempat dan tidak melampaui bata-batas yang didanakan oleh pemerintah. Dalam rancangan UUPA, Panitia Negara Agraria yang dibentuk dengan keputusan Presiden tanggal 6 Mei 1958 nomor 97/1958 diputuskan khususnya mengenai hak milik ini diatur dalam pasal 12 sebagai berikut : Hak Milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang memberi wewenang kepada yang mempunyainya untuk dalam batas-batas yang didasarkan atas ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya serta hukum yang tidak tertulis mempergunakan tanah itu menurut kehendaknya serta memungut hasilnya, asal saja tidak melanggar hak-hak orang lain.<sup>12</sup>

Jadi dalam hal ini Hak Milik tersebut diberikan kepada seseorang secara terkuat dan terpenuh asalkan penggunaannya tidak bertentangan dengan peraturan yang tertulis maupun hukum adat yang tidak tertulis serta dalam hal ini juga tidak melanggar hak orang lain. Pengertian hak milik di dalam UUPA 1960 disebutkan “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

Dari pengertian hak milik yang telah diuraikan di atas, maka dapat kita tangkap dan dapat kita simpulkan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati sesuatu kebendaan (tanah) secara terkuat, terpenuh, turun-temurun

---

<sup>12</sup> Roestandi Ardiwijaya, dalam Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung, Alumni, 1991. hal : 40.

dan pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh penguasa (negara).

1) Turun temurun

Artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.<sup>13</sup>

2) Terkuat menunjukkan :

- a) Jangka waktu hak milik tidak terbatas. Jadi berlainan dengan Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan, yang jangka waktunya tertentu.
- b) Hak yang terdaftar dan adanya “tanda bukti hak” : Hak Milik juga hak yang terkuat, karena terdaftar dan yang mempunyai diberi “tanda bukti hak”. Berarti mudah dipertahankan pihak lain.

Istilah “terpenuhi” dan “terkuat” itu, tidak berarti tidak terbatas, tetapi dibatasi oleh kepentingan masyarakat dan orang lain.

Di luar batas-batas itu, seorang pemilik mempunyai wewenang yang paling luas, ia paling bebas dalam mempergunakan tanahnya dibandingkan dengan pemegang hak-hak lainnya.

3) Terpenuhi artinya :

- a. Hak Milik itu memberikan wewenang kepada yang empunya, yang paling luas bila dibandingkan dengan hak yang lain.

---

<sup>13</sup> Ibid, K. Wantjik Saleh, .....hal. 22.

- b. Hak Milik bisa merupakan induk daripada hak-hak lainnya. Artinya seorang pemilik tanah dapat memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak yang kurang daripada Hak Milik: menyewakan, membagihasilkan, menggadaikan, menggadaikan tanah itu kepada orang lain dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.<sup>14</sup>
- c. Hak Milik tidak berinduk kepada hak atas tanah lain, karena Hak Milik adalah hak yang paling penuh, sedangkan hak-hak lain itu kurang penuh.
- d. Dilihat dari “peruntukannya” Hak Milik juga tak terbatas. Sedangkan Hak Guna Bangunan untuk keperluan bangunan saja, Hak Guna Usaha terbatas hanya untuk keperluan usaha pertanian. Sedangkan Hak Milik bisa untuk usaha pertanian dan bisa untuk usaha bangunan. Selama tidak ada pembatasan-pembatasan dari pihak pengusaha, maka wewenang dari seorang pemilik, tidak terbatas. Seorang pemilik bebas dalam mempergunakan tanahnya. Seperti kita ketahui, pembatasan itu ada yang secara umum yang berlaku terhadap seluruh masyarakat, diantaranya dirumuskan dalam pasal 6 UUPA, yaitu “tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pembatasan itu juga ada yang khusus, yaitu terhadap pemilik tanah yang berdampingan, harus saling menghormati tidak boleh satu

---

<sup>14</sup> Ibid, K. Wantjik Saleh, .....hal

fihak merugikan yang lain. Dalam hal ini kita telah mengenal “ajaran tentang penyalahgunaan hak”.

## **C.2. Pemilik Hak Atas Tanah**

Menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, Pasal

21 disebutkan bahwa hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh :

1. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraan wajib melepas hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, Jika sesudah jangka waktu tersebut, lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.<sup>15</sup>

Hak milik boleh dipunyai orang, baik sendiri-sendiri atau bersama dengan orang lain. Badan hukum boleh mempunyai tanah dengan hak milik, asal sudah ditunjuk berdasarkan Peraturan Pemerintah. Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 21 ayat 2 ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 ialah :

---

<sup>15</sup> Ibid, Pasal 21, UUPA, 1960.

- a) Bank-bank yang didirikan oleh negara.
- b) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan undang-undang No. 79 tahun 1958.
- c) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama.
- d) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Sosial.<sup>16</sup>

### **C.3. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah**

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, Pasal 22 disebutkan bahwa :

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena :
  - a) Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
  - b) Ketentuan Undang-Undang.

Jadi Hak Milik terjadi karena :

- 1) Menurut ketentuan hukum adat
- 2) Karena ketentuan undang-undang

Ada hak-hak yang dikonversi menjadi Hak Milik, yaitu yang berasal dari :

- a) Hak *Eigendom* kepunyaan badan-badan Hukum yang memenuhi syarat.
  - b) Hak *Eigendom* yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tanggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya di kantor KPT.
  - c) Hak Milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau Badan Hukum yang mempunyai Syarat sebagai subyek Hak Milik.
  - d) Hak gogolan yang bersifat tetap. Cara terjadinya Hak Milik atas ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria ini, tidak melalui suatu pertumbuhan, tetapi terjadi seketika pada tanggal 24 September 1960. Begitu UUPA berlaku hak-hak tersebut di atas dikonversi menjadi hak milik.
- 3) Menurut penetapan pemerintah

Lahirnya Hak Milik berdasarkan penetapan pemerintah memerlukan suatu proses yang berangkai. Proses itu dapat kita bagi sebagai berikut: Mengajukan permohonan, Pemeriksaan tanah; Pengeluaran “Surat Keputusan Pemberian Hak Milik”; Memberi batas tanah; Membayar “uang pemasukan”; Mendaftarkan hak; Membuat surat ukur; Membuat “buku tanah”; Menyerahkan “sertifikat”.

---

<sup>16</sup> Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963

Proses “lahirnya” Hak Milik dan hak-hak yang lain terdapat aturannya dalam dua Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) yaitu :

- 1) PMDN No. 3 Tahun 1973 tentang: “Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah”;
- 2) PMDN No. 1 Tahun 1977 tentang: “Tata cara permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian-bagian tanah pengelolaan serta pendaftarannya”.

#### **D. PERATURAN TENTANG STATUS TANAH NEGARA DI SEKITAR SUNGAI**

Di Negara kita sedang terjadi proses pembangunan. Proses pembangunan adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah memberikan ijin pemanfaatan bantaran sungai kepada masyarakat untuk digunakan sebagai perumahan dan Lahan perkebunan tanaman semusim seperti pisang, kacang, tomat dan lombok
2. Berdirinya gedung pertokoan (mall) dan pasar pengganti pasar yang terbakar, mulailah dibangun pompa-pompa air pengambilan bahan baku Industri dibantaran sungai, satu-persatu masyarakat pendatang membangun rumah tidak permanen.
3. Ijin penghijaun yang diberikan sebagian dialihtangankan kepada pihak kedua yang selanjutnya melakukan pembangunan rumah permanen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Erna Witoelar, Bantaran Kali Dilegalkan, Jakarta, Kompas, 16-6-2000.

Muncul anggapan sebagian masyarakat bahwa tanah Bantaran adalah warisan orang tua sehingga ahli waris berhak untuk memiliki. Sampai akhir Bulan Nopember 2004 jumlah bangunan permanen di Gilingan dan Semanggi telah mencakup angka 1500 buah jumlah ini akan terus bertambah seiring dengan kebutuhan warga akan tempat tinggal. Tertulis dalam aturan Pasal 5 Peraturan Pemerintah RI Nomor 35 tahun 1991 tentang Sungai yang berbunyi:

- 1) Garis sempadan sungai bertanggul ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul,
- 2) Gari sempadan sungai tidak bertanggul ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang.

Masalah tanah di Indonesia masih merupakan suatu masalah yang amat peka dalam kehidupan rakyat. Hal ini disebabkan adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan pembangunan, bahkan tanah mempunyai nilai yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Dalam menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam bidang pertanahan, maka setiap tanah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk di dalam hak menguasai negara harus didaftarkan. Hak Menguasai dari Negara ini dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat.

Maju dan berkembangnya kehidupan masyarakat akan kebutuhan tanah untuk perumahan adalah termasuk kebutuhan primer. Hal ini dapat dilihat

di dalam dunia keagrariaan, perkembangan antara masyarakat dan kebutuhan akan tanah tidak sebanding. Masyarakat dari hari-kehari bertambah banyak, sedangkan tanah yang dibutuhkan adalah tetap. Dalam hal ini pemerintah Republik Indonesia harus mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan akan tanah tersebut.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan adanya pendaftaran akan pemeliharaan tanah, sehingga untuk menghindari adanya persengketaan masalah suatu tanah maka diperlukan suatu tanda bukti hak milik. Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku tentang pertanahan, maka perubahan status kepemilikan hak atas tanah mendorong masyarakat untuk memiliki surat tanda bukti hak milik atas tanah berupa sertifikat, karena dengan sertifikat maka status tanah tersebut menjadi tanah hak milik.

## **E. TINJAUAN HUKUM TERJADINYA TANAH HAK MILIK**

### **E.1. Tinjauan Hukum Adat tentang Hak Milik Atas Tanah**

Pada Pasal 5 UUPA dirumuskan bahwa "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama." Budi Harsono (2003::179) berpendapat bahwa "Hukum adat adalah hukum aslinya golongan rakyat

pribumi yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan."

Penerapan konsepsi hukum dan asas-asas hukum ditentukan oleh suasana dan keadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan serta oleh nilai-nilai yang dianut oleh sebagian besar para anggotanya. Maka biarpun konsepsi dan asas-asasnya hukumnya sama, norma-norma hukumnya yang merupakan hasil penerapannya bisa berbeda di suatu masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat yang lain.

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat Adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah pedesaan di luar Jawa, tanah ini diakui oleh hukum Adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat Adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal.

Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ke lima dan berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke tujuh belas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka. Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah di bawah hukum

Adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda. Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama milik Adat dan tanah milik Adat perorangan adalah tanah di bawah penguasaan negara. Hak individual atas tanah, seperti hak milik atas tanah, diakui terbatas kepada yang tunduk kepada hukum barat. Hak milik ini umumnya diberikan atas tanah-tanah di perkotaan dan tanah perkebunan di pedesaan. Dikenal pula beberapa tanah instansi pemerintah yang diperoleh melalui penguasaan.

Berbeda dengan politik *domein-verklaaring* di masa penjajahan Belanda, dewasa ini tanah yang belum atau tidak melekat atau terdaftar dengan sesuatu hak atas tanah di atasnya, maka tanah tersebut adalah Tanah Negara. Di pulau Jawa, hal ini ditandai dengan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah obyek pajak di Buku C Desa, atau tercatat dalam buku Desa sebagai Tanah Negara atau GG (*Government Grond*). Pemahaman hak ulayat menurut peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat disebutkan, hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun.

Sedangkan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat

adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Dalam hukum adat (*recht verwaarkling*) tentang pendaftaran tanah, diatur dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menggantikan PP No. 10 tahun 1961, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan dalam pasal 19 UUPA, PP tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 57 tahun 1997, sedang Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696. Berlakunya hukum adat (*rechtverwaarkling*) pada pendaftaran tanah dapat dilihat dalam rumusan Pasal 24 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai berikut:

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:
  - a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
  - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak

dipermasalahan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) PP No. 24 tahun

1997, meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai,
- b. tanah hak pengelolaan,
- c. tanah wakaf,
- d. tanah hak milik atas satuan rumah susun,
- e. hak tanggungan,
- f. tanah negara.

Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

## **E.2. Tinjauan Hukum Pertanahan tentang Peralihan Tanah Negara Menjadi Tanah Hak Milik**

Tanah Negara dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu: Tanah Negara bebas dan Tanah Negara tidak bebas. Tanah Negara bebas adalah tanah Negara yang langsung di bawah penguasaan Negara, diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Negara. Tanah Negara bebas ini bisa langsung dimohon oleh kita kepada pemerintah/Negara dengan melalui suatu prosedur yang lebih pendek daripada prosedur terhadap tanah Negara yang tidak bebas.

Sedangkan tanah Negara tidak bebas adalah tanah Negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak punya pihak lain, misalnya:

- a. Tanah Negara yang di atasnya ada hak pengelolaan yang dimiliki oleh: Pemerintah Daerah/Kota, Perum Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otorita khusus (seperti Badan Otorita Batam di Pulau Batam), kawasan Industri, PDAM, PLN, PT. INKA/PJKA, Dinas Pengairan, dan Badan-badan Pemerintah atau Pemerintah Daerah lainnya. Berlakunya hak pengelolaan ini adalah sepanjang diperlukan oleh pemegangnya. Pemegang hak ini diberikan kewenangan oleh Negara untuk memberikan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga seperti kita dengan seijin Pemerintah (dalam hal ini Kepala BPN) untuk menjadi hak milik.
- b. Tanah Negara yang di atasnya ada hak seperti Hak Guna Usaha, yang dimiliki baik badan usaha milik Negara (BUMN, seperti PTP dan Perhutani) maupun badan usaha swasta yang bergerak pada bidang usaha: pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan. Masa berlaku hak guna usaha ini adalah 35 tahun, tetapi bisa diperpanjang 25 tahun dan seterusnya sepanjang negara mengijinkannya.
- c. Tanah Negara yang di atasnya ada hak pakai, dimiliki oleh orang (WNI), atau badan-badan usaha baik swasta dalam negeri (PMDN) maupun swasta asing (PMA) atau usaha patungan PMDN – PMA, perwakilan Negara asing atau internasional. Hak pakai ini berlaku selama 20 tahun dan bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang Negara mengijinkannya.

- d. Tanah Negara yang di atasnya telah ada hak-hak lain seperti hak guna bangunan. Hak ini berlaku 30 tahun namun bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang Negara mengijinkannya.

Tanah Negara tidak bebas tersebut baru bisa kita mohonkan kepada Negara menjadi tanah hak milik jika kita telah memperoleh ijin dan atau membebaskan hak-hak yang ada di tanah Negara tersebut dari pemegangnya dengan cara membayar sejumlah uang tertentu ataupun secara gratis.

Yang mempunyai kewenangan memberi hak milik asal tanah Negara ataupun membatalkannya tentu saja pemerintah, yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat. Sebelum disahkan atau dibatalkannya hak milik atas asal tanah Negara, harus direkomendasikan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota) yang berwenang.

Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota untuk memberikan hak milik atas tanah Negara adalah sebagai berikut:

- a. tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar (20.000 m<sup>2</sup>)
- b. tanah bukan pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 m<sup>2</sup>
- c. tanah dalam rangka pelaksanaan program-program:
  1. transmigrasi,
  2. redistribusi tanah (land-reform),
  3. konsolidasi tanah, dan

4. pendaftaran tanah secara masal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah sistematika maupun pendaftaran tanah sporadik.

Kewenangan untuk membatalkan keputusan pemberian hak milik atas tanah adalah karena suatu alasan, misalnya cacat hukum dalam proses pemberian haknya atau subyeknya tidak lagi memenuhi persyaratan/kewajiban yang ditentukan, maka keputusan pemberian hak milik atas tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bisa dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi atau oleh Kepala BPN Pusat. Sedangkan keputusan pemberian hak milik dari Kepala Kanwil BPN Propinsi hanya dapat dibatalkan oleh Kepala BPN Pusat. Yang bisa membatalkan keputusan pemberian hak milik dari Kepala BPN Pusat hingga saat ini belum ada aturannya yang jelas, akan tetapi dimungkinkan oleh Keputusan Presiden.

Adapun cara permohonan Hak Milik atas Tanah negara bebas pada prinsipnya cukup mudah. Jika bila tanah negara bebas tersebut berada dalam lokasi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematik (proyek adjudikasi) atau Proyek Nasional Agraria (Prona) yang misalnya kebetulan baru akan atau sedang berlangsung di lokasi tanah tersebut. Sebab selain bisa mempercepat kita menjadi penerima hak milik, kita pun bisa cepat menjadi pemegang hak, dan bahkan biaya setor ke Kas Negara menjadi nol rupiah berapapun luas tanahnya. Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

Langkah 1: menyiapkan dokumen persyaratan

Menyiapkan paket dokumen berikut yang akan menyertai Surat Permohonan, sebagai berikut:

- a. Fotocopy KTP (bila perorangan) atau Akta Pendirian (bila Badan Hukum),
- b. Pernyataan tertulis mengenai jumlah bidang luas dan status hak tanah-tanah yang telah dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah negara yang dimohon.

Langkah 2 : membuat dan menyampaikan surat permohonan

- a. membuat surat permohonan hak milik atas tanah negara yang ditujukan kepada Kepala Badan Pertanahan nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Melampirkan dokumen persyaratan di langkah 1.
- b. Sampaikan surat permohonan yang sudah lengkap tersebut kepada Kantor Pertanahan melalui sub bagian tata usaha dan meminta tanda bukti terima surat dan berkas permohonan.

Langkah 3 : Membayar biaya permohonan

Membayar segala biaya permohonan setelah menerima surat pemberitahuan dari kantor pertanahan.

Langkah 4: Menerima surat keputusan

Menerima surat keputusan pemberian hak milik atas tanah Negara untuk atas nama pemohon, yang selanjutnya disebut penerima hak.

Surat permohonan bisa ditolak. Isyarat bahwa surat permohonan akan ditolak adalah tidak adanya langkah ketiga, melainkan langsung ke langkah 4 berupa SK Penolakan.

Memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapatkan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti kepemilikan dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu:

- a. Konversi bekas Hak Lama dan tanah bekas Hak Milik Adat.
- b. Permohonan hak atas Tanah Negara<sup>18</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi<sup>19</sup>: pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang menyangkut: pembuatan peta dasa pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah serta pembuatan Surat Ukur.

#### 1. Pengukuran Kadastral

Untuk menjamin kepastian hukum atas tanah Negara yang berubah menjadi tanah hak milik, maka diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah RI. Pendaftaran dimaksud meliputi:

- pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah,
- pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya,
- pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 UUPA: UU No.5 Tahun 1960);

---

<sup>18</sup> [www.tripod.com](http://www.tripod.com), 2005, Hak atas Tanah: Sejarah, Macam Hak, dan Cara Perolehannya, hal. 12.

<sup>19</sup> Hermit, 2004, Cara memperoleh sertipikat tanah hak milik, tanah Negara dan tanah PEMDA, Mandar Maju, hal. 56..

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (pasal 11 PP. No.24 Tahun 1997); Kegiatan pendaftaran tanah negara untuk pertama kali meliputi: pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen;

Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang menyangkut: pembuatan peta dasa pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, serta pembuatan Surat Ukur;

Pengukuran dan pemetaan dimaksud dilaksanakan bidang demi bidang dengan satuan wilayah desa/kelurahan. Sebelum dilaksanakan pengukuran, batas-batas tanah harus dipasang tanda batas dan ditetapkan batas-batasnya melalui asas kontradiksi delimitasi (dihadiri dan disetujui oleh pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung) dengan bidang tanah dimaksud.

## 2. Pengeluaran surat ukur tanah

Setiap bidang tanah yang diukur harus dibuatkan Gambar Ukurnya. Gambar Ukur ini berisi antara lain: gambar batas tanah, bangunan, dan obyek lain hasil pengukuran lapangan berikut angka-angka ukurnya. Selain itu dituangkan pula informasi mengenai letak tanah serta tanda tangan persetujuan pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung.

Persetujuan batas tanah oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung memang diperlukan untuk memenuhi asas kontradiksi delimitasi serta untuk menghindari persengketaan di kemudian hari. Gambar ukur ini harus dapat digunakan untuk rekonstruksi atau pengembalian batas apabila diperlukan di kemudian hari.

Bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam Peta Pendaftaran, dibuatkan Surat Ukur untuk keperluan pendaftaran haknya, baik melalui konversi atau penegasan konversi bekas hak milik Adat maupun melalui permohonan hak atas tanah Negara.

## **F. BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB)**

### **1. Pengertian BPHTB**

Arti dari prolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Hak atas tanah dan atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana di maksud dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian, undang-undang nomor 16 tahun 1985 tentang rumah susun, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku lainnya. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah penyerahan pajak sebagian nilai ekonomi yang diperoleh seseorang tentang tanah dan atau bangunan karena waris kepada negara. (Mardiasmo, 2002:289).

Pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Pasal 1 ayat (1) memberikan perumusan BPHTB sebagai berikut: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yang selanjutnya disebut pajak. Definisi yang lain adalah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang selanjutnya disebut pajak (Siahaan, 2003:42).

Menurut definisi di atas BPHTB pada dasarnya dikenakan atas setiap perolehan hak yang diterima oleh orang atau badan dan terjadi dalam wilayah hukum Negara Indonesia. BPHTB merupakan pajak yang terutang dan harus dibayar oleh pihak yang memperoleh suatu hak atau tanah dan bangunan agar akta atau risalah lelang, atau surat keputusan pemberian hak dapat dibuat, dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh pribadi atau badan. Pada dasarnya perolehan hak merupakan hasil dan suatu peralihan hak dari suatu pihak yang memiliki atau menguasai suatu tanah dan bangunan kepada pihak lain yang menerima hak atas tanah dan bangunan tersebut.

## **2. Peristiwa Timbulnya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan**

Perolehan hak atas tanah dan bangunan dapat terjadi karena dua hal, yaitu peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Perolehan hak karena peristiwa hukum merupakan perolehan hak yang diperoleh oleh seseorang karena adanya suatu peristiwa hukum, misalnya pewarisan, yang mengakibatkan hak atas tanah tersebut berpindah dan pemilik tanah dan bangunan sebelumnya (pewaris) kepada ahli waris yang berhak. Perolehan hak karena pewarisan ini terjadi hanya apabila terjadi peristiwa hukum, yaitu meninggalnya si pewaris. Apabila si pewaris tidak meninggal dunia maka tidak akan ada pewarisan yang mengakibatkan hak atas tanah dan bangunan beralih dari pewaris kepada ahli waris.

Cara perolehan hak yang kedua adalah melalui perbuatan hukum, di mana pemilik tanah dan bangunan secara sadar melakukan perbuatan hukum mengalihkan hak atas tanah miliknya kepada pihak lain yang akan menerima peralihan hak tersebut. Contoh perolehan hak karena perbuatan hukum antara lain jual beli, lelang, dan lain-lain.

Hak atas tanah dan atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, termasuk bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Hal ini berarti BPHTB hanya boleh dikenakan atas perolehan hak yang diatur dalam UUPA, Undang-undang Rumah Susun,

dan Hak pengelolaan. Perolehan hak-hak atas tanah lain yang berkembang di masyarakat adapt tetapi tidak diakui oleh UUPA tidak boleh dikenakan BPHTB.

### 3. Prinsip-prinsip BPHTB

Prinsip yang dianut dalam UU BPHTB adalah: 1) Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem *self assessment*, yaitu Wajib Pajak menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya, 2) Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari Nilai perolehan Objek Pajak Kena Pajak, 3) sanksi menurut undang-undang yang berlaku, 4) hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah dan dalam rangka memantapkan otonomi daerah, 5) semua pemungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan di luar ketentuan tidak diperkenankan. (Mardiasmo, 2002:290).

Sesuai dengan pendapat Mardiasmo, ada pendapat lain yang memperjelas prinsip-prinsip BPHTB, yaitu Siahaan (2003:45). Pemuntutan BPHTB ada lima prinsip, yaitu:

- a. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem self assasment, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya. Sistem self assasement merupakan sistem perpajakan Indonesia yang diterapkan sejak dilakukannya reformasi perpajakan

tahun 1983, di mana kepada wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang terutang. Petugas pajak hanya berfungsi untuk melakukan pelayanan dan pemeriksaan agar wajib pajak melakukan kewajiban pajaknya secara benar. Dengan sistem ini, khususnya pada BPHTB diharapkan masyarakat dapat dengan mudah memenuhi kewajiban terutama pajak yang timbul pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan bangunan.

- b. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% dari Nilai perolehan obyek pajak kena pajak (NPOPKP).

Dalam BPHTB pajak terutang tidak dikenakan langsung atas nilai perolehan obyek pajak yang menjadi dasar perolehan obyek pajak (NPOP) yang menjadi dasar pengenaan pajak, tetapi harus dikurangi dahulu dengan nilai perolehan obyek pajak tidak kena pajak (NPOPTKP), yaitu besaran tertentu dari NPOP yang tidak dikenakan pajak. Hal ini maksudnya untuk asas keadilan di mana bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dengan nilai perolehan (NPOP) dibawah NPOPTKP yang ditetapkan tidak akan dikenakan pajak (bebas pajak), sementara bagi pihak yang memperoleh hak dengan nilai perolehan (NPOP) di atas NPOPTKP maka NPOP sebagai dasar pengenaan pajak harus terlebih dahulu dikurangi dengan NPOPTKP.

- c. Agar pelaksanaan Undang-undang BPHTB dapat berjalan secara efektif, maka baik kepada wajib pajak maupun kepada pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ditentukan dengan undang-undang akan dikenakan sanksi menurut peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini memang diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan pemungutan BPHTB sehingga wajib pajak dan pejabat umum yang berwenang tidak melakukan penyimpangan dalam pemenuhan kewajiban pajak.
- d. Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan Negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan Pendapatan Daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan dalam rangka memantapkan otonomi daerah.
- e. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di luar ketentuan UU BPHTB tidak diperkenankan.

Dengan diundangkannya Undang-undang BPHTB maka BPHTB merupakan satu-satunya pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di Indonesia sehingga segala pungutan yang ada kaitannya dengan perolehan hak (kecuali biaya resmi yang berkaitan dengan pembuatan akta dan pendaftaran hak atas tanah dan bangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku) tidak boleh dilakukan oleh pihak manapun. Hal ini penting agar masyarakat tidak dibebani dengan pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan

berkaitan dengan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diterimanya.

#### **4. Objek dan Subyek Pajak BPHTB**

Dalam pemungutan pajak BPHTB sebagai objek pajaknya menurut Mardiasmo (2002:290) adalah meliputi:

- a. Pemindahan hak karena:
  - 1) Jual beli,
  - 2) tukar menukar,
  - 3) hibah,
  - 4) hibah wasiat,
  - 5) warisan,
  - 6) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya
  - 7) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan,
  - 8) Penunjukkan pembeli dalam lelang,
  - 9) Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hakim tetap,
  - 10) Penggabungan usaha,
  - 11). Peleburan usaha,
  - 12) Pemekaran usaha,
  - 13) hadiah.
- b. Pemberian hak baru karena:
  - 1) Kelanjutan pelepasan hak,
  - 2) Di luar pelepasan hak.

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 ada 6 hak atas tanah yang perolehannya merupakan obyek BPHTB. Hak tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan Peraturan Pemerintah yang mengatur Hak Pengelolaan. Keenam hak atas tanah yang menjadi obyek BPHTB adalah:

- a. Hak milik, yaitu hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang pribadi atau badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. Hak guna usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku.
- c. Hak guna bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- d. Hak pakai, yaitu 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 dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah,

segala sesuatu sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- e. Hak Milik atas satuan rumah susun, yaitu hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah.
- f. Hak pengelolaan, yaitu hak menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Adapun yang menjadi subyek pajak dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000, “Yang menjadi subyek pajak adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan.”

Ayat (2) “Subyek pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi Wajib pajak menurut undang-undang ini.”

Subyek pajak menurut Siahaan (2003:72) adalah:

- a. Pada perolehan hak karena jual beli, yang memperoleh hak adalah pembeli. Karena itu yang menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena jual beli adalah pembeli.

- b. Pada perolehan hak karena tukar menukar yang memperoleh hak adalah pihak yang menerima tanah dan bangunan yang dijadikan obyek pertukaran, sehingga ia merupakan subyek pajak.
- c. Pada perolehan hak karena hibah pihak yang memperoleh hak adalah penerima hibah. Karena itu menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena hibah adalah penerima hibah.
- d. Perolehan hak karena hibah wasiat diterima oleh penerima hibah wasiat, sehingga penerima hibah wasiat menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena hibah wasian.
- e. Pada perolehan hak karena warisan, yang menerima perolehan hak adalah penerima warisan, sehingga ia juga ditetapkan sebagai subyek pajak.
- f. Perolehan hak karena pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya mengakibatkan hak pemilikan atas tanah dan bangunan dimaksud beralih dari pemilik lama kepada perseroan atau badan hukum lain. Dalam hal ini yang menjadi subyek pajak adalah perseroan atau badan hukum lain tersebut, yang merupakan pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan.
- g. Perolehan hak karena pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan hak diterima oleh orang atau badan yang sesuai dengan musyawarah sesama pemegang hak bersama ditetapkan sebagai penerima hak atas tanah dan bangunan dimaksud. Hal ini menjadi dasar orang atau badan tersebut ditetapkan sebagai subyek pajak.

- h. Perolehan hak karena penunjukkan pembeli dalam lelang diterima oleh orang atau badan yang ditetapkan sebagai pemenang lelang. Dengan demikian pada perolehan hak karena lelang yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang menjadi pemenang lelang sebagaimana yang tercantum dalam risalah lelang.
- i. Perolehan hak sebagai pelaksanaan dari putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap terjadi dengan peralihan hak dari orang pribadi atau badan hukum sebagai salah satu pihak kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim tersebut. Yang ditetapkan menjadi subyek pajak adalah pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sebagaimana ditentukan dalam putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.
- j. Pada perolehan hak karena penggabungan dan peleburan usaha, suatu badan usaha yang menjadi tempat bergabung atau melebur satu atau lebih badan usaha lain memperoleh hak atas tanah dan bangunan, dan badan usaha yang bergabung atau melebur ke dalamnya. Karena itu badan usaha yang tetap berdiri dan menjadi tempat bergabung atau meleburnya badan usaha lain tersebut merupakan subyek pajak.
- k. Pada perolehan hak karena hadiah, seseorang atau badan memperoleh hak atas tanah dan bangunan dari orang atau pihak lain tanpa adanya penggantian yang diberikannya kepada pihak yang memberikan hadiah tersebut. Karena itu pada saat penandatanganan akta perolehan hak karena hadiah yang menjadi subyek pajak adalah penerima hadiah.

- l. Pada perolehan hak baru sebagai kelanjutan pelepasan hak, seseorang atau suatu badan memperoleh hak atas tanah Negara yang berasal dari pelepasan hak. Dalam hal ini yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang memperoleh hak baru tersebut.
- m. Pada perolehan hak di luar pelepasan hak, seseorang atau badan memperoleh hak atas tanah Negara yang tidak dibebani dengan hak apapun. Dengan demikian orang atau badan yang memperoleh hak atas tanah Negara tersebut merupakan subyek pajak pada perolehan hak yang dimaksud.

#### **5. Wajib Pajak pada BPHTB**

Wajib pajak merupakan subyek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak. Karena yang menjadi subyek pajak adalah pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan, maka yang menjadi Wajib pajak dalam BPHTB, tentulah pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sesuai dengan perolehan hak yang terjadi (Siahaan, 2003:75). Kewajiban membayar pajak ini harus dilakukan oleh wajib pajak pada saat terutangnya pajak sesuai ketentuan undang-undang. Jika kewajiban itu belum terpenuhi hak tersebut sebelum BPHTB terutang di bayar/dilunasi oleh wajib pajak.

#### **6. Penetapan, Penagihan dan Sanksi BPHTB**

Sesuai dengan sistem self assesement yang ditetapkan menjadi sistem perpajakan nasional maka petugas pajak (fiskus) berfungsi sebagai

pengawas atas pemenuhan kewajiban pajak yang dilakukan oleh wajib pajak. Pada BPHTB fiskus berkewajiban memeriksa setiap pembayaran BPHTB yang dilaporkan oleh wajib pajak. Penelitian ini meliputi kesesuaian data tanah dan bangunan yang dijadikan obyek perolehan hak, penetapan dasar pengenaan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak, penerapan NPOPTKP yang dijadikan obyek perolehan hak, penetapan dasar pengenaan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak, penetapan NPOPTKP yang digunakan wajib pajak, perhitungan pajak terutang sesuai dengan ketentuan perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan kesesuaian jumlah pajak terutang yang dibayar oleh wajib pajak. Penelitian ini dilakukan terhadap Surat Setoran BPHTB (SSB) yang dilaporkan oleh wajib pajak beserta bukti pendukung yang dilampirkan pada saat pelaporan, antara lain SPPT PBB atas tanah dan bangunan yang menjadi obyek perolehan hak, akta jual beli, akta hibah, dan lain-lain.

Yang menjadi dasar penetapan pengenaan pajak BPHTB adalah Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP), NPOP ditentukan sebesar:

- a. harga transaksi, dalam hal jual beli.
- b. nilai pasar obyek pajak, dalam hal ini: tukar-menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan hak, peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan

- hak, pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, dan hadiah.
- c. Harga transaksi yang tercantum dalam Risalah lelang, dalam hal ini penunjukkan pembeli dalam lelang.
- d. Nilai jual obyek pajak Pajak bumi dan Bangunan (NJOP PBB)

Adapun cara menghitung BPHTB adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{BPHTB} &= \text{Nilai Perolehan Obyek Pajak kena Pajak} \times \text{tariff} \\ &= (\text{NPOP} - \text{NPOPTKP}) \times 5\% \end{aligned}$$

Surat Ketetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Kurang Bayar (SKBKB) adalah surat yang menentukan besarnya jumlah pajak yang terutang, jumlah kekuarangan pembayaran Pokok Pajak, besarnya sanksi administrasi, dan jumlah yang masih harus dibayar.

SKBKB diterbitkan jika berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terutang kurang dibayar. SKBK dapat diterbitkan oleh Direktorat Jendral pajak dalam jangka waktu 5 tahun setelah saat terutangnya pajak.

Sanksi BPHTB adalah jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam SKBKB ditambah dengan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% sebulan (maksimum 24 bulan) dihitung mulai saat terutangnya pajak sampai dengan diterbitkannya SKBKB.

## **G. Penegakan Hukum Dalam Pertanahan**

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep sehingga boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak. Satjipto Raharjo

(mengutip pendapat Redbruch) mengatakan bahwa hakekat hukum adalah ide atau konsep abstrak, bertindak dari hakekat hukum tersebut. Penegakan hukum sebenarnya merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjadi kenyataan. Dan proses perwujudan inilah yang merupakan hakekat penegakan hukum.

Pengertian penegakan hukum adalah: "Suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum. Apa yang harus terjadi menyusul kehadiran peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pengolahan logika. Logika menjadi kredo dalam penegakkan hukum."<sup>20</sup>

Pendapat lainnya mengatakan bahwa penegakan hukum adalah suatu kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tidak sebagai rangkaian nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>21</sup> Kedamaian yang dimaksud adalah terciptanya suatu ketertiban dalam masyarakat. Sedangkan menurut Sorjono Soekanto secara konsepsional inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai serangkaian penjabaran untuk menciptakan, memelihara dan

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, (Penyunting: Khudzaifah Dimiyati), Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah, Surakarta: Muhammadiyah Universiti Press, 2002, hal 174.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2002, hal 3.

mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Kegiatan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana yang menunjang pelaksanaan hukum itu dan faktor masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan nilai-nilai yaitu pandangan-pandangan mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Di dalam penegakan hukum pasangan nilai-nilai itu perlu diserasikan, sebab sering kali titik tolak dari nilai-nilai tersebut bertolak belakang. Misalnya pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan, karena keterikatan bertolak belakang dengan kebebasan maka perlu adanya penyerasian antara kedua nilai tersebut, sebab didalam kehidupan manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.

Penjabaran secara lebih konkrit terdapat dalam bentuk kaidah-kaidah hukum yang pada umumnya berisi suruhan, larangan atau kebolehan-kebolehan. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan yang dianggap pantas atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya, sehingga dapat dikatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu proses penyerasian nilai-nilai kaidah yang mengatur pola perilaku atau sikap tindak yang mengarah pada terciptanya kedamaian dalam pergaulan hidup.

Menurut E.A. Goebel, terdapat empat fungsi dasar dari hukum di dalam masyarakat, yaitu :

1. Menetapkan pola hubungan antara anggota-anggota masyarakat dengan cara menunjukkan jenis-jenis tingkah laku mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.

2. Menentukan alokasi wewenang, merinci siapa yang boleh melakukan paksaan, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan efektif.
3. Menyelesaikan sengketa.
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.<sup>22</sup>

Dari keempat fungsi dasar dari hukum di dalam masyarakat yang telah dikemukakan oleh E.A. Goebel, diatas jelas bahwa fungsi dari hukum sendiri yaitu menetapkan hubungan tingkah laku yang diperbolehkan atau dilarang oleh hukum. Penerapan paksaan fisik akan dilakukan oleh aparat berwenang berupa sanksi yang tepat dan efektif, sehingga dapat menyelesaikan sengketa dan mencegah perbuatan serupa agar terpelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan keadaan maupun kondisi yang berubah. yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat. Dalam mencapai tujuan hukum tidak begitu mudah, karena di dalam pergaulan hidup selalu ada kepentingan yang satu sama lain saling bertentangan. Untuk itu hukum sebagai penengah di antara kepentingan-kepentingan yang berbeda tersebut sangat diperlukan.

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan

---

<sup>22</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat, Alumni Bandung, 1980, hal 2.

mempertahankan kedamaian pergaulan hidup<sup>23</sup>. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan tertentu, sehingga misalnya, ada, pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkrit lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkrit terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Di dalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto. 1981. Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press . Jakarta.

larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan di dalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit)<sup>24</sup>.

Atas dasar uraian tersebut di atas dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-

---

<sup>24</sup> Wayne LaFavre dikutip Roscoe Pound dalam Soekanto Soerjono. 1981. Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press . Jakarta. Hal. 64.

undangan, walaupun kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian "*law enforcement*" begitu populer. Penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-Undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas di sini, dengan cara menyetengahkan

contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia. Jadi disimpulkan bahwa faktor-faktor penegakan hukum adalah sebagai berikut :

1. Faktor Hukum (UU, Perda, Surat Keputusan)
2. Faktor Penegak Hukum
3. Faktor Sarana atau Fasilitas
4. Faktor Masyarakat
5. Faktor Kebudayaan<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2002, hal 5.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu sarana untuk menentukan, mengembangkan atau untuk menguji suatu kebenaran pengetahuan. Menentukan berarti berusaha untuk memperoleh suatu kekosongan atau kekurangan, mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih dalam suatu yang sudah ada, menguji kebenaran jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>26</sup> Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan benar perlu dilakukan dengan metode penelitian guna membantu untuk menentukan, merumuskan atau menganalisa dan memecahkan masalah-masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran.

Metode itu sendiri pada hakekatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

Bertitik pada hal tersebut di atas maka dipandang perlu untuk mengadakan penelitian ke lapangan yaitu langsung ke obyek permasalahan, sesuai dengan apa yang penulis rumuskan dalam tesis ini.

---

<sup>26</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Metode Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, hal.

### **A. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian hukum, terdapat dua metode penelitian, yaitu metode penelitian kuantitatif dan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kuantitatif adalah metode penelitian yang memusatkan pada gejala yang mempunyai karakteristik tertentu dalam kehidupan manusia yang dinamakan variabel. Dalam metode penelitian kuantitatif hakikat hubungan di antara variabel-variabel dianalisis dengan menggunakan teori yang objektif. Sasaran kajian metode penelitian kuantitatif adalah gejala-gejala yang ada dalam kehidupan manusia tidak terbatas banyaknya dan tidak terbatas pula kemungkinan-kemungkinan variasi dan tingkatannya, maka diperlukan pengetahuan statistik.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan, untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.

Berdasarkan masalah dan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pendekatan Yuridis Sosiologis. Pendekatan Yuridis adalah penelitian yang ditinjau dari sudut peraturan perundangan, keputusan-keputusan, dokumen-dokumen berupa undang-undang yang berlaku. Hal ini untuk memperoleh data sekunder. Sedangkan pendekatan Sosiologis adalah penelitian yang ditinjau dari keadaan masyarakat secara nyata dengan jalan mengadakan penelitian atau

terjun ke masyarakat dengan mengumpulkan data secara obyektif untuk memperoleh data primer.

Pendekatan secara yuridis sosiologis, yaitu cara atau prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.<sup>27</sup>

Penelitian Yuridis Sosiologis untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *Law in book*, tetapi melihat hukum sebagai *Law in action*.<sup>28</sup> Pendekatan ini dengan mengidentifikasikan dan mengkonsepkan hukum pertanahan selain sebagai bentuk aturan (*rule*) juga dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya dalam proses pengarah dan pembentukan pola-pola perilaku yang mengarah pada pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Di Sekitar Bantaran Sungai.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan beberapa pertimbangan :

- a. Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- b. Menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden.
- c. Lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1990, hal. 52.

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum Dalam Perspektif Sosial, Op. Cit, hal. 6.

<sup>29</sup> Lexi J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.

## **B. Spesifikasi Penelitian**

Sifat penelitian yang penulis gunakan, adalah diskriptif analitis. Diskriptif dilakukan dengan memaparkan tentang suatu gejala yang akan diteliti yang terjadi di masyarakat.<sup>30</sup> Gejala tersebut memerlukan tindakan hukum dari pemerintah ataupun pihak yang terkait sehingga terjadi sosialisasi hukum di masyarakat. Penelitian ini diawali dengan memahami cakupan masalah baik *das sollen* maupun *das Sein*. *Das Sein* adalah data dari penelitian lapangan yang dilakukan pada perilaku masyarakat di sekitar bantaran sungai di Surakarta dan aparat sedangkan *Das Sollen* adalah norma dalam UUPA, Undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP No.35 /1991 tentang Sungai.

Spesifikasi penelitian di atas mengandung mekanisme untuk memahami obyek yang menjadi sasaran penelitian ini. Sebab itu pemilihan cara penelitian yang tepat akan sangat membantu pemecahan terhadap masalah melalui pengumpulan data yang diperlukan.

## **C. Populasi dan Sampel**

Menurut Guy dalam Consuelo populasi sebagai kelompok di mana peneliti akan menggeneralisasikan hasil penelitiannya.<sup>31</sup> Pada hakekatnya populasi itu adalah sekumpulan kasus yang perlu memenuhi syarat-syarat tertentu yang berkaitan dengan masalah penelitian. Hakekat populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek/subyek yang mempunyai karakteristik tertentu

---

<sup>30</sup> Burhan Ashshofa, Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Rineka Cipta, hal. 13.

<sup>31</sup> Consuelo G. Sevilla terjemahan Alimuddin Tuwu, 1993, Pengantar Metode Penelitian, Jakarta, UI-Press. Hal. 160.

dan mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi anggota sampel. Jumlah populasi dalam penelitian ini yang diteliti adalah 1.944 KK.

Teknik pengambilan sampel atau teknik sampling dilaksanakan apabila dalam suatu penelitian tidak akan meneliti semua individu dalam populasi. Dalam hal ini merupakan sebagian dari individu yang ada dari populasi yang sedang diteliti yang dapat mewakili seluruh populasi, sehingga diperoleh kerja penelitian yang efektif dan efisien.

Oleh karena penelitian yang akan dilakukan ini termasuk penelitian Kualitatif, maka teknik pengambilan sampelnya harus menguasai masalah yang diteliti, jujur dan disesuaikan dengan kebutuhan. HB. Sutopo mengemukakan cuplikan adalah “suatu yang khusus atau suatu proses yang umum dalam memasukkan atau pemilihan dalam riset yang mengarah pada seleksi”.<sup>32</sup>

Atas dasar teori di atas, maka cuplikan yang digunakan lebih bersifat *Purposive Sampling*. *Purposive Sampling* adalah suatu cara memperoleh informasi yang dianggap tahu dan mengetahui masalah secara mendalam. Sementara itu pendapat lain mengatakan “Sample bertujuan (*Purposive Sampling*). Adapun sampel bertujuan ciri-cirinya adalah sebagai berikut :

- 1) Rancangan sampel yang muncul  
Sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu
- 2) Pemilihan sampel secara berurutan  
Tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan satuan sampel dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijangkau dan dianalisis. Setiap satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya kesenjangan informasi yang ditemui. Dari mana atau dari siapa ia mulai tidak menjadi persoalan, tetapi bila hal itu sudah berjalan, maka pemilihan

---

<sup>32</sup> HB. Sutopo, 1993, Metode Penelitian Untuk Kualitatif, Surakarta, UNS-Press. Hal. 21.

berikutnya bergantung pada apa keperluan peneliti. Teknik sampling “bola salju” bermanfaat dalam hal ini, yaitu mulai dari satu menjadi makin lama makin banyak.

- 3) Penyesuaian berkelanjutan dari sampel  
Pada mulanya setiap sampel dapat sama keinginannya. Namun, sesudah makin banyak informasi yang masuk dan makin mengembangkan hipotesis kerja, akan ternyata bahwa sampel makin dipilih atas dasar fokus penelitian.
- 4) Pemilihan berakhir jika sudah terjadi pengulangan  
Pada sampel bertujuan seperti ini jumlah sampel ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan informasi yang diperlukan. Jika maksudnya memperluas informasi, jika tidak adalagi informasi yang dapat dijangkanya, maka penarikan sampel pun sudah dapat diakhiri. Jadi, kuncinya disini ialah jika sudah mulai terjadi pengulangan informasi, maka penarikan sampel sudah harus dihentikan<sup>33</sup> (Lexy Jl. Moleong 1988 : 165).

Berdasarkan pendapat di atas, maka penelitian ini penulis benar-benar memilih orang yang dapat dipercaya dan mengetahui permasalahan yang sedang diteliti, sehingga dapat dijadikan sumber informasi yang menjadi informan yang dibutuhkan. Adapun informan yang dipilih adalah:

1. Camat Banjarsari dan Pasarkliwon
2. Aparat dari BPN Surakarta
3. Aparat Kelurahan Gilingan dan Semanggi
4. Instansi berkait
5. Masyarakat penghuni bantaran sungai di Kelurahan Gilingan dan Semanggi.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini ada 2 yaitu : data primer dan data sekunder.

- 1) Data primer, berupa data yang langsung diperoleh dari lapangan. Yaitu data yang didapati dari Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta, Kantor Kelurahan

---

<sup>33</sup> Moleong, Lexy, 1988, Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya. Hal. 165.

Semanggi, kantor kelurahan Gilingan dan beberapa orang penghuni tanah negara.

- 2) Data sekunder, yaitu data yang mendukung data primer, yang diperoleh tidak langsung di lapangan, melainkan diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi, yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.<sup>34</sup> Dapat diperoleh dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku literatur, dokumen, majalah serta sumber bacaan lain yang ada hubungannya dengan permasalahan.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Setelah penulis mengetahui informan (sumber data) dan tempat yang akan dituju, langkah selanjutnya adalah menentukan teknik pengumpulan data. Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan tehnik pengumpulan data sebagai berikut :

##### **1. Wawancara atau inerview**

Teknik Interview, pengumpulan data dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dengan informan. Menurut Lexy J. Moleong berpendapat bahwa : Wawancara adalah percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu dan dilakukan oleh kedua belah pihak yaitu pewawancara (interview) dan yang diwawancarai (interviewee) yang memberi jawaban

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Srimamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hal. 14.

atas pertanyaan. Dengan tujuan memperoleh data utama melalui informan terpilih untuk mendapatkan data yang akurat.<sup>35</sup>

Sebenarnya dalam wawancara itu terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan yang berlainan. Yaitu satu pihak sebagai pemberi informasi di pihak lain sebagai pencari informasi. Tetapi kedua belah pihak ini mempunyai hubungan yang sangat erat dan keduanya mempunyai hubungan yang bersifat tidak timbal balik.

Berkaitan dengan teknik wawancara selalu ada dua pihak yaitu salah satu pihak sebagai pengejar informasi (informan hunter) yang meminta penjelasan atau mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Dan di pihak lain sebagai pemberi informasi yang dibutuhkan oleh informan hunter. Dengan demikian penulis mengharapkan dengan teknik interview ini akan dapat memperoleh data yang selengkap-lengkapnyanya dalam penelitian ini.

## 2. Observasi

Observasi dilakukan untuk mengamati keadaan yang menjadi masalah yang diteliti. Kartini Kartono menjelaskan “Observasi adalah studi yang disengaja dan sistematis tentang fenomena sosial dengan jalan pengamatan dan pencatatan”.<sup>36</sup> Sebagai teknik ilmiah, observasi biasa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan statistik mengenai fonomena-fenomena dan peristiwa yang diselidiki.

---

<sup>35</sup> Ibid, .....hal. 135.

<sup>36</sup> Kartini Kartono, 1990, Dasar-dasar Penelitian Kualitatif. Bandung : PT. Mandar Maju, hal. 142.

### 3. Studi Kepustakaan dan Dokumen

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

#### 1) Bahan hukum primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain :

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara dan Permohonan Tanah Negara.
- Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1991 tentang Sungai.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1997 tentang Garis Sempadan Sungai.

Akan dianalisis melalui 3 tahap yaitu memilih data (reduksi data), menyajikan data, serta menarik kesimpulan.<sup>37</sup>

Reduksi Data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Penyajian data adalah sebagai penyajian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan

---

<sup>37</sup> Matthew B Miles dan A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif (Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru), UI Press, Jakarta, 1992, hal. 16.

tindakan.<sup>38</sup> Kegiatan tersebut terus-menerus, diulang-ulang sehingga membentuk siklus yang memungkinkan menghasilkan kesimpulan.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu buku-buku ilmiah, hasil riset terdahulu, majalah ilmiah dan sebagainya.

Studi Dokumentasi dilakukan dengan melakukan pengumpulan data atau informasi berupa dokumen, bahan statistik dan bahan tulisan lain yang berhubungan dengan focus penelitian. Keuntungan data ini menurut Lincoln dan Guba adalah informasi yang telah tersedia dan siap pakai, peneliti tinggal memanfaatkan saja, karena kreatif mudah dan murah untuk memperolehnya.<sup>39</sup>

## F. Analisis Data

Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam suatu penelitian. Dalam penganalisaan data harus disesuaikan Analisis data harus disesuaikan dengan prosedur penelitian terutama di dalam melakukan pengumpulan data dan penarikan kesimpulan, selain juga melihat bentuk penelitian dan jenis data yang dikumpulkan.

Sesuai dengan bentuk penelitian ini yaitu penelitian Kualitatif yang datanya terdiri dari kata-kata dan tindakan, maka dalam menganalisa data penulis menggunakan teknik analisis non statistik. Berkaitan dengan masalah analisis data

---

<sup>38</sup> Ibid, .....hal 16-18.

<sup>39</sup> Sanapiah Faisal, Penelitian Kuantitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi, YA3, Malang, 1990, Hal.28.

ini, Lexy J. Moleong berpendapat: “Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data”.<sup>40</sup> Kemudian selaras dengan judul penelitian dan jenis data yang dikumpulkan bersifat kualitatif, maka penulis menggunakan data komparatif yang konstans. Metode komparatif Kontans adalah berkaitan dengan merumuskan serta menyarankan (tapi bukan menguji) dengan banyak kategori, ciri kategori dan hipotesis tentang masalah-masalah umum.

Di dalam metode Komparatif yang konstan, pendiskripsian data itu dapat dibagi menjadi empat tahap metode. Keempat tahap tersebut adalah: Memperbandingkan kejadian-kejadian yang dapat diterapkan pada tiap kategori, Memperpadukan Kategori-kategori dan Ciri-cirinya, Membatasi Lingkup Teori dan Menuliskan Teori.

### **G. Tehnik Pengecekan Keabsahan Data**

Tehnik yang digunakan untuk mengecek keakuratan dan kehandalan data, adalah tehnik triangulasi data, yaitu tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Dalam penelitian pengecekan validitas data digunakan triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.<sup>41</sup> Yaitu dengan tehnik wawancara dan dokumen.

---

<sup>40</sup> Op.cit.....hal. 103

<sup>41</sup> Lexi J. Moleong, op. Cit. Hal. 178.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Lokasi Penelitian**

##### **A.1. Monografi RT 03/VI Kalurahan Semanggi**

###### **A1.1. Keadan Geografis**

Warga RT 03/VI merupakan salah satu RW yang termasuk di dalam wilayah kerja kalurahan Semanggi, Kecamatan Pasar Kliwon, Kotamadya Surakarta. Apabila dilihat dari petanya, maka wilayah RT 03/VI terletak di sebelah Selatan Kalurahan Semanggi. Adapun batas-batas RT 03/VI Kalurahan Semanggi adalah sebagai berikut:

- 1) Sebelah Barat : RW X /Tanggul
- 2) Sebelah Timur : RT 01/VI Pasar Ayam dan Pasar Kambing.
- 3) Sebelah Utara : RT 01/05
- 4) Sebelah Selatan : Pasar Baru/Lokasisasi Silir

Dari batas-batas wilayah Kalurahan Semanggi tersebut, apabila dihitung maka wilayah Kalurahan Semanggi luasnya sekitar 7,25 Ha, dengan ketinggian tanahnya yaitu 92 meter dari permukaan laut, dengan bentuk permukaan datar. Sehingga suhu udara di kalurahan Semanggi adalah 32°C.

###### **A.1.2. Keadaan Demografi RT 03/VI Kalurahan Semanggi**

- 1) Penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi

Jumlah penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi sampai dengan bulan Nopember 2004 tercatat sebanyak 587 jiwa yang terdiri dari 121 kepala

keluarga. Dari jumlah kepala keluarga sebanyak 121 tersebut jumlah penduduk yang telah menjadi peserta aseptor KB adalah baru sekitar 45. Jadi program KB yang dijalankan di RT 03.VI Kalurahan Semanggi tersebut belum berhasil. Jumlah penduduk sebanyak 587 jiwa tersebut apabila dirinci menurut kelompok umur dan jenis kelamin adalah sebagai berikut :

Tabel 1. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di RT 03/VI Kalurahan Semanggi sampai Bulan Nopember 2004

<b>Kelompok Umur</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Jumlah</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
0 – 4	7	9	16
5 – 9	15	20	35
10 – 14	11	19	30
15 – 19	19	25	44
20 – 24	16	23	39
25 – 29	42	44	86
30 – 39	60	64	125
40 – 49	70	74	144
50 – 59	21	24	45
60 >	10	13	23
<b>JUMLAH</b>	<b>271</b>	<b>316</b>	<b>587</b>

Sumber : Monografi RT 03/VI Kalurahan Semanggi

Dari perincian jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa jumlah penduduk perempuan kalurahan Semanggi lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki dengan prosentase sekitar 0,53% penduduk perempuan dan 0,46% penduduk laki-laki, sedangkan kelompok umur yang tersebar relatif seimbang.

## 2) Mata Pencaharian Penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi

Untuk mengetahui keberhasilan pembangunan suatu kalurahan, faktor ekonomi merupakan faktor yang mendukung di dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Keberadaan ekonomi tersebut dapat dilihat di dalam mata pencaharian penduduk suatu kalurahan. Adapun mata pencaharian penduduk kalurahan Semanggi sebagai berikut :

Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian di Wilayah RT 03/VI

Kalurahan Semanggi

No.	Jenis Mata Pencaharian	Jumlah
1.	Petani Sendiri	-
2.	Buru Tani	-
3.	Nelayan	-
4.	Pengusaha	-
5.	Buruh Industri	87
6.	Buruh Bangunan	33
7.	Pedagang	31
8.	Pengangkutan	4
9.	Pegawai Negeri (Sipil/ABRI)	3
10.	Pensiunan	2
11.	Karyawan	15
12.	Wiraswasta	57
13.	Pertukangan	75
14.	Buruh PasarBesi	36
	<b>JUMLAH</b>	<b>343</b>

Sumber : Monografi RT 03/VI Kalurahan Semanggi

Setelah melihat rincian penduduk menurut mata pencarian, maka dapat diketahui bahwa penduduk wilayah Kalurahan Semanggi sebagian bekerja sebagai buruh industri, dengan prosentase sebesar 0,25% penduduk.

### 3) Penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi Menurut Pendidikan

Jumlah penduduk menurut tingkat pendidikan di Kalurahan Semanggi sampai dengan bulan Nopember 2004 tercatat sebanyak 329 jiwa. Dari jumlah tersebut rinciannya adalah sebagai berikut :

Tabel 4. Jumlah Penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi Menurut Pendidikan (bagi umur 5 tahun ke atas).

No.	Pendidikan	Jumlah
1.	Tamatan Akademi/Perguruan Tinggi	-
2.	Tamatan SLTA	29
3.	Tamat SLTP	78
4.	Tamat SD	91
5.	Tidak Tamat SD	50
6.	BelumTamat SD	55
7.	Tidak Sekolah	27
	<b>JUMLAH</b>	<b>329</b>

Sumber : Monografi RT 03/VI Kalurahan Semanggi

Apabila kita melihat jumlah penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi menurut tingkat pendidikannya, maka dapat diketahui bahwa sebagian besar penduduk mempunyai pendidikan pada tingkat dasar, tingkat menengah dan tingkat atas. Jadi prosentase penduduk RT 03/VI Kalurahan Semanggi yang

pernah mengenyam pendidikan dasar ke atas adalah sebanyak 0,92% sedangkan 0,08% penduduk kalurahan Semanggi tidak mengenyam pendidikan dunia pendidikan. Meskipun tidak mengenyam pendidikan sekolah, jumlah penduduk sebanyak 27 tersebut telah dinyatakan bebas tiga buta (B3B).

## **A.2. Monografi RW XV Kalurahan Gilingan**

### **A.2.1. Keadaan Geografis**

Wilayah RW XV Kalurahan Gilingan merupakan salah satu wilayah Kalurahan yang termasuk di dalam wilayah kerja Kecamatan Banjarsari. Kotamadya Surakarta. Apabila dilihat dari peta kalurahan Gilingan, maka wilayah RW XV Kalurahan Gilingan terletak di sebelah Timur Kotamadya Surakarta. Adapun batas-batas RW XV Kalurahan Gilingan adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Barat : RW V (Jalan Raya)
- b. Sebelah Timur : RW XXI
- c. Sebelah Utara : Sungai Anyar
- d. Sebelah Selatan : RW XIV/Pasar Ngemplak

Dari batas-batas wilayah RW XV Kalurahan Gilingan tersebut, apabila dihitung maka wilayah RW XV Kalurahan Gilingan luasnya sekitar 7,27 Ha, dengan ketinggian tanahnay yaitu 90 meter dari permukaan laut, dengan bentuk permukaan datar. Suhu udara di Kalurahan Gilingan adalah 31°C.

### A..2.2. Keadaan Demografi RW XV Kalurahan Gilingan

#### 1) Penduduk RW XV Kalurahan Gilingan

Jumlah penduduk RW XV Kalurahan Gilingan sampai dengan bulan Oktober 2004 tercatat sebanyak 616 jiwa yang terdiri dari 156 kepala keluarga. Adapun rinciannya sebagai berikut :

Tabel 5. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di RW XV Kalurahan Gilingan sampai Bulan Oktober 199

<b>Kelompok Umur</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Jumlah</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
0 – 4	13	16	29
5 – 9	19	22	41
10 – 14	14	19	33
15 – 19	21	24	45
20 – 24	17	24	41
25 – 29	44	48	92
30 – 39	63	65	128
40 – 49	75	77	152
50 – 59	23	26	49
60 >	13	13	26
<b>JUMLAH</b>	<b>302</b>	<b>334</b>	<b>636</b>

Sumber : Monografi RW XV Kalurahan Gilingan

Dari penelitian jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa jumlah penduduk perempuan RW XV Kalurahan Gilingan lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki dengan prosentase sekitar 52,51% penduduk perempuan dan 47,58% penduduk laki-laki.

## 2) Mata Pencaharian Penduduk RW XV Kalurahan Gilingan

Untuk mengetahui keberhasilan pembangunan suatu kalurahan, faktor ekonomi merupakan faktor yang mendukung di dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Keberadaan ekonomi tersebut dapat dilihat di dalam mata pencaharian penduduk suatu kalurahan. Adapun mata pencaharian penduduk RW XV Kalurahan Gilingan adalah sebagai berikut :

Tabel 6. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian di Wilayah RW XV Kalurahan Gilingan

No.	Jenis Mata Pencaharian	Jumlah
1.	Petani Sendiri	-
2.	Buru Tani	-
3.	Nelayan	-
4.	Pengusaha	-
5.	Buruh Industri	139
6.	Buruh Bangunan	67
7.	Pedagang	36
8.	Pengangkutan	6
9.	Pegawai Negeri (Sipil/ABRI)	5
10.	Pensiunan	4
	<b>JUMLAH</b>	<b>257</b>

Sumber : Monografi RW XV Kalurahan Gilingan

Setelah melihat rincian penduduk menurut mata pencaharian, maka dapat diketahui bahwa penduduk wilayah Kalurahan Gilingan sebagian bekerja sebagai buruh industri dan bangunan, dengan prosentase sebesar 0,54% untuk buruh bangunan dan 0,26% untuk buruh industri.

### 3) Penduduk RW XV Kalurahan Gilingan Menurut Pendidikan

Jumlah penduduk menurut tingkat pendidikan di RW XV Kalurahan Gilingan sampai dengan bulan Oktober 2004 tercatat sebanyak 389 jiwa. Dari jumlah tersebut rinciannya adalah sebagai berikut :

Tabel 7. Jumlah Penduduk RW XV Kalurahan Gilingan Menurut Pendidikan  
(bagi umur 5 tahun ke atas).

No.	Pendidikan	Jumlah
1.	Tamatan Akademi/Perguruan Tinggi	-
2.	Tamatan SLTA	34
3.	Tamat SLTP	80
4.	Tamat SD	119
5.	Tidak Tamat SD	57
6.	BelumTamat SD	71
7.	Tidak Sekolah	28
	JUMLAH	389

Sumber : Monografi RW XV Kalurahan Gilingan

Apabila kita melihat jumlah penduduk RW XV Kalurahan Gilingan menurut tingkat pendidikannya, maka dapat diketahui bahwa sebagian besar penduduk mempunyai pendidikan pada tingkat dasar, tingkat menengah dan

tingkat atas. Jadi prosentase penduduk Kelurahan Gilingan yang pernah mengeyam pendidikan dasar ke atas adalah sebanyak 0,92 sedangkan 0,07% penduduk kalurahan Gilingan tidak mengeyam dunia pendidikan. Meskipun tidak mengeyam pendidikan sekolah, jumlah penduduk sebanyak 28 tersebut telah dinyatakan bebas tiga buta (B3B).

## **B. Hasil Penelitian**

### **B.1. Dasar Pertimbangan Diberikannya Sertifikat Tanah Dan Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Negara Di Sekitar Bantaran Sungai Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan**

#### **B.1.1. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Negara Di Sekitar Bantaran Sungai Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Semanggi**

Apabila seseorang ingin mengajukan permohonan hak milik atas tanah, maka permohonan itu seharusnya diajukan kepada instansi pemerintah yang mengurus tanah. Permohonan untuk memperoleh hak milik, harus ditujukan kepada instansi yang berwenang memberikan sertifikasi. Berkas permohonan disampaikan kepada Walikota, untuk mengajukan permohonan kemudian direkomendasi, kemudian diteruskan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Kotamadya Surakarta.

Jika bahan-bahan pertimbangan yang tersedia belum cukup untuk mengambil keputusan, maka dalam hal ini perlu adanya pemeriksaan tanah yang dimohonkan oleh panitia secara fisik. Setelah semua surat-surat diperiksa

dan tidak ada alasan untuk keberatan, maka instansi yang berwenang surat keputusan pemberian hak milik kepada pemohon. Pemohon yang telah menerima surat keputusan pemberian hak milik, maka ia boleh menguasainya, menempatkannya atau mengusahakannya, tetapi belum berhak untuk mengalihkannya atau membebaninya dengan hak lain.

Pemohon harus memberi batas pada tanah itu, kalau tanah itu belum mempunyai batas. Adapun batas tanah tersebut berupa besi panjang yang ditancapkan ke dalam tanah. Hal ini dilakukan agar tidak ada keraguan tentang luas tanah dan bentuknya. Lagi pula untuk menghindari perselisihan dengan yang berhak atas tanah-tanah disebelahnya.

Setelah diberi tanda batas, pemohon harus membayar dan menyetor sejumlah uang kepada kas negara, dan uang itu disebut dengan uang pemasukan. Pembayaran uang pemasukan ini ditentukan jangka waktunya. Sesudah membayar, pemohon mendapat tanda pelunasan. Kalau pembayaran itu sudah dilakukan, maka pemohon harus mendaftarkan haknya pada kantor pendaftara tanah. Dari kantor pendaftaran tanah, maka akan dibuatkan surat ukur buku tanah serta sertifikat. Lalu menyerahkan sertifikat kepada pemohon. Jadi, hak milik lahir pada waktu dibuatkan buku tanah.

Kalurahan Semanggi adalah salah satu kalurahan yang mempunyai wilayah atau tanah yang terluas apabila dibandingkan dengan kalurahan-kalurahan lain yang terdapat di dalam wilayah kerja kecamatan Pasar Kliwon, Surakarta. Tanah di Kalurahan Semanggi termasuk tanah yang tergolong subur. Hal ini dapat dilihat dari hasil panen pisang, Kangkung dan juga

tanaman jagung yang dikelola oleh penduduk di Bantaran Sungai Bengawan Solo. Apabila dihitung, maka luas tanah wilayah Kalurahan Semanggi adalah sekitar 166,82 Ha. Tanah seluas 166,82 Ha tersebut termasuk di dalam tanah negara. Tanah tersebut secara globalnya terdiri atas :

- a. Tanah pertanian dan kebun kangkung
- b. Tanah untuk lapangan sepak bola (3 buah)
- c. Tanah untuk lokalisasi Silir
- d. Tanah untuk pasar ayam, pasar Besi dan pasar Kambing.
- e. Tanah untuk rumah penduduk, dan
- f. Tanah untuk tanggul

Tanggul yang melintasi kalurahan Semanggi tersebut adalah merupakan kelanjutan dari tanggul yang melintasi Kalurahan Cemani sampai dengan Kalurahan Kampung Sewu. Tanggul yang melewati Kalurahan Semanggi tersebut, pada waktu dahulu sekitar tahun 1960 dibangun oleh pemerintah setempat untuk keperluan penanggulangan bahaya banjir akibat meluapnya sungai Bengawan Solo di musim penghujan.

Setelah cukup lama difungsikan oleh pemerintah sebagai tempat penahan banjir, pada tahun 1980 oleh pemerintah daerah tanggul tersebut yang semula dipergunakan sebagai tempat penahan bahaya banjir tersebut berubah fungsinya menjadi tempat pembuangan sampah. Selain sebagai tempat pembuangan sampah, tanggul tersebut juga dipergunakan oleh masyarakat sebagai tempat buang air besar. Seperti kata pepatah sedikit demi sedikit lama-lama menjadi bukit, sampah yang pada mulanya sedikit tersebut

akhirnya setelah satu tahun berlangsung sampah tersebut menjadi semakin banyak dan membuat lingkungan di sekitar tanggul tersebut menjadi lingkungan yang kotor dan kumuh.

Seiring dengan pertumbuhan penduduk Semanggi yang dari bulan ke bulan terus bertambah, maka mau tidak mau kebutuhan akan perumahan sangat diperlukan sekali oleh penduduk. Karena jumlah penduduk semakin bertambah sedangkan luas tanah atau rumah yang dimiliki adalah tetap, maka pada tahun 1980 tanggul yang semula dipergunakan sebagai tempat pembuangan sampah tersebut diratakan oleh penduduk setempat yang belum mempunyai rumah.

Mereka meratakan sampah tersebut hingga datar dan rata dengan tanah, bahkan ada yang meratakan sampah tersebut dengan cara membakarnya. Setelah rata dan datar, dua orang yang bernama Bapak Susan dan Bapak Mulyadi berusaha mendirikan rumah mereka diatas tanah yang telah mereka bersihkan. Setelah berdiri, maka keduanya mendapat kecaman dari beberapa masyarakat setempat agar rumah yang mereka dirikan dihancurkan. Karena takut maka untuk sementara waktu rumah yang telah selesai dibangun itu tidak mereka tempati.

Sekitar tahun 1992 penduduk selatan pasar Ayam yang mempunyai tanah yang sama, (bekas sampah yang telah diratakan) mulailah mendirikan rumah mereka secara kolektif dan bersama-sama secara serentak. Karena tidak ada tekanan dari masyarakat maka mulailah penduduk yang lainnya menyusun dan mulai membangun rumah mereka di atas tanah negara tersebut.

Setelah 13 tahun menempati tanah tersebut, maka untuk lebih menjamin ketenangan tanah yang mereka tempati, pada tanggal 22 Nopember 1999 mulailah mereka mengajukan permohonan tanah yang mereka tempati secara kolektif.

Langkah yang mereka lakukan adalah dengan mengadakan pertemuan warga pada hari Sabtu, tanggal 18 Nopember 1999 di rumah salah satu warga. Pertemuan ini dihadiri khususnya warga RT 01/VI yang menempati tanah negara. Dari pertemuan warga tersebut dibentuklah panitia yang terdiri atas :

Ketua                 : Bapak Joko Widodo  
Sekretaris           : Bapak Suharno  
Bendahara           : Bapak Mul Suparmin  
Anggota              : Seluruh Warga RT 01/VI

Setelah pembentukan panitia maka mereka mengajukan permohonan tanah yang mereka tempati kepada Bapak Walikota Surakarta yang diketahui oleh Camat Pasar Kliwon Kodya Dati II Surakarta dan Bapak Lurah Semanggi. Setelah surat permohonan diterima, maka pada bulan Januari 2000 diadakan peninjauan oleh Tim yang terdiri dari Asisten I Sekwilda Kodya Dati II Surakarta, unsur Kecamatan Pasar Kliwon dan Kalurahan Semanggi.

Dari hasil peninjauan tersebut, maka pada tanggal 1 Juli 2001 Lurah Semanggi yang pada saat itu dijabat oleh Bapak Edhi Warsito IP, SH. Mengajukan surat permohonan tersebut kepada Bapak Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta melalui Bapak Camat Pasar Kliwon Kodya Dati II Surakarta.

Semenjak surat permohonan disampaikan, dari pihak Walikotamadya belum ada jawaban, maka pada tanggal 21 September 2002 warga mengajukan surat permohonan kembali melalui Kalurahan kepada Bapak Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta yang diketahui oleh RT, RW dengan disertai bahan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Bahwa tanah tersebut sudah kami huni sudah  $\pm$  15 tahun.
- b. Tanah tersebut pertama kami huni masih daerah persampahan yang kumuh.
- c. Kondisi sekarang karena swadaya masyarakat, tanah atau wilayah tersebut telah tertata rapi baik dari segi jalan, neonisasi, jamban keluarga, (MCK) dan Pos Kamling.
- d. Sebagian besar keluarga penghuni adalah kaum ekonomi lemah (Pra Sejahtera).
- e. Bahkan kami segera merencanakan terbangunnya Mushola atau Langgar secara swadaya, murni.
- f. Wilayah tersebut sudah merupakan sebagian wilayah resmi Kalurahan Semanggi dengan adanya lembaga RT/RW.

Setelah diajukan dan ditunggu ternyata dari pihak Walikotamadya belum menjawab surat yang dimohonkan, karena belum dijawab maka pada tanggal 30 Juni 2003 warga mengajukan surat permohonan secara kolektif kepada Walikota Surakarta dengan dilampiri denah, daftar kesanggupan warga dengan disertai bahan pertimbangan.

- a. Bahwa tanah tersebut sudah dihuni sudah  $\pm$  16 tahun.

- b. Tanah tersebut pertama dihuni masih daerah persampahan yang kumuh.
- c. Kondisi sekarang karena swadaya masyarakat, tanah atau wilayah tersebut telah tertata rapi baik dari segi jalan, neonisasi, jamban keluarga (MCK) dan Pos Kamling.
- d. Sebagian besar keluarga penghuni adalah kaum ekonomi lemah (Pra sejahtera)
- e. Bahkan saat ini telah dibangun sebuah Masjid secara swadaya dengan biaya kurang lebih Rp 90.000.000,00.
- f. Juga telah terpasang 5 buah lampu Mercury dengan biaya Rp 2.500.000 (dana dari swadaya masyarakat hasil jimpitan).
- g. Wilayah tersebut sudah merupakan sebagian wilayah resmi kalurahan Semanggi dengan adanya lembaga RT/RW.

Dari berbagai usaha yang telah dilakukan oleh masyarakat tersebut diatas, maka pada tanggal 27 Nopember 2003 surat permohonan dari masyarakat Semanggi tersebut akhirnya dijawab oleh Bapak Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surakarta dengan dikeluarkannya surat rekomendasi permohonan tanah negara kepada Bapak Joko Widodo selaku ketua panitia permohonan tanah negara di RW VI Kalurahan Semanggi Kecamatan Pasar Kliwon, Surakarta. Warga mendaftarkan diri ke Kantor Surakarta. Untuk mendapatkan Sertipikat.

Tahap pelaksanaan pemberian sertifikat di Kantor Pertanahan Suraarta adalah sebagai berikut:

Tahap awal : petugas kantor Pertanahan mengadakan mengadakan pengukuran pada bidang tanah yang akan dimohon, dengan berdasarkan surat rekomendasi Walikota.

Tahap kedua: Setelah dilakukan pengukuran dan pemetaan, dilakukan rapat panitia tim A. Jika masih dibutuhkan data-data yang kurang panitia A.

Tahap ketiga: Jika sudah cukup, Kepala Kantor menandatangani sertifikat dan beralihlah status tanah negara menjadi sertifikat hak milik.

Adapun isi surat rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut :

a. Bahwa permohonan tanah negara di maksud dapat disetujui dengan ketentuan :

- 1) Warga sanggup ditata menurut peraturan perundangan yang berlaku.
- 2) Parsitipasi perbaikan lingkungan secara swadaya.
- 3) Menyelesaikan perbaikan lingkungan secara swadaya.
- 4) Menyelesaiakn sendiri masalah intern (antar warga) dan tidak melibatkan pihak yang tidak berkepentingan.

b. Untuk selanjutnya dapat diproses menurut prosedur yang berlaku.

Walikota membentuk tim teknis sesuai dengan Surat Edaran No 593/1719 tentang mekanisme permohonan tanah-tanah Negara yang belum terdaftar.

Setelah resmi dan diberikan surat rekomendasi, persyaratan diajukan pada

Kantor Pertanahan Kota Surakarta dan pemohon membayar uang sidang

panitia pemeriksaan tanah (panitia A) dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 8. Penerimaan uang sidang Panitia Pemeriksa Tanah

1.	Ketua/anggota	Rp. 7.500
2.	Anggota	Rp. 7.500
3.	Anggota	Rp. 7.500
4.	Anggota	Rp. 7.500
5.	Anggota	Rp. 7.500
6.	Anggota	Rp. 7.500
Jumlah		Rp 45.000

Sumber : Data Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta

Penerimaan uang sidang Panitia Pemeriksaan tanah sebesar Rp 45.000 di tanggung oleh warga masyarakat RW VI Kalurahan Gilingan secara kolektif. Selain dikenakan uang sidang warga yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara juga harus membayar biaya pensertifikasi tanah dengan daftar biaya sebagai berikut :

Tabel 9. Daftar Biaya Permohonan Ukur Tahun 2003/2004

<b>NO</b>	<b>LUAS (M<sup>2</sup>)</b>	<b>UKUR</b>	<b>KONVERSI</b>	<b>PENGAKUAN</b>
1.	0 - 200	18.350	28.350	43.350
2.	201 - 600	22.450	32.450	47.450
3.	601-1500	36.700	46.700	61.700
4.	1501-2500	51.975	61.975	76.975
5.	2501 - 5000	67.250	77.250	92.250

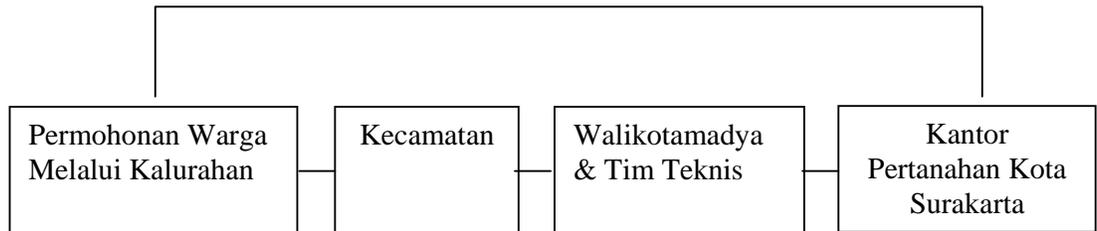
Sumber : Data Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta.

Setelah mendapat surat rekomendasi mengenai tanah yang dimohon dan biaya pensertifikatan tanah tersebut di selesaikan, maka selanjutnya warga

membayar biaya uang pemasukan Negara yang dihitung dari harga tanah per meter yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya. Penetapan harga tanah ini berdasarkan golongan kelas tanah. Tanah di Kalurahan Semanggi (RW VI) tergolong di dalam tanah kelas I, dengan harga dasar tanah Rp 57.000 per meter, karena nilai tanah dan luas tanah yang dimiliki oleh masing-masing warga kurang atau tidak melebihi ketentuan yang berlaku, maka warga dibebaskan dari biaya pemasukan negara. Hal ini disebabkan karena Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta memakai keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang terbaru tentang “Biaya Pemasukan Negara No. 6 tahun 1998”.

Jadi bagi warga masyarakat yang mengajukan permohonan tanah hak milik, masing-masing warga masyarakat terkena biaya rekomendasi, biaya ukur dan biaya pendaftaran tanah. Di dalam pembayaran biaya pensertifikatan tanah tersebut, warga masyarakat yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara tersebut. harus membayarnya secara kontan dan tidak boleh membayar dengan cara diangsur.

Dari berbagai usaha pengajuan permohonan hak milik atas tanah negara yang telah dilakukan oleh masyarakat kalurahan Semanggi (RW VI) tersebut di atas, maka apabila kita gambarkan dalam bentuk skema adalah sebagai berikut :



Gambar 2. Skema Permohonan Hak Milik

Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian Kalurahan Semanggi, diketahui bahwa jumlah penduduk Semanggi yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara adalah 121 orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 10. Data Luas Tanah yang di Mohon Warga Kalurahan Semanggi

<b>NO</b>	<b>LUAS TANAH</b>		<b>JUMLAH WARGA</b>
1.	12,25	M <sup>2</sup>	1
2.	15	M <sup>2</sup>	3
3.	20	M <sup>2</sup>	1
4.	25	M <sup>2</sup>	11
5.	30	M <sup>2</sup>	6
6.	35	M <sup>2</sup>	7
7.	36	M <sup>2</sup>	3
8.	40	M <sup>2</sup>	8
9.	45	M <sup>2</sup>	7
10.	49	M <sup>2</sup>	1
11.	50	M <sup>2</sup>	3

12.	54	M <sup>2</sup>	1
13.	55	M <sup>2</sup>	2
14.	60	M <sup>2</sup>	11
15.	65	M <sup>2</sup>	3
16.	69	M <sup>2</sup>	1
17.	70	M <sup>2</sup>	2
18.	72	M <sup>2</sup>	16
19.	75	M <sup>2</sup>	8
20.	76	M <sup>2</sup>	1
21.	80	M <sup>2</sup>	9
22.	81	M <sup>2</sup>	1
23.	84	M <sup>2</sup>	2
24.	90	M <sup>2</sup>	2
25.	96	M <sup>2</sup>	1
26.	98	M <sup>2</sup>	1
27.	100	M <sup>2</sup>	1
28.	120	M <sup>2</sup>	1
29.	132	M <sup>2</sup>	4
30.	137	M <sup>2</sup>	1
31.	154	M <sup>2</sup>	1
32.	162	M <sup>2</sup>	1

Sumber data: Arsip Kelurahan Semanggi Tahun 2003.

### **B.1.2. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertifikat Untuk Kelurahan Semanggi**

1. Pemohon telah melengkapi persyaratan yang disyaratkan untuk permohonan tanah Negara menjadi tanah hak milik. Adapun persyaratan yang harus disediakan oleh pemohon adalah:
  - a. Surat rekomendasi dari Walikota Surakarta,
  - b. Surat persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo,
  - c. Fotocopy KTP dan PBB,
  - d. Surat keterangan tanah (SKT) dari Kepala Kelurahan,
  - e. Membayar biaya permohonan ganti rugi untuk surat rekomendasi,
  - f. Membayar biaya Uang Pemasukan Negara (UPN) yang ditetapkan,
  - g. Membayar BPHTB,
  - h. Membayar biaya proses sidang Panitia A dan proses sertifikat di BPN.
2. Tanah negara yang dimohon menjadi tanah hak milik betul-betul merupakan tanah Negara bebas. Tanah disekitar sempadan sungai Bengawan Solo adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan Pemerintah Kota Surakarta, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta dan pengelolaannya diserahkan kepada Proyek Bengawan Solo. Tanah di sekitar Sungai Bengawan Solo yang masuk wilayah Kelurahan Semanggi tadinya merupakan lereng tanggul yang digunakan untuk pembuangan sampah. Jadi wilayah tersebut belum terdaftar di Badan

Pertanahan Nasional. Berdasarkan Pasal 3, Perment PU No. 63/PRT/1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, bahwa : "Lingkup pengaturan yang tercantum pada Peraturan Menteri ini terdiri dari a. Penetapan garis sempadan sungai termasuk danau dan waduk; b. Penelolaan dan pemanfaatan lahan pada daerah manfaat sungai; c. Pemanfaatan lahan pada daerah penguasaan sungai; dan . Pemanfaatan lahan pada bekas sungai." Sehingga penguasaannya dimiliki oleh Pemerintah Kota Surakarta. Karena itu Pemerintah Kota Surakarta bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional memperbolehkan masyarakat mengajukan permohonan hak milik (sertifikat) atas tanah tersebut.

3. Lokasi yang dimohon tersebut telah diukur dan kenyatannya secara teknis tidak termasuk dalam area terlarang sempadan sungai. Hal ini berarti telah sesuai dengan Pasal 6 Perment PU No. 63/PRT/1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, yang bunyinya : "(1) Garis sempadan sungai bertanggul diteptapkan sebagai berikut:
  - a. Garis sempadan sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 5 (lima meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.



nyaman tinggal di Kota Surakarta. Namun kenyamanan dan keamanan penggugat selama ini terusik dengan perkembangan kota Surakarta yang semakin hari kelihatan semakin semrawut dikarenakan keberadaan bangunan liar, di sepanjang bantaran sungai-sungai di wilayah Surakarta, yang ternyata semakin hari semakin banyak dan tidak terkendali. Menurut data terakhir ada 1.944 KK terdiri dari:

- a) Kecamatan Serengan 334 KK
- b) Kecamatan Pasar Kliwon 348 KK
- c) Kecamatan Laweyan 230 KK
- d) Kecamatan Banjarsari 369 KK
- e) Kecamatan Jebres 663 KK

Bahwa tergugat menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 1997 tentang lingkungan hidup mempunyai wewenang dan kewajiban-kewajiban hukum antara lain sebagaimana diatur dalam pasal 8 (2) huruf e menyatakan: "Pemerintah berwenang mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial." Pasal 10 huruf (d) dan (e) yang masing-masing berbunyi (d) Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah berkewajiban mengembangkan dan menerapkan kebijakan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sedangkan huruf (e) berbunyi "mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat preventif, preemtif dan proaktif dalam upaya mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Selain ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, di

dalam Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1991 tentang sungai khususnya pasal 5 (1) dan (2) secara tegas dinyatakan: 1 Garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 (lima) meter setelah luar sepanjang kaki tanggul. 2. Garis sempadan sungai tidak bertanggung ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang.

Keberadaan bangunan liar di sepanjang bantaran sungai-sungai di wilayah Surakarta telah melanggar ketentuan tersebut bahkan ada beberapa bangunan yang telah mendapatkan ijin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh walikota Surakarta. Dari serangkaian perbuatan diatas jelas bahwa Walikota Surakarta telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya, perbuatan mana dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Para penggugat telah berkirim surat kepada Walikota (tergugat) masing-masing tertanggal 14 Pebruari 2002 dan 4 Maret 2002 memohon agar Tergugat mengambil langkah penertiban/merelokasi terhadap bangunan liar di sepanjang bantaran sungai-sungai di Wilayah Surakarta namun kedua surat tersebut tidak ditanggapi oleh tergugat, hal ini menunjukkan bahwa tergugat memang tidak mempunyai itikad baik dan bertindak untuk melaksanakan hukum yang berlaku. Para penggugat menuntut agar tergugat dihukum menertibkan, membongkar bangunan yang berada di bantaran sungai di wilayah Surarkarta yang telah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah

No. 35 Tahun 1991 khususnya pasal 5 (1) dan (2) dan merelokasi tempat lain yang tidak melanggar peraturan yang ada.

Dalam gugatan para penggugat mengatakan bahwa para penggugat merasa terusik kenyamanan dan keamanannya akibat adanya kerusakan lingkungan dengan berdirinya bangunan liar di sepanjang bantaran sungai yang ada di wilayah Surakarta. Akan tetapi para penggugat tidak dapat menyebutkan secara jelas dan nyata akibat yang bagaimana yang telah ditimbulkan oleh munculnya bangunan liar di sepanjang bantaran sungai tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Lagi pula para penggugat menyebutkan bangunan liar yang berada di bantaran sungai di wilayah Surakarta, akan tetapi para penggugat tidak menyebutkan sungai yang mana, karena sungai di wilayah Surakarta itu banyak dan tidak setiap bantaran sungai di wilayah Surakarta itu ada bangunan liar atau bangunan berijin. Demikian pula mengenai mana yang sudah diberi ijin bangunan dan yang mana yang belum diberi ijin.

Berdasarkan atas uraian seperti tersebut di atas maka secara hukum gugatan para penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima (NO). Hal ini menimbang bahwa eksepsi dari tergugat sebagaimana terdapat dalam konvensi butir ke 1 adalah berkaitan dengan maksud para penggugat yang mengkwalifikasi gugatannya sebagai gugatan perwakilan (*class action*) selanjutnya diatur di dalam pasal 37 ayat (1) Undang-undang No. 33 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup. Dengan putusan tersebut maka

Kepala Kantor BPN Wilayah Surakarta harus membuat sertifikat tanah bagi pemohon tanah Negara.

Dasar pertimbangan diberikannya surat rekomendasi kepada pemohon hak milik atas tanah tersebut adalah: pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan; menurut hasil pengukuran tim teknis tata kota, daerah tersebut diluar sempadan sungai; pemohon telah taat pada peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban; daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian; lokasi tersebut dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD kota Surakarta, lokasi tersebut memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain; sesuai dengan RUTK bahwa daerah tersebut difungsikan untuk tanggul sungai. Selain itu Walikota Surakarta saat itu mempunyai pertimbangan bahwa tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena di dalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik serta pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Menurut Beliau sumber daya tanah memiliki 6 (enam) jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, dan (5) nilai politik serta (6) nilai hukum. Sumber daya tanah mempunyai nilai sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup ke-enam jenis nilai tersebut. ketidaksempurnaan nilai tanah akan mendorong mekanisme pengalokasian tanah secara tidak adil dan tidak merata. Golongan masyarakat yang mempunyai dan menguasai akses yang tinggi cenderung untuk memanfaatkan ketidaksempurnaan tersebut untuk

kepentingannya semata. Untuk itu peranan pemerintah di dalam mengelola sumber daya tanah sangat diperlukan, peranan tersebut seharusnya tidak hanya terbatas pada upaya untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumber daya tanah, tetapi juga memerlukan suatu kelembagaan untuk mengemban fungsi di atas, agar tanah dapat dimanfaatkan secara lebih sejahtera, adil dan merata. Masyarakat dapat memanfaatkan lahan didaerah sungai dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.
- b. Harus dengan izin pejabat yang berwenang yaitu Dinas Proyek Bengawan Solo.
- c. Mengikuti ketentuan-ketentuan yang tercantum aturan Dinas Pekerjaan Umum
- d. Tidak mengganggu kelancaran air sungai di Surakarta.

Masyarakat sudah izin dalam memanfaatkan lahan didaerah dan memberikan manfaat sungai yang berada pada wilayah sungai yang wewenang pembinaannya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah Kota Surakarta, diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Jawa Tengah dengan rekomendasi teknis dari Dinas setelah berkonsultasi dengan kepala kantor wilayah BPN Surakarta.

Selain itu pengelolaan tanah di Surakarta mempunyai landasan konstitusional yang merupakan arah dan kebijakan pengelolaan tanah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung didalamnya dikuasai

negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau dikenal juga sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang memuat kebijakan pertanahan nasional yang menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia. Dalam penyelenggaraan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan Hak-hak Atas Tanah diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah, peralihan hak tanggungan. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

#### **B.2.1. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah Negara Di Sekitar Bantaran Sungai Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Gilingan**

Kalurahan Gilingan merupakan salah satu kalurahan yang termasuk di dalam wilayah kerja Kecamatan Banjarsari, Surakarta. Apabila dihitung maka, wilayah kalurahan Gilingan luas tanahnya sekitar 127,2 Ha. Apabila dibandingkan dengan luas tanah di kalurahan Semanggi, maka wilayah kalurahan Gilingan jauh lebih kecil. Adapun tanah seluas 127,2 Ha. Tersebut terdiri atas :

- a. Tanah untuk terminal Tirtonadi
- b. Tanah untuk rumah penduduk, dan

c. Sungai.

Sungai yang disebut oleh penduduk dengan sebutan sungai Kalianyar tersebut merupakan sungai yang memisahkan antara kalurahan Gilingan dengan kalurahan Nusukan. Disepanjang sungai Kalianyar ini terdapat tanaman rerumputan yang oleh penduduk disebut dengan tanaman rumput kolonjono (rumput gajah). Selain terdapat rumput kolonjono, disekitar sungai tersebut juga terdapat tanah negara yang masih kosong dan belum ditanami, maka pada tahun 1967 tanah tersebut ditanami oleh beberapa penduduk dengan beberapa tanaman yang dapat diambil hasilnya, misalnya yaitu : Pohon Pisang, Pohon Jambu, Ketela Pohon dan sebagainya.

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, maka kebutuhan penduduk akan perumahan pun juga semakin meningkat. Karena memerlukan rumah untuk tempat tinggal, maka tanah yang semula ditanami oleh penduduk dengan tanaman pohon Pisang, Jambu dan Ketela Pohon tersebut pada tahun 1997 tanah tersebut diratakan dan mulailah penduduk Ngemplak Rejosari tersebut mendirikan rumah secara kolektif.

Mereka mendirikan rumah-rumah mereka secara bersama-sama. Setelah berdiri dan tidak ada gangguan maka mulailah penduduk yang lain mengikuti mendirikan rumah mereka. Rumah yang telah berdiri tersebut masing-masing luas tanahnya tidak sama antara tanah yang satu dengan tanah yang lain, selain itu bahan bangunan yang dipergunakan untuk membangunpun juga berlainan, hal ini disebabkan oleh kekuatan ekonomi masing-masing penduduk yang berbeda-beda.

Setelah 19 tahun menempati tanah tersebut, maka untuk lebih menjamin ketenangan tanah yang mereka tempati. Ada sebagian warga yang mengklaim bahwa tanah yang mereka tempati di sekitar Bantaran Sungai Kalianyar tersebut adalah tanah hak milik bukan tanah negara. Dengan alasan bahwa mereka menempati tanah tersebut sudah turun-temurun. Nenek moyang mereka dulu Mbah Darmono Kartosemito adalah seorang Abdi Dalem Keraton Mangkunegaran yang diberi kuasa untuk mengelola daerah tersebut sebagai pengganti uang pensiun. Setelah pemerintah Belanda membuat sungai Kalianyar yang berfungsi sebagai drainase Kota di wilayah Kelurahan Gilingan dan Nusukan dan melewati tanah Mbah Dalmono, sehingga tanah Mbah Dalmono Kartosemito terbelah menjadi dua yaitu yang di sisi utara sungai termasuk dalam wilayah Kelurahan Nusukan dan sisi selatan sungai termasuk dalam kelurahan Gilingan. Setelah diminta bukti mengenai tanah yang mereka tempati, sebagai syarat di kantor Pertanahan mereka tidak bisa menunjukkan bukti dan di Kantor Pertanahan juga belum tercatat sebagai hak milik. Jadi bisa ditarik kesimpulan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara bebas. Maka mulailah mereka mengajukan permohonan tanah negara yang mereka tempati secara kolektif kepada Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surakarta, melalui Kecamatan Banjarsari. Maka diadakan rapat untuk membentuk panitia permohonan tanah negara, dengan susunan panitia sebagai berikut:

Ketua : Bapak Sukarno

Sekretaris : Bapak Maryono

Bendahara: Bapak Subiakto

Anggota : Seluruh warga RW XV

Setelah panitia terbentuk, maka kerja pertama dari panitia tersebut adalah mendata ulang pemohon tanah negara yang dimohonkan tersebut. Setelah mendata ulang, maka langkah selanjutnya adalah pengukuran luas tanah yang warga tempati. Disamping mendata ulang, kalurahan Gilingan juga mengadakan program kerja partisipasi pembangunan warga lingkungan Rejosari, Bibis Kulon, dan Bibis Wetan, dengan sasaran :

1. Lingkungan Rejosari :

a. Pengaspalan jalan kampung	1.800 M2
b. Pembuatan jalan setapak	375 M2
c. Pembuatan jalan gang	80 M2
d. Pembuatan saluran	150 M2

2. Lingkungan Bibis Wetan :

a. Pengaspalan jalan kampung	1.200 M2
b. Pembuatan jalan setapak	781 M2
c. Pembuatan jalan gang	90 M2

3. Lingkungan Bibis Wetan :

a. Pengaspalan jalan	3.000 M2
b. Pembuatan jalan beton	560 M2
c. Pembuatan jembatan	10 M2
d. Pembuatan saluran air	150 M2

Program Kerja tersebut dilaksanakan untuk mendukung pengajuan permohonan warga atas tanah negara. Setelah dirasa cukup dan disusun lengkap, maka panitia melalui Kelurahan Gilingan dan disetujui oleh Camat Banjarsari, mengajukan kembali permohonan pemilikan tanah tersebut kepada Walikomadya Kepala Daerah Tingkat II, Surakarta pada tanggal 3 Juni 1998.

Setelah 5 bulan berlalu, maka pada tanggal 31 Desember 1998 Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II, Surakarta yang pada waktu itu dipegang oleh Bapak Hartomo mengeluarkan surat persetujuan permohonan tanah Negara (surat rekomendasi) tersebut kepada Camat Kepala Wilayah Banjarsari Kodya Dati II Surakarta. Setelah memberikan persetujuan permohonan tanah negara tersebut, maka Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II, Surakarta menyarankan segera mengajukan permohonan tanah negara tersebut kepada Kantor Badan Pertanahan Kotamadya Surakarta yang pada waktu itu masih Kantor Agraria.

Setelah rekomendasi Walikota dikeluarkan oleh Walikota, maka segera didaftarkan ke kantor Pertanahan Surakarta dengan disertai syarat-syarat yang lain. Berdasarkan acuan rekomendasi Walikota tersebut, Kepala kantor Pertanahan mengirim petugas yang disebut panitia A, untuk mengukur tanah dan membuat peta lokasi yang dimohon. Setelah diadakan ukur tanah dan pemetaan, di adakan sidang panitia A untuk pemeriksaan tanah yang dimohon. Jika panitia A masih kurang yakin maka panitia A langsung melihat lokasi tanah kembali. Setelah satu bulan Kepala Kantor Pertanahan Surakarta

mengeluarkan Surat Keputusan. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut pemohon diharuskan membayar biaya uang pemasukan negara, yang besarnya sesuai yang ditetapkan. Selain itu mereka juga harus membayar Bea Perolehan Atas Tanah (BPHTB), bagi pemohon yang luas tanahnya melebihi ketentuan. Adapun besar biaya pensertifikatan tanah dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 11. Daftar Biaya permohonan ukur

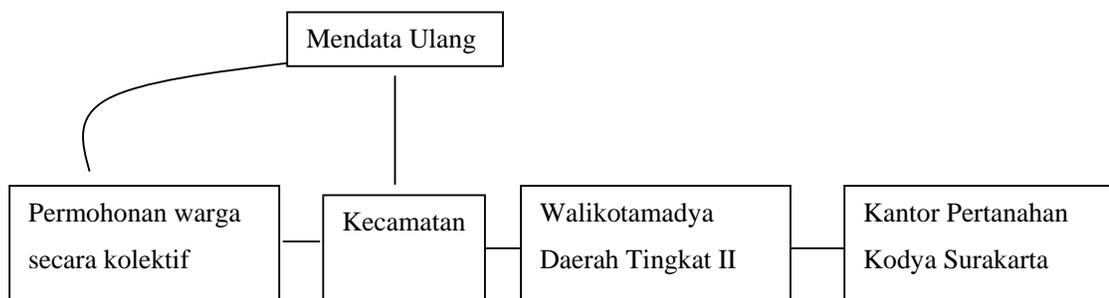
<b>NO</b>	<b>LUAS (M2)</b>	<b>UKUR</b>	<b>KONVERSI</b>	<b>PENGAKUAN</b>
1	0 - 200	18.350	28.350	43.350
2	201 - 600	22.450	32.450	47.450
3	601 - 1500	36.700	46.700	61.700
4	1501 - 2500	51.975	61.975	76.975
5	2501 - 5000	67.250	77.250	92.250

Sumber : Data Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta

Penetapan harga dasar tanah yang dimohon berdasarkan golongan kelas tanah. Tanah di kalurahan Gilingan (tepi sungai Kalianyar) adalah termasuk di dalam kategori tanah kelas II, yaitu dengan harga dasar tanah Rp. 30.000 per meter. Setelah diketahui harga dasar tanah, maka setiap warga juga diwajibkan membayar biaya pemasukan kepada negara sebesar 13,5% . Hal ini disebabkan karena Kantor Pertanahan Kotamadya Surakarta memakai keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1975 tentang “Biaya Pemasukan Negara.” Yang terakhir pemohon harus membayar biaya pendaftaran tanah untuk membuat sertifikat tanah, kepada Kantor Pertanahan Surakarta. Setelah diproses selama tiga bulan maka sertifikat tanah yang dimohon warga bisa diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Surakarta.

Jadi biaya keseluruhan yang harus ditanggung oleh masing-masing warga pemohon atas tanah negara meliputi biaya rekomendasi, biaya ukur, biaya penerimaan negara dan biaya pendaftaran tanah. Adapun di dalam pembayaran pendaftaran tanah tersebut dapat dibayar oleh warga masyarakat pemohon dengan cara melalui panitia permohonan tanah yang dibentuk.

Dari berbagai usaha pengajuan permohonan hak milik atas tanah negara yang telah dilakukan oleh masyarakat kalurahan Gilingan tersebut diatas, maka apabila kita gambarkan dalam bentuk skema adalah sebagai berikut :



Gambar 3. Skema Permohonan Hak Milik

Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian kalurahan Gilingan, diketahui bahwa jumlah penduduk Gilingan yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara adalah 156 orang, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 12. Data luas tanah yang dimohon warga Kalurahan Gilingan

NO	LUS TANAH	JUMLAH WARGA
1.	19 M2	1
2.	22 M2	2
3.	23 M2	2
4.	24 M2	1
5.	29 M2	1
6.	30 M2	2
7.	32 M2	3
8.	33 M2	1
9.	35 M2	1
10.	36 M2	1
11.	37 M2	4
12.	38 M2	1
13.	39 M2	2
14.	40 M2	2
15.	41 M2	1
16.	42 M2	3
17.	43 M2	1
18.	44 M2	4
19.	45 M2	1
20.	46 M2	1
21.	47 M2	4
22.	48 M2	1
23.	50 M2	2
24.	51 M2	2
25.	52 M2	3
26.	53 M2	1
27.	54 M2	2
28.	55 M2	3

29.	56	M2	2
30.	57	M2	2
31.	59	M2	1
32.	60	M2	2
33.	61	M2	1
34.	62	M2	3
35.	63	M2	1
36.	64	M2	2
37.	66	M2	1
38.	68	M2	1
39.	69	M2	1
40.	70	M2	3
41.	71	M2	4
42.	72	M2	1
43.	75	M2	2
44.	76	M2	1
45.	77	M2	1
46.	78	M2	1
47.	79	M2	2
48.	82	M2	3
49.	84	M2	1
50.	85	M2	1
51.	90	M2	3
52.	91	M2	1
53.	93	M2	1
54.	94	M2	1
55.	95	M2	1
56.	97	M2	1
57.	98	M2	1
58.	102	M2	2
59.	104	M2	1

60.	105	M2	2
61.	107	M2	1
62.	108	M2	1
63.	114	M2	2
64.	116	M2	1
65.	121	M2	1
66.	122	M2	1
67.	123	M2	1
68.	124	M2	2
69.	12	M2	1
			orang

#### B.2.2. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertifikat Untuk Kelurahan Gilingan

1. Pemohon telah melengkapi persyaratan yang disyaratkan untuk permohonan tanah Negara menjadi tanah hak milik. Adapun persyaratan yang harus disediakan oleh pemohon adalah:
  - a. Surat rekomendasi dari Walikota Surakarta,
  - b. Surat persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo,
  - c. Fotocopy KTP dan PBB,
  - d. Surat keterangan tanah (SKT) dari Kepala Kelurahan,
  - e. Membayar biaya permohonan ganti rugi untuk surat rekomendasi,
  - f. Membayar biaya Uang Pemasukan Negara (UPN) yang ditetapkan,
  - g. Membayar BPHTB,
  - h. Membayar biaya proses sidang Panitia A dan proses sertifikat di Kantor Pertanahan.

2. Tanah negara yang dimohon menjadi tanah hak milik betul-betul merupakan tanah Negara bebas. Sungai Kalianyar merupakan bukan sungai besar, tetapi merupakan drainase kota Surakarta sebelah utara. Tanah disekitar sempadan sungai Kalianyar adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan Pemerintah Kota Surakarta, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta dan pengelolaannya diserahkan kepada Dinas Pekerjaan Umum. Tanah di sekitar Sungai Kalianyar yang masuk wilayah Kelurahan Gilingan tadinya merupakan lereng tanggul yang ditanami pisang dan rumput kolonjono (rumput gajah). Jadi wilayah tersebut belum terdaftar di Badan Pertanahan Nasional. Wewenang Pemerintah Kota Surakarta berdasarkan Pasal 3, Perment PU No. 63/PRT/1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, bahwa: "Lingkup pengaturan yang tercantum pada Peraturan Menteri ini terdiri dari a. penetapan garis sempadan sungai termasuk danau dan waduk; b. pengelolaan dan pemanfaatan lahan pada daerah manfaat sungai; c. pemanfaatan lahan pada daerah penguasaan sungai; dan pemanfaatan lahan pada bekas sungai." Sehingga penguasaannya dimiliki oleh Pemerintah Kota Surakarta. Karena itu Pemerintah Kota Surakarta bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional memperbolehkan masyarakat mengajukan permohonan hak milik (sertifikat) atas tanah tersebut.

3. Lokasi yang dimohon tersebut telah diukur dan kenyatannya secara teknis tidak termasuk dalam area terlarang sempadan sungai Kalianyar. Hal ini berarti telah sesuai dengan Pasal 6 Perment PU No. 63/PRT/1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, yang bunyinya : "(1) Garis sempadan sungai bertanggul diteptapkan sebagai berikut:
  - a. Garis sempadan sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 5 (lima meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.
  - b. Garis sempadan sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.(2) Dengan pertimbangan untuk peningkatan fungsinya, tanggul sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperkuat, diperlebar dan ditinggikan, yang dapat berakibat bergesernya letak garis sempadan sungai.
4. Putusan N.O. Pengadilan Tinggi Semarang atas kasasi dari masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar bantaran Sungai Bengawan Solo terhadap Walikota Surakarta dalam perkara class action. Dengan putusan N.O. tersebut maka permohonan tanah Negara di Bantaran Sungai Bengawan Solo dapat diproses menjadi sertifikat hak milik. Gugatan class action diajukan oleh kelompok masyarakat Surakarta yang

bernama Forum Keadilan dan Kebenaran yang beralamat di Jl. Kapten Patimura No. 165 Surakarta.

Mereka menggugat Walikota Pemerintah Kota Surakarta, beralamat di Jl. Jenderal Sudirman No. 2, Surakarta, dengan alasan sebagai berikut: Berdasarkan pada ketentuan pasal 37 ayat 1 undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang lingkungan hidup yang berbunyi: "Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat. Penggugat adalah warga masyarakat kota Surakarta yang selama ini merasa aman dan nyaman tinggal di Kota Surakarta. Namun kenyamanan dan keamanan penggugat selama ini terusik dengan perkembangan kota Surakarta yang semakin hari kelihatan semakin semrawut dikarenakan keberadaan bangunan liar, di sepanjang bantaran sungai-sungai di wilayah Surakarta, yang ternyata semakin hari semakin banyak dan tidak terkendali. Menurut data terakhir ada 1.944 KK terdiri dari:

- f) Kecamatan Serengan 334 KK
- g) Kecamatan Pasar Kliwon 348 KK
- h) Kecamatan Laweyan 230 KK
- i) Kecamatan Banjarsari 369 KK
- j) Kecamatan Jebres 663 KK

Bahwa tergugat menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 1997 tentang lingkungan hidup mempunyai wewenang dan kewajiban-

kewajiban hukum antara lain sebagaimana diatur dalam pasal 8 (2) huruf e menyatakan: "Pemerintah berwenang mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial." Pasal 10 huruf (d) dan (e) yang masing-masing berbunyi (d) Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah berkewajiban mengembangkan dan menerapkan kebijakan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sedangkan huruf (e) berbunyi "mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat preventif, preemtif dan proaktif dalam upaya mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Selain ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, di dalam Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1991 tentang sungai khususnya pasal 5 (1) dan (2) secara tegas dinyatakan: 1. Garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 (lima) meter setelah luar sepanjang kaki tanggul. 2. Garis sempadan sungai tidak bertanggung ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang.

Keberadaan bangunan liar di sepanjang bantaran sungai-sungai di wilayah Surakarta telah melanggar ketentuan tersebut bahkan ada beberapa bangunan yang telah mendapatkan ijin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh walikota Surakarta. Dari serangkaian perbuatan diatas jelas bahwa Walikota Surakarta telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya, perbuatan mana dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Para penggugat telah

berkirim surat kepada Walikota (tergugat) masing-masing tertanggal 14 Pebruari 2002 dan 4 Maret 2002 memohon agar Tergugat mengambil langkah penertiban/merelokasi terhadap bangunan liar di sepanjang bantaran sungai-sungai di Wilayah Surakarta namun kedua surat tersebut tidak ditanggapi oleh tergugat, hal ini menunjukkan bahwa tergugat memang tidak mempunyai itikad baik dan bertindak untuk melaksanakan hukum yang berlaku. Para penggugat menuntut agar tergugat dihukum menertibkan, membongkar bangunan yang berada di bantaran sungai di wilayah Surakarta yang telah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1991 khususnya pasal 5 (1) dan (2) dan merelokasi ketempat lain yang tidak melanggar peraturan yang ada.

Dalam gugatan para penggugat mengatakan bahwa para penggugat merasa terusik kenyamanan dan keamanannya akibat adanya kerusakan lingkungan dengan berdirinya bangunan liar di sepanjang bantaran sungai yang ada di wilayah Surakarta. Akan tetapi para penggugat tidak dapat menyebutkan secara jelas dan nyata akibat yang bagaimana yang telah ditimbulkan oleh munculnya bangunan liar di sepanjang bantaran sungai tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Lagi pula para penggugat menyebutkan bangunan liar yang berada di bantaran sungai di wilayah Surakarta, akan tetapi para penggugat tidak menyebutkan sungai yang mana, karena sungai di wilayah Surakarta itu banyak dan tidak setiap bantaran sungai di wilayah Surakarta itu ada bangunan liar atau bangunan berijin. Demikian pula

mengenai mana yang sudah diberi ijin bangunan dan yang mana yang belum diberi ijin.

Berdasarkan atas uraian seperti tersebut di atas maka secara hukum gugatan para penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima (NO). Hal ini menimbang bahwa eksepsi dari tergugat sebagaimana terdapat dalam konpensi butir ke 1 adalah berkaitan dengan maksud para penggugat yang mengkwalifikasi gugatannya sebagai gugatan perwakilan (*class action*) selanjutnya diatur di dalam pasal 37 ayat (1) Undang-undang No. 33 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup. Dengan putusan tersebut maka Kepala Kantor BPN Wilayah Surakarta harus membuatkan sertifikat tanah bagi pemohon tanah Negara.

Dasar pertimbangan diberikannya surat rekomendasi kepada pemohon hak milik atas tanah tersebut adalah: pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan; menurut hasil pengukuran tim teknis tata kota, daerah tersebut diluar sempadan sungai; pemohon telah taat pada peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban; daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian; lokasi tersebut dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD kota Surakarta, lokasi tersebut memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain; sesuai dengan RUTK bahwa daerah tersebut difungsikan untuk tanggul sungai. Selain itu Walikota Surakarta saat itu mempunyai pertimbangan bahwa tanah mempunyai

makna yang sangat strategis karena di dalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik serta pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Menurut Beliau sumber daya tanah memiliki 6 (enam) jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, dan (5) nilai politik serta (6) nilai hukum. Sumber daya tanah mempunyai nilai sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup ke-enam jenis nilai tersebut. ketidaksempurnaan nilai tanah akan mendorong mekanisme pengalokasian tanah secara tidak adil dan tidak merata. Golongan masyarakat yang mempunyai dan menguasai akses yang tinggi cenderung untuk memanfaatkan ketidaksempurnaan tersebut untuk kepentingannya semata. Untuk itu peranan pemerintah di dalam mengelola sumber daya tanah sangat diperlukan, peranan tersebut seharusnya tidak hanya terbatas pada upaya untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumber daya tanah, tetapi juga memerlukan suatu kelembagaan untuk mengemban fungsi di atas, agar tanah dapat dimanfaatkan secara lebih sejahtera, adil dan merata. Masyarakat dapat memanfaatkan lahan didaerah sungai dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.
- b. Harus dengan izin pejabat yang berwenang yaitu Dinas Proyek Bengawan Solo.
- c. Mengikuti ketentuan-ketentuan yang tercantum aturan Dinas Pekerjaan Umum
- d. Tidak mengganggu kelancaran air sungai di Surakarta.

Dasar pertimbangan diberikannya surat rekomendasi kepada pemohon hak milik atas tanah tersebut adalah: pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan; menurut hasil pengukuran tim teknis tata kota, daerah tersebut diluar sempadan sungai; pemohon telah taat pada peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban; daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian; lokasi tersebut dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD kota Surakarta, lokasi tersebut memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain; sesuai dengan RUTK bahwa daerah tersebut difungsikan untuk tanggul sungai.

Lokasi yang dimohon tidak termasuk dalam garis sempadan sungai Kalianyar. Bila lokasi tersebut berada di garis sempadan sungai maka akan menyalahi aturan. Penetapan garis sempadan sungai dimaksudkan sebagai upaya agar kegiatan perlindungan, penggunaan dan pengendalian atas sumber daya yang ada pada sungai sesuai dengan tujuannya. Penetapan garis sempadan sungai juga bertujuan agar fungsi sungai termasuk danau dan waduk tidak terganggu oleh aktifitas yang berkembang disekitarnya. Agar kegiatan pemanfaatan dan upaya peningkatan nilai manfaat sumber daya yang ada di sungai dapat membrikan hasil secara optimal sekaligus menjaga kelestarian fungsi sungai. Dan agar daya rusak air terhadap sungai dan lingkungannya dapat dibatasi.

Selain itu Walikota Surakarta saat itu mempunyai pertimbangan bahwa tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena di dalamnya

terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik serta pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Menurut Beliau sumber daya tanah memiliki 6 (enam) jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, dan (5) nilai politik serta (6) nilai hukum. Sumber daya tanah mempunyai nilai sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup ke-enam jenis nilai tersebut. Ketidaktersempurnaan nilai tanah akan mendorong mekanisme pengalokasian tanah secara tidak adil dan tidak merata. Golongan masyarakat yang mempunyai dan menguasai akses yang tinggi cenderung untuk memanfaatkan ketidaktersempurnaan tersebut untuk kepentingannya semata. Untuk itu peranan pemerintah di dalam mengelola sumber daya tanah sangat diperlukan, peranan tersebut seharusnya tidak hanya terbatas pada upaya untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumber daya tanah, tetapi juga memerlukan suatu kelembagaan untuk mengemban fungsi di atas, agar tanah dapat dimanfaatkan secara lebih sejahtera, adil dan merata.

## **C. Faktor-faktor menghambat pelaksanaan pemindahan hak serta cara penyelesaian**

### **C.1. Hambatan**

Adanya ketentuan persyaratan harus dilampirkan berupa surat rekomendasi dari Walikota.

1. Kewenangan pemberian ijin untuk mengajukan permohonan atas tanah negara terletak di tangan Pemerintah Kota Surakarta yaitu Walikota. Sedangkan kewenangan-kewenangan yang merupakan kewenangan pensertifikatan masih tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan azas dekonsentrasi, dalam rangka mengendalikan pemanfaatan dan penguasaan tanah dari aspek fisik dan yuridis dan juga urusan yang berkaitan dengan jaminan kepastian hukum atas tanah. Proses pemberian jaminan kepastian hukum atas tanah diperlukan azas keadilan bagi semua pihak (bukan hanya penduduk daerah setempat), atau dengan kata lain melakukan fungsi peradilan dalam bidang pertanahan. Untuk dapat bersikap adil terhadap semua pihak, tentunya urusan jaminan kepastian hukum atas tanah harus bebas dari intervensi pihak luar, termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kewajiban setiap pemegang Hak Atas Tanah yang diberikan jika tidak memelihara termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1960, bagi yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 15 tersebut akan diberikan sanksi hukuman sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 52 UU Nomor 5 Tahun 1960.
2. Fasilitas dan sumberdaya manusia untuk melakukan pengukuran tanah yang minim, sehingga prosesnya relatif lama.
3. Sistem untuk mengajukan permohonan tanah negara belum disosialisasikan secara transparan.

4. Warga yang mengajukan permohonan hak milik adalah merupakan warga masyarakat yang tergolong tingkat ekonominya rendah. Karena belum pernah merasakan bagaimanakah rasanya mempunyai rumah di atas tanah sendiri, maka karena didorong oleh rasa memiliki tersebut akhirnya mereka mengajukan permohonan terhadap tanah yang mereka tempati.
  - a. Banyak warga sekitar yang mencemooh mereka karena telah mendirikan atau menyerobot tanah negara, padahal mereka adalah juga sama-sama warga negara Indonesia. Selain itu setiap penduduk Indonesia juga ingin diperlakukan sama haknya dalam bidang hukum dan pemerintahan. (tentang sempadan sungai)
  - b. Kurangnya rasa percaya dan kerjasama yang erat diantara warga Semanggi dan Gilingan di dalam pengelolaan permohonan tanah negara tersebut. Pada saat pembentukan panitia, banyak warga yang menilai bahwa panitia yang terbentuk akan mengadakan penipuan. (pemuka masyarakat dan berpengalaman)
  - c. Tidak adanya warga masyarakat yang mempunyai pengetahuan mengenai pengajuan permohonan tanah negara tersebut. (bertanya pada yang sudah berhasil melakukan permohonan)

## **C.2. Penyelesaian**

1. Surat rekomendasi Walikota sebagai bukti fisik bahwa lokasi yang dimohon sudah diteliti / disurvei dan dilakukan pengukuran oleh tim teknis tata kota. Selain itu Surat Rekomendasi digunakan untuk surat bukti

pelepasan tanah negara yang dialihkan pada pemohon. Hal ini sesuai dengan Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

"Untuk keperluan pendaftaran hak:

- a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan: 1) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;"

2. Kepala Badan Pertanahan Nasional Surakarta tetap melakukan penelitian dan survey lokasi untuk menetapkan ukur tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 24 PP 24 Tahun 1997. Selain itu dalam Penjelasan Umum Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional dikatakan bahwa : Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 pelaksanaan pelayanan di bidang Pertanahan pada prinsipnya merupakan kewenangan daerah, namun untuk menjaga kelangsungan pelayanan di bidang Pertanahan dan sebelum adanya peraturan yang baru mengenai kewenangan di bidang Pertanahan, sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional di Daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai dengan ditetapkannya peraturan perundang-perundangan di bidang Pertanahan.

3. Dalam rangka otonomi daerah, dan melengkapi sarana dan prasarana bidang pertanahan maka BPN Kota Surakarta menganggarkan untuk tahun 2004 pembelanjaan peralatan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dari awal sampai akhir mengenai pelaksanaan permohonan hak atas tanah di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta khususnya di Kelurahan Semanggi dan di Kelurahan Gilingan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Proses permohonan tanah tersebut dapat terjadi apabila : adanya kemauan dan inisiatif dari masyarakat untuk mengajukan permohonan hak milik secara kolektif melalui Kelurahan dan Kecamatan. Tanah yang ditempati tersebut adalah tanah negara bebas. Tanah yang ditempati masyarakat tersebut sudah lama diadiami dan sesuai dengan peruntukan. Adanya kesanggupan dari masyarakat untuk mau mentaati segala peraturan yang dibuat pemerintah daerah.
2. Pertimbangan diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta adalah pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan; menurut hasil pengukuran tim teknis tata kota, daerah tersebut diluar sempadan sungai; pemohon telah taat pada peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban; daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian; lokasi tersebut dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD kota Surakarta, lokasi tersebut memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain.

### 3. Hambatan dan Penyelesaian Dalam Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah

Hambatan di dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah adalah :

- a. Adanya sikap warga yang kurang percaya terhadap beberapa warga yang telah terpilih sebagai panitia. Mereka kurang percaya karena mereka menduga bahwa panitia yang terbentuk tersebut pasti akan menggelapkan uang kas yang telah mereka kumpulkan.
- b. Kurangnya pengetahuan warga masyarakat tentang Hukum Agraria khususnya proses permohonan hak atas tanah, sehingga perlu diadakan penerangan dan sosialisasi oleh Kantor Pertanahan dan Instansi terkait.
- c. Perlu disederhanakan birokrasi dalam permohonan rekomendasi pada walikota dan permohonan sertifikat pada Kantor Pertanahan Kota Surakarta sehingga proses yang dilalui dalam permohonan atas tanah tersebut tidak terlalu lama.
- d. Perlunya peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan diadakannya pelatihan dan pendidikan agar pelayanan pada masyarakat lebih baik.

### **B. Saran-saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Perlu ditingkatkan kesadaran warga masyarakat Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan agar tidak melakukan pelanggaran hukum terhadap peraturan daerah yang telah ada, karena peraturan itu dibuat untuk mengatur hidup masyarakat agar terciptanya keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam bidang hukum.

2. Untuk Pemerintah Kota Surakarta apabila terdapat tanah negara yang masih kosong, maka lebih baik untuk sementara waktu pengelolaannya dapat diserahkan kepada kelurahan setempat. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya pendirian rumah di atas tanah negara yang masing kosong tersebut. Dengan penyerahan pengelolaan tersebut maka kelurahan akan dapat bekerjasama dengan warga masyarakat untuk melindungi tanah negara tersebut. Pengelolaan tersebut misalnya: mengadakan penghijauan, sebagai kas kelurahan, sebagai lapangan volly dan juga sebagai apotik hidup.
3. Perlu adanya kerjasama antara Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta dengan instansi lain yang terkait dengan masalah pertanahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- ABD. Syukur Ibrahim dan Machrus Syamsudin. 1985. Penemuan Teori Grounded, Surabaya : Usaha Nasional
- Bachtiar Effendie. 1983. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya, Bandung : Alumni.
- Bambang Soeroto. 1997. BPK Hukum Agraria, Surakarta : UNS Press.
- Faryadi Erfan, 2004, Konsep dan Arti Pentingnya Land Reform Dalam Agenda Reformasi, Makalah untuk Diskusi, Yogyakarta, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pengembangan Budaya, Media Presindo
- Gautama Sudargo, 1986, Tafsiran UUPA, Bandung, Alumni.
- Harsono Boedi, 1999. Hukum Agraria Indonesia Dalam Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Jakarta : Djambatan.
- , 1999. Hukum Agraria Indonesia, Jakarta : Djambatan.
- Kartasapoetra, A.G. 1986. Masalah Pertanahan di Indonesia. Jakarta : PT Bina Aksara.
- Kartono Kartini. 1990. Dasar-dasar Penelitian Kualitatif. Bandung : PT. Mandar Maju.
- Moleong Lexy J. 1990. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- Parlindungan A.P. 1978. Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA. Bandung : Alumni.
- Parlindungan A.P. 1982. Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah. Bandung : Alumni.
- Parlindungan A.P. 1998. Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform, Bandung : Mandar Maju.
- Perangin Effendi. 1994. Politik Agraria Nasional. Yogyakarta : PT. Raja Grafindo Pustaka.
- Roestandi Ardiwijaya. 1962. Hukum Agraria Indonesia, Bandung: N.V. Masa Baru.
- Saleh K. Wantjik, 1982. Hak Anda Atas Tanah, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 22.

- Siahaan Marihot Pahala. 2003. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Jakarta : PT. Rajawali Grafindo Persada.
- Soetiknjo Imam. 1983. Politik Agraria Nasional. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Soekanto Soerjono. 1981. Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press . Jakarta.
- Soemardjan Selo, 1984, "Land Reform di Indonesia", dalam buku *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. Jakarta: Gramedia.
- Subekti R dan R. Tjitrosudibio. 1992. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Jakarta : PT. Pradnya Paramita.
- Witoelar Erna, Bantaran Kali Dilegalkan, Jakarta, Kompas, 16-6-2000.
- Yuwono, Trisno dan Abdullah, Pius, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Praktis*, Surabaya, Arkola, 1994.
- www.tripod.com, 2005, Hak atas Tanah: Sejarah, Macam Hak, dan Cara Perolehannya.

**B. PERUNDANG-UNDANGAN**

1. Undang-Undang No. 5 tahun 1950 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan.
3. Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.
4. Undang-Undang No. 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah, Bumi dan Bangunan.
5. Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.
6. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.
8. Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
9. Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 1991 tentang Sungai.
10. Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 4 tahun 1998 tentang Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
11. Peraturan Kepala Badan Pemerintahan Nasional No. 6 tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal.
12. Peraturan Kepala Badan Pemerintahan Nasional No. 2 tahun 1999 tentang Izin Lokasi.
13. Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

14. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pembelian dan Pembatalan atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
15. Peraturan Menteri No. 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hal Penguasaan Atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan selanjutnya.
16. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai.

**C. MAKALAH / ARTIKEL**

1. Konsep dan arti pentingnya Land Reform dalam agenda Reformasi. Oleh : Ervan Faryadi.
2. Bantaran Kali dilegalkan. Oleh : Erna Witoelar, Jakarta, Kompas 16-6-2000.
3. Reformasi Agraria Prespektif Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh : Sri Sultan Hamengkubuwono X.
4. Reformasi Hukum Tanah yang Berpihak Kepada Rakyat. Oleh : Prof. Boedi Harsono SH.
5. Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah. Oleh : Dr. Heru Nugroho.

LAMPIRAN

**JUMLAH SERTIFIKAT**  
**DI KELURAHAN SEMANGGI DAN KELURAHAN GILINGAN**  
**KOTA SURAKARTA**

<b>No</b>	<b>JENIS HAK</b>	<b>KELURAHAN SEMANGGI</b>	<b>KELURAHAN GILINGAN</b>
1	Hak Milik	23.133	12.456
2	Hak Guna Bangunan	907	899
3	Hak Pengelolaan	13	71

Sumber : BPN Surakarta – Mei 2005