



**PERALIHAN PENGUASAAN TANAH NEGARA SECARA
DI BAWAH TANGAN DAN PROSES PEROLEHAN HAKNYA
DI KANTOR PERTANAHAN JAKARTA UTARA
(Studi Kasus di Kelurahan Tugu Utara, Kecamatan Koja – Jakarta Utara)**

RINGKASAN TESIS

**Disusun
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

**Oleh :
JUMIN
B4B 008 145**

**PEMBIMBING :
Ana Silviana, SH.M.Hum.**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**

A. Latar Belakang

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang berhajat terhadap tanah senantiasa bertambah. Selain bertambahnya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat tinggal, kemajuan dan perkembangan ekonomi, Sosial, budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak, misalnya untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan untuk sarana perhubungan. Oleh karena itu, bertambah lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, sedangkan permintaan selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah jadi meningkat tinggi. Tidak seimbangny antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu telah menimbulkan berbagai persoalan yang banyak seginya. Saat ini, untuk memperoleh tanah dapat diperoleh dengan beberapa cara antara lain, yaitu dengan permohonan hak dan pemindahan hak.

Dalam masyarakat, perolehan hak atas tanah lebih sering dilakukan dengan pemindahan hak, yaitu melalui jual beli. Pemindahan hak/Peralihan hak, adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan

memindahkan hak, antara lain: jual beli, hibah, tukar menukar, pemisahan dan pembagian harta bersama dan pemasukan dalam perusahaan atau inbreng.¹ Perkataan jual beli dalam pengertian sehari-hari dapat diartikan, di mana seseorang melepaskan uang untuk mendapatkan barang yang dikehendaki secara sukarela.

Menurut Boedi Harsono sebagaimana dikutip dalam bukunya Harun Al-Rashid,² "dalam Hukum Adat perbuatan pemindahan hak (jual-beli, hibah, tukar menukar) merupakan perbuatan hukum yang bersifat tunai". Kemudian menurut Hukum (BW) Pasal 1457 disebutkan bahwa jual-beli adalah suatu perjanjian dengan mana penjual mengikatkan dirinya (artinya berjanji) untuk menyerahkan hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli yang mengikatkan dirinya untuk membayar kepada penjual harga yang telah disepakatinya.³

Pada tanggal 24 September 1960 diterbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah agraria di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria di muat dalam Lembaran Negara Nomor 104, tahun 1960, kemudian selanjutnya lazim di kenal dengan sebutan Undang-Undang

¹ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), halaman 37.

² Harun Al-Rashid, *Sekilas Tentang Jual-Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturanya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), halaman 51.

³ *Ibid*, halaman 52.

Pokok Agraria (UUPA). Dengan berlakunya UUPA, maka telah menghapus sifat "dualisme" pengaturan hukum Agraria di Indonesia dan terciptalah suatu kesatuan hukum (Unifikasi) dibidang Hukum Agraria di Indonesia.

Semenjak diundangkannya UUPA, maka pengertian jual– beli tanah bukan lagi suatu perjanjian seperti dalam Pasal 1457 jo 1458 KUH Perdata, melainkan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selamanya yang bersifat tunai, karena UUPA dalam pembangunannya tidak mendasarkan pada Hukum Perdata barat, namun mendasarkan pada Hukum Adat tentang tanah (Penjelasan Umum UUPA dan Pasal 5 UUPA), sehingga jual beli tanah pengaturan dan pengertiannya di ambil dari pengaturan dan pengertian Hukum Adat yang telah dimodernisir (Penjelasan Umum UUPA).

Dalam UUPA tidak diatur secara tegas dan jelas mengenai prosedur dan pengertian jual beli tanah, namun dapat dilihat dalam peraturan pelaksanaannya yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24/1997) sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24/1997 menentukan bahwa :

"Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual–beli, tukar–menukar, hibah, pemasukan data

perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak karena lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”⁴

Isi pasal tersebut menentukan bahwa jual beli tanah (pemindahan hak) agar dapat didaftarkan di Kantor Pertanahan harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998, tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang mengatur bahwa :

”PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”⁵

Jadi jual beli Hak atas Tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal demikian sebagai bukti bahwa telah terjadi jual beli sesuatu hak atas tanah kemudian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) setelah membuat Akta Jual Belinya wajib untuk mengirim dokumen-dokumen tersebut ke Kantor Pertanahan setempat untuk dilakukan pendaftaran.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan- Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2002), halaman 538–539.

⁵ *Ibid*, halaman 677

Dalam prakteknya dalam masyarakat, masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli tanpa campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (jual beli di bawah tangan). Perbuatan "Jual-Beli di bawah tangan" terkadang hanya dibuktikan dengan selembar kwitansi sebagai bukti telah terjadi jual beli dan masih banyak masyarakat yang hanya memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang masih atas nama pemilik yang lama (penjual).

Berkaitan dengan ketentuan yang berlaku, permasalahan yang muncul adalah bagaimana kekuatan pembuktian akta dibawah tangan tersebut apakah dapat memberikan jaminan kepastian kepemilikan hukum hak atas tanah kepada pemilik baru?

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (2) PP No. 24/1997 yang berbunyi:

"bahwa dalam keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan peralihan hak atas tanah yang dilakukan diantara Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, tetapi menurut Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan peralihan hak yang bersangkutan."⁶

Artinya ada kemungkinan bahwa Kantor Pertanahan dapat menerima pendaftaran jual beli yang dibuktikan tidak dengan akta PPAT.

⁶ *Ibid*, halaman 538–539.

Perolehan hak atas tanah selain pemindahan hak (jual beli), juga dapat diperoleh melalui permohonan hak atas Tanah Negara. Di wilayah DKI Jakarta banyak terdapat penguasaan Tanah Negara yang di atasnya sudah dibangun perumahan-perumahan secara permanen. Biasanya mereka dapat menjual bangunan tersebut yang berdiri di atas Tanah Negara.

Praktek jual beli bangunan di atas Tanah Negara sering dilakukan dengan akta dibawah tangan dan pembeli dapat mengajukan hak atas tanahnya melalui permohonan hak ke Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota. Salah satunya adalah jual beli antara NURAINI (Penjual) dengan YULIA NOVIANI (Pembeli) sebuah rumah yang berdiri di atas Tanah Negara dengan disaksikan Ketua RT dan Ketua RW serta Lurah setempat pada tanggal 15 Juni 2000. Berdasarkan akta jual beli dibawah tangan tersebut, selanjutnya diajukan permohonan hak atas Tanah Negara melalui Kantor Pertanahan Jakarta Utara.

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan menyusunnya dalam tesis yang berjudul: **“Peralihan Penguasaan Tanah Negara Secara Dibawah Tangan dan Proses Perolehan Haknya Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara (Studi Kasus di Kelurahan Tugu Utara, Kecamatan Koja – Jakarta Utara).”**

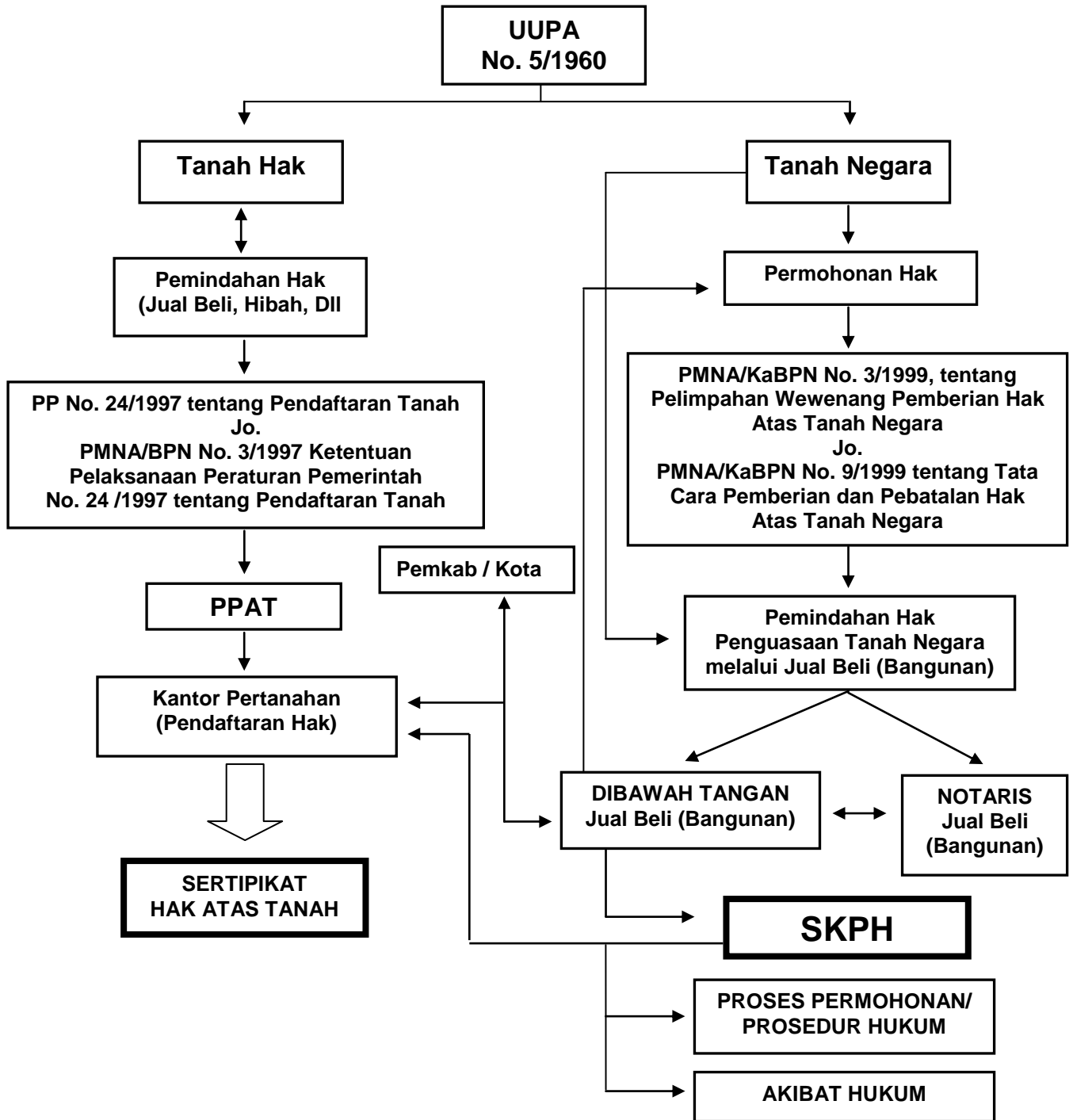
B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis mencoba merumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan permohonan tanah negara yang dilakukan melalui jual beli penguasaan di atas Tanah Negara secara dibawah tangan di Kantor Pertanahan Jakarta Utara ?
2. Bagaimana akibat hukumnya, peralihan penguasaan hak atas tanah negara secara dibawah tangan ?

C. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konsep



2. Kerangka Teori

UUPA mengenal dua macam tanah, yaitu Tanah Negara dan Tanah Hak. Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan di atasnya belum dilekati oleh hak apapun, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai. Sedangkan Tanah Hak adalah tanah yang di atasnya sudah ada haknya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai.

Sekarang ini sudah sangat sulit untuk memenuhi tanah-tanah negara, karena semua tanah sudah ada hak penguasaannya baik itu dikuasai secara *legal* (ada alas haknya) maupun *illegal* (*occupation illegal*) yaitu penguasaan secara fisik tanpa dilandasi hak (*right*) yang sah secara hukum.⁷ Terkadang di atasnya sudah berdiri bangunan-bangunan yang sifatnya sudah permanen.

Menurut Hukum Tanah Nasional, cara memperoleh tanah yang berasal dari Tanah Negara adalah dengan melalui permohonan hak atas tanah kepada instansi yang berwenang. Peraturan / dasar hukum yang mengatur tentang prosedur / tata cara perolehan hak atas tanah dari Tanah Negara adalah :

⁷ Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, www.tripod.com. Online internet tanggal 3 Januari 2010.

- a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- b. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;

Pemberian tanah negara tersebut melalui Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah dan Bangunan (SKPH) dari pejabat yang berwenang (badan Pertanahan Nasional/BPN). SKPH tersebut kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota untuk dikeluarkan sertipikat hak atas tanah. Fungsi sertipikat yang berasal dari tanah negara adalah :

- a. Sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, sebagai bukti hak kepemilikan atas tanah (fungsi umum);
- b. Menciptakan hak sebagai fungsi konstitutif hak atas tanah (fungsi khusus).

Tanah merupakan salah satu benda yang dianggap berharga bagi manusia karena tanah merupakan unsur penunjang hidup dan kehidupan manusia. Dalam memenuhi kebutuhannya, bidang tanah yang mereka miliki dapat diusahakan untuk diambil hasilnya atau dipindah tangankan (dijual) kepada pihak lain.

UUPA tidak mengatur secara tegas tentang pengertian dan prosedur jual beli tanah, karena dasar pembangunan UUPA sebagai landasan yuridis Hukum Tanah Nasional adalah ketentuan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa :

“hukum agrarian 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 peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsure-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

maka prosedur dan pengertian tentang jual beli tanah mengambil prosedur dan asanya hukum adat.

Pengertian jual-beli menurut Hukum Adat dan Boedi Harsono, adalah perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai.⁸ Jual beli tanah dalam hukum adat, adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dengan pembayaran harganya pada saat yang bersamaan secara tunai dilakukan. Maka dengan penyerahan tanahnya kepada pembeli dan pembayaran harganya kepada penjual pada saat jual-beli dilakukan, perbuatan jual beli itu selesai dalam arti pembeli telah menjadi pemegang hak yang baru.

Hukum Tanah Nasional dalam hal kepemilikan antar tanah dan bangunan dan tanaman di atasnya memakai asas pemisahan

⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Halaman 333.

horizontal, bahwa hubungan antara tanah dan bangunan/tanaman di atasnya terpisah/dipisah secara mendasar. Artinya seseorang yang mempunyai tanah belum tentu memiliki bangunan/tanaman di atasnya, sehingga banyak terjadi seseorang sudah membangun/mempunyai bangunan (perumahan) di atas tanah yang bukan miliknya sendiri (milik orang lain).

Sepanjang obyeknya adalah tanah, maka ketentuan tentang jual beli tunduk pada ketentuan hukum agraria (Hukum Tanah Nasional). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA, ketentuan Pasal 37 ayat (1) menentukan bahwa :

”Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Artinya bahwa jual beli tanah hanya dapat didaftarkan di Kantor Pertanahan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat, dalam hal ini adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Hal ini tidak berarti jual beli yang dilakukan tidak dilakukan dengan Akta PPAT menjadi tidak sah, karena sahnya jual beli harus memenuhi syarat materiil dan formil.

Syarat materiel seperti harus lunasnya harga jual beli, sedangkan untuk tidak atau belum terpenuhinya kedua syarat tersebut, maka perjanjian pengikatan jual belilah yang biasanya dijadikan tujuan (landasan) terjadinya permulaan jual beli yang digunakan sebagai perjanjian pendahuluan sementara menunggu dipenuhinya syarat untuk perjanjian pokoknya yaitu jual beli di hadapan PPAT.

Selanjutnya syarat formil ini didasarkan atas benar tidaknya akta itu adalah pernyataan dari mereka yang menandatangani akta tersebut. Kekuatan pembuktian formil ini memberikan kepastian tentang peristiwa bahwa para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta pembuktian lahir dari akta perjanjian pengikatan jual beli cukup terbukti.

D. Hasil Penelitian

1. Pelaksanaan permohonan tanah negara yang dilakukan melalui jual beli penguasaan di atas Tanah Negara secara dibawah tangan di Kantor Pertanahan Jakarta Utara belum tercapai seperti yang diatur dalam ketentuan undang-undang yang berlaku. Dalam kenyataannya masyarakat di wilayah Kantor Pertanahan Jakarta Utara belum mengerti proses perolehan hak atas tanahnya, sehingga mereka tidak

mengurus permohonan haknya ke Kantor Pertanahan dan mereka sudah merasa cukup dengan bukti kepemilikan berupa Surat Perjanjian Jual Beli yang dibuat hanya di bawah tangan.

2. Akibat hukumnya dari peralihan penguasaan hak atas tanah negara secara dibawah tangan adalah dengan dibuatkannya Perjanjian jual beli penguasaan di atas Tanah Negara secara dibawah tangan akan mempunyai akibat hukum bagi penjual, yaitu beralihnya hak penguasaan atas tanah dan bangunan di atas Tanah Negara yang menjadi penguasaan pembeli. Untuk itu hak atas Tanah Negara, pihak pembeli harus mengajukan permohonan hak atas Tanah Negara menjadi salah satu hak atas tanah (HGB) ke Kantor Pertanahan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa proses perolehan haknya Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara belum tercapai seperti yang diatur dalam ketentuan undang-undang yang berlaku, untuk itu perlu dilakukan sosialisasi hukum agar masyarakat memahami tentang pentingnya peralihan hak atas Tanah Negara dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang, sehingga dasar pengajuan pendaftaran hak/ permohonan hak ataupun sebagai dasar

untuk mengalihkannya kepada pihak lain khususnya terhadap Tanah Negara tidak menimbulkan konsekuensi yang dapat merugikan masyarakat itu sendiri di kemudian hari.

Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

- Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta
- , 2002, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Harun Al-Rashid, 1986. *Sekilas Tentang Jual-Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturanya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Irawan Soehartono, 1999. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- John Salindeho, 1987. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- K.Wantjik Saleh, 1997. *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- M.Yahya Harahap, 1996, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- MR Tirtaamidjaja, 1970. *Pokok-Pokok Hukum Perniagaan*, Djambatan, Jakarta.
- Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009)
- R. Subekti, 1998, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermedia 1998, Jakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1988. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Soetrisno Hadi, 1985. *Metodolog Reserach Jilid II*, Yayasan Penerbit Fakultas Hukum Psikologi UGM, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta.
- Sudaryo Soimin, 1994. *Status Tanah Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992),
- Sutan Remy Sjahdeini, 1993. *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia* (Disertasi), Institut Bankir Indonesia, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2009. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Makalah dan/atau Artikel

- Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, www.tripod.com.

C. Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional
Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan
Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999
tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah
Negara;