



**PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH
DARI TANAH NEGARA TERHADAP
PEGAWAI NEGERI SIPIL
(Studi Kasus Perumahan BPT di Kota Bogor)**

TESIS

Disusun

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

Oleh

ETI KURNIASIH

B4B 008 089

PEMBIMBING :

Nur Adhim, SH.MH.

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

**PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH
DARI TANAH NEGARA TERHADAP
PEGAWAI NEGERI SIPIL
(Studi Kasus Perumahan BPT di Kota Bogor)**

**ETI KURNIASIH
B4B 008 089**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 27 Maret 2010**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**Nur Adhim, SH.,MH
NIP. 19640420 199003 1 002**

**H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **ETI KURNIASIH**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. **Tidak keberatan untuk dipublikasikan** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 27 Maret 2010

Yang menerangkan,

ETI KURNIASIH

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Puji syukur kami panjatkan atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, bahwa dengan berkat dan rahmatNya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perumahan BPT di Kota Bogor)”**, yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Pascasarjana Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro, Semarang.

Mengingat kemampuan dan pengetahuan dari Penulis yang masih terbatas, Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan ketidak sempurnaan yang ditemui. Oleh karena itu, dengan hati terbuka dan lapang dada, Penulis mengharapkan saran atau kritik yang sifatnya positif terhadap tulisan ini, guna peningkatan kemampuan Penulis di masa mendatang dan kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum.

Pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. DR. dr. Susilo Wibowo, M.S., Med.,Spd. And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;

3. Bapak Dr. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;
4. Bapak Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
5. Bapak Nur Adhim, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia dengan tulus ikhlas memberikan bimbingan serta pengarahan dalam penyusunan Tesis ini.
6. Suami tercinta Drs Agus Setiawan dan anak-anakku tersayang Nadya Yusrina Agusti dan Devi Putri Agusti, atas segala pengertiannya dan mengizinkan Penulis untuk mempergunakan waktu luang Penulis untuk melanjutkan studi di luar kota pada hari Sabtu dan Minggu.
7. Kedua orang tuaku, yang telah memberikan perhatian, doa dan dukungan sepenuhnya kepada Penulis dalam masa pembelajaran dan penyelesaian di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.
8. Kakak, dan adik penulis yang telah membantu dan memberi semangat kepada penulis dalam masa pembelajaran dan penyelesaian di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang;
9. Bapak H.Andi Muhammad Rum, SH, Kepala Kantor, Bapak Sudyatmoko Kasubsidi Hak Atas Tanah dan Staf karyawan Kantor Pertanahan Kota Bogor

yang telah mengizinkan Penulis melakukan riset sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

10. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

11. Seluruh Karyawan Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

12. Teman-teman dan pihak-pihak lain yang turut membantu dalam penyelesaian Tesis ini, yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, penulis sampaikan tulisan ini dengan harapan semoga dapat mendatangkan manfaat dan kegunaan bagi kita semua. Seandainya tulisan ini mempunyai "nilai", maka hendaknya "pahala" dari-Nya dilimpahkan kepada kedua orang tua kami yang tercinta dan guru-guru kami yang tersayang.

Semarang, 27 Maret 2010

Penulis

Abstrak

Pemenuhan kebutuhan rumah bagi Pegawai Negeri, pemerintah telah berupaya melalui kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan selama ini antara lain dengan pemberian Hak Milik Atas Tanah yang berasal dari Tanah Negara yang dalam praktek biasanya permohonan tersebut berlaku untuk rumah dinas (rumah negara) golongan III seperti mess/asrama sipil dan TNI/POLRI sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) No. 31/2005 tentang Perubahan Atas PP No. 40/1994 tentang Rumah Negara.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana caranya seorang Pegawai Negeri Sipil yang telah menempati Rumah Dinas bisa memperoleh hak atas tanahnya menjadi sertipikat hak milik sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 31/2005 tentang Perubahan Atas PP No. 40/1994 tentang Rumah Negara.

Metode *yuridis empiris*, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/ perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif, dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa : 1). Tahapan yang harus ditempuh, agar seorang pegawai negeri dapat memperoleh Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah dilakukan mulai tahapan-tahapan yang cukup panjang, dimulai dari perjanjian sewa beli sampai dengan diperolehnya hak tertentu atas tanah. 2) Kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah telah berjalan sesuai dengan ketentuan undang-Undang yang tentunya akan memberikan pengaruh kewenangan bagi si pemilik hak atas tanah. Hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah membeli tanah negara untuk rumah tinggal adalah Hak Milik, dengan demikian tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik. 3) Hambatan yang muncul dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah adalah memerlukan waktu yang dimulai dari pengumpulan data fisik yaitu menentukan letak tanah, penetapan batas-batas (harus dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan), luasnya sampai pengumpulan data yuridis yaitu berupa bukti-bukti pemilikan, setelah itu data fisik dan data yuridis yang dikumpulkan tersebut diumumkan guna memberi kesempatan kepada pihak yang merasa keberatan tentang permohonan tersebut.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah tahapan dan kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah telah berjalan sesuai dengan kehendak Undang-Undang

Kata Kunci : Hak Milik, Rumah Tinggal Pegawai Negeri, Tanah Negara

ABSTRACT

In the fulfillment of housing needs for Civil Servants , the government has made some efforts that have been issued, among them are the provision of Owner Right upon land coming from Lands State, which in the practice, usually that request is valid for class III office house (state house) such as civil and military/police dormitory/barrack, in accordance with the stipulation of Article 16 verse (1) of the Government Ordinance No. 31/2005 concerning the Amendment of Government Ordinance No. 40/1994 concerning State House, through the mechanism of request to the government through the local Land-Affairs Offices by submitting Incoming Money or Compensation according to the amount established based in the amount of Tax Object Selling Value of the requested land.

The aim this research to has detected how to a civil public servant that occupied official house can get right on the soil be certificate ownership as according to Government Ordinance No. 31/2005 concerning the Amendment of Government Ordinance No. 40/1994 concerning State House,

The research the juridical-empirical method, which is an approach conducted to analyze how far a regulation/order or law is prevailing effectively, in this case, that approach was used to analyze the Provision of Owner Right upon Land Coming from State Land for Civil Servants qualitatively.

From the research, it can be found that: 1) Stages that should be taken so that a civil servant may receive the Owner Right upon land used for Dwelling from the Government begin from relatively long stages, started from the lease-buy agreement to the acquisition of specific rights upon land. 2) Legal surety of the provision of Owner Right upon land used for dwelling that has been purchased by a Civil Servant from the Government has prevailed according to the stipulations of order that surely will give influences of authority for the owner of right upon land. The right given to the Civil Servant who has purchased state land for dwelling is the Owner Right, therefore, the land used for dwelling that has been purchased by the civil servant from the government and that has been paid in full, is given to the mentioned civil servant with a Owner Right. 3) The emerging obstacles in the provision of proprietary right upon land used for dwelling that has been purchased by the Civil Servant from ;he Government are it requires time started from the collection of physical data, which is, determining the location of land, determining the borders (it should receive agreements from the bordering land owners), the total area, to the collection of juridical data in form of ownership proofs. Then, the collected physical and juridical data are declared in order to give chances to parties objecting to that request.

Conclusion from this research stage and ownership gift rule of law on soil for house has lived that bought by public servant from government has walked as according to law wish.

Keywords: Owner Right, civil servant dwelling, Lands State

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN PERNYATAAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran.....	9
F. Metode Penelitian	20
1. Metode Pendekatan	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	21
3. Populasi dan Teknik Penentuan Sampel.....	21
a. Populasi.....	21

b. Teknik Penentuan Sampel.....	22
4. Teknik Pengumpulan Data	23
5. Teknik Analisis Data	27

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Atas Tanah	28
1. Sebelum Berlakunya UUPA.....	28
a. Hukum Tanah Barat	28
b. Hukum Tanah Adat.....	29
2. Hak Milik Menurut UUPA	31
a. Pengertian dan Sifat Hak Milik	32
b. Subyek dan Obyek Hak Milik.....	33
c. Terjadinya Hak Milik	34
d. Hapusnya Hak Milik.....	35
B. Pemberian Tanah Negara	37
1. Pengertian Tanah Negara dan Tanah Hak.....	37
2. Tanah Negara yang Dapat Diberikan Hak Atas Tanah	39
3. Prosedur Pemberian Hak Atas Tanah Negara	40
C. Pendaftaran Tanah	46
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	46
2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah.....	48
3. Obyek Pendaftaran Tanah	50

4. Sistem Pendaftaran Tanah.....	51
5. Sertipikat Hak Atas Tanah.....	53
D. Pegawai Negeri Sipil.....	55

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Proses Pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil di Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor	60
B. Kepastian Hukum Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah	74
C. Hambatan-hambatan yang muncul dan cara bagaimana mengatasinya dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.....	98
1. Hambatan dari Pemerintah Sendiri.....	99
2. Hambatan Dari Pemohon Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli dari Pemerintah	100

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	108
B. Saran	110

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

Daftar Tabel

Tabel 1 : Alasan Belum mengajukan Proses Pensertipikatan Rumah Tinggal	101
Tabel 2 : Tingkat Pengetahuan Responden Mengenai Arti Penting dan Manfaat Pendaftaran Tanah.....	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tidak dapat dielakkan bahwa tingkat kebutuhan manusia semakin lama semakin meningkat, dalam upayanya untuk meningkatkan taraf hidupnya anggota masyarakat akan melakukan berbagai usaha untuk memenuhi kebutuhannya.

Salah satu kebutuhan manusia yang paling mendasar adalah papan (rumah), oleh sebab itu dalam hal pemenuhan kebutuhan hidup tersebut tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh Pemerintah, sehingga untuk memenuhi kebutuhan papan tersebut timbul usaha-usaha masyarakat yang bergerak di bidang sewa-menyewa rumah / kamar, sewa-menyewa tanah untuk perumahan dan usaha maupun jual beli bangunan rumah beserta tanah baik antara masyarakat maupun masyarakat dengan pemerintah.

Keseluruhan usaha tersebut apabila dipandang dari sudut ilmu hukum merupakan perbuatan hukum yang secara sadar maupun tidak sadar telah lama dipraktikkan dan dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah.

Dalam hubungannya dengan usaha yang berhubungan dengan rumah, sangat banyak faktor yang harus diperhatikan oleh pemerintah maupun masyarakat karena jumlah rumah sangat terbatas namun kebutuhan akan

rumah tidak ada batasnya. Di lain pihak, setiap warga memiliki hak yang sama untuk memenuhi kebutuhannya agar dapat hidup sejahtera lahir dan batin.

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan yang mendasar bagi manusia, baik untuk tempat tinggal, tempat usaha, perkantoran dan lain sebagainya. Namun demikian, belum semua anggota masyarakat dapat memiliki atau menikmati rumah yang layak, sehat, aman dan serasi. Oleh karena itu upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan jumlah perumahan yang makin banyak dan dengan harga yang terjangkau terutama oleh golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah khususnya Pegawai Negeri.

Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan rumah bagi Pegawai Negeri, pemerintah telah berupaya melalui kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan selama ini antara lain dengan pemberian Hak Milik Atas Tanah yang berasal dari Tanah Negara yang dalam praktek biasanya permohonan tersebut berlaku untuk rumah dinas (rumah negara) golongan III seperti mess/asrama sipil dan TNI/POLRI sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) No. 31/2005 tentang Perubahan Atas PP No. 40/1994 tentang Rumah Negara, melalui mekanisme permohonan kepada pemerintah melalui Kantor Pertanahan setempat dengan memberikan Uang Pemasukan atau Ganti Rugi sesuai dengan jumlah yang telah ditentukan berdasarkan besarnya Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dari tanah yang dimohonkan.

Tanah yang dimaksud adalah Tanah Negara yang di atasnya berdiri rumah atau bangunan yang kegunaannya maupun peruntukannya bagi pegawai negeri sesuai dengan jabatannya. Secara umum rumah tersebut dikenal dengan nama Rumah Dinas atau Rumah Jabatan, sedangkan menurut peraturan perundang-undangan rumah tersebut disebut Rumah Negara yang termasuk aset negara.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 31/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 40/1994 tentang Rumah Negara, yang dimaksud dengan :

Rumah negara golongan I adalah rumah negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut.

Rumah negara yang mempunyai fungsi secara langsung melayani atau terletak dalam lingkungan suatu instansi, rumah sakit, sekolah, perguruan tinggi, pelabuhan, dan laboratorium otomatis ditetapkan sebagai rumah negara golongan I.

Rumah Negara Golongan II adalah :

Rumah negara yang mempunyai hubungan tak terpisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh pegawai negeri, dan apabila pegawai bersangkutan telah berhenti atau pensiun rumah tersebut dikembalikan kepada negara.

Rumah negara golongan II dapat diturunkan statusnya menjadi golongan III, kecuali mess atau asrama sipil dan TNI. Golongan II bisa juga dinaikkan

statusnya menjadi golongan I, misalnya karena rumah jabatan yang tersedia kurang.

Rumah golongan III adalah rumah negara yang tak termasuk kategori I dan II. Rumah negara golongan III inilah yang dapat dijual kepada penghuninya. Syaratnya, rumah tersebut tidak berada dalam keadaan sengketa.

Sebetulnya golongan I itu jelas, biasanya rumah menteri dan pejabat setingkat menteri, dan itu tidak boleh dialihkan. Kemudian rumah golongan II dihuni oleh pejabat misalnya kepala kantor wilayah (Kanwil). Lalu rumah dinas golongan III untuk pegawai biasa yang jika dihuni sudah lebih dari 10 tahun bisa dialihkan, terutama kepada pegawai yang menghuninya, pensiunan dan pihak ketiga. Dengan demikian, pengalihan Rumah Negara kepada Pegawai Negeri yang menempati rumah yang bersangkutan tidak melalui mekanisme jual beli pada umumnya, karena status rumah dan tanah tersebut adalah "*milik*" negara (diadakan dan dikuasai negara), sehingga kepemilikan rumah dan tanah tersebut hanya bisa dilaksanakan melalui mekanisme permohonan pemberian hak kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.

Dalam prakteknya, masih terjadi permasalahan dalam pemberian hak milik atas tanah yang berasal dari Tanah Negara kepada Pegawai Negeri,

antara lain berkaitan dengan status atau golongan rumah yang bisa dimohonkan menjadi hak milik. Hal ini tidak semua golongan rumah negara bisa dimohonkan menjadi hak milik, hanya rumah golongan III yang bisa dimohonkan menjadi hak milik oleh pegawai negeri yang menghuninya dan pensiunan serta pihak ketiga.

Salah satu contohnya adalah proses perolehan Hak Milik atas Tanah Negara Untuk Rumah Tinggal yang dibeli oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Departemen Pertanian pada Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor, tanah yang dibeli adalah tanah Negara milik BPT Bogor seluas 239 M2. Dengan latar belakang pekerjaan pada Balai Penelitian, Pegawai Negeri tersebut bermaksud untuk membeli tanah Negara yang merupakan hak milik dari instansi tempat ia bekerja.

Pembelian terhadap tanah ini dengan cara perjanjian sewa beli mulai bulan Maret 1994 dengan nilai Rp. 21.521.500,- (dua puluh satu juta lima ratus dua puluh satu ribu lima ratus rupiah). Perincian dari harga ini adalah Rp. 6.161.500,- (enam juta seratus enam puluh satu ribu lima ratus rupiah) sebagai harga rumah dan harga tanahnya Rp. 15.360.000,- (lima belas juta tiga ratus enam puluh ribu rupiah). Perincian harga ini juga untuk memberikan nilai rasional dari nilai harga total tanah dan bangunan rumah di atasnya.

Perjanjian Sewa Beli dilakukan dengan perjanjian Nomor 012.4/SP-122/CK/1997 tanggal 7 Oktober 1997, sedangkan Sewa Belinya telah

dilakukan sejak bulan Maret 1994. Perjanjian Sewa Beli tersebut dimaksudkan sebagai proses hukum pembelian dan dengan transaksi sewa terlebih dahulu, selanjutnya setelahnya sewa tersebut mencapai limit waktu tertentu, dengan sendirinya akan menimbulkan jual beli terhadap tanah yang sebelumnya hanya dilakukan transaksi sewa menyewa. Sebaliknya bila penyewa tidak dapat melakukan pembayaran sewa hingga batas waktu tertentu, tidak terjadi transaksi jual beli atas obyek yang diperjanjikan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin membahasnya secara lebih mendalam dan sistematis dalam tesis ini dengan Judul : **“Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perumahan BPT di Kota Bogor)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian tesis ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil di Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor ?
2. Bagaimana kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah?

3. Hambatan-hambatan apa yang muncul dan cara bagaimana mengatasinya dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah ?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas sebagai pedoman dalam mengadakan penelitian, sehingga akan menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil di Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor;
2. Untuk mengetahui kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah;
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang muncul dan cara bagaimana mengatasinya dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, manfaat utama dari penelitian ini diharapkan tercapai, yaitu :

1. Secara teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan informasi kepada masyarakat khususnya pegawai negeri yang ingin memiliki rumah yang dari pemerintah khususnya Rumah Negara sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.

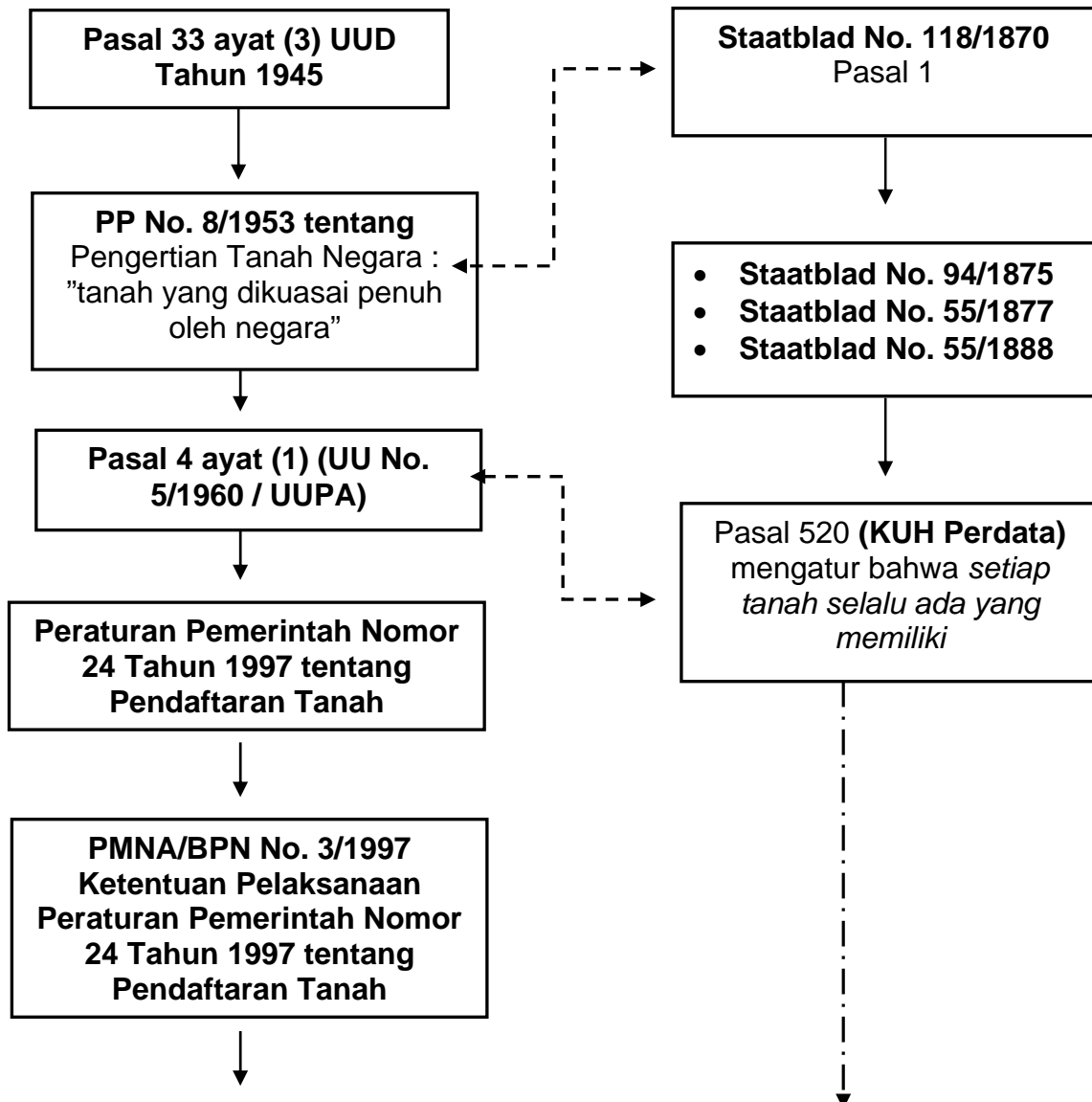
2. Secara praktis

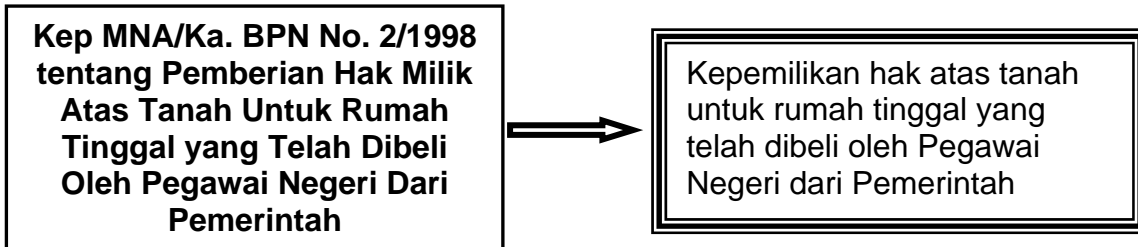
Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis kepada semua pihak yang terkait dengan masalah perdata khususnya hukum agraria, terutama mengenai pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah dan dapat digunakan sebagai masukan bagi pengambil kebijakan dan khususnya pegawai negeri yang ingin mengajukan permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibelinya dari Pemerintah.

E. Kerangka Pemikiran

Mendengar sebidang tanah disebut sebagai tanah Negara jika ditanyakan apa yang dimaksud dengan tanah Negara, kenapa disebut

demikian, apakah ada perbedaan dengan tanah jenis yang lain, dimana menemukan tanah Negara, dimana diatur mengenai tanah Negara ini, dan siapa yang berwenang mengaturnya. Untuk apa tanah Negara apakah kita bisa memiliki tanah Negara ? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu maka sesuai dengan isu yang hendak dikemukakan yakni tanah Negara dan wewenang pemberian haknya diawali dari pengertian atau makna, selanjutnya sejarah dan ketentuan hukum wewenang pemberian haknya.





1. Konsep Tanah Negara

Sebutan untuk “Tanah” (*land*) dapat mempunyai arti yang berbeda tergantung dari sudut pandang keilmuan untuk mengartikannya. Dalam konsep hukum tanah tidak sekedar permukaan bumi, namun mempunyai tiga dimensi yakni ruang angkasa, permukaan bumi dan dibawah tubuh bumi. Dalam konteks hukum tanah, tanah diartikan sebagai “ permukaan bumi” (ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA).

“Tanah Negara” seperti hal sebutan tanah yang lain - misalnya tanah milik dan sebagainya - hal ini menunjukkan suatu status hubungan hukum tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan. Dalam pengertian tersebut, maka jika menyebutkan tanah Negara artinya adalah tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya dimana Negara sebagai subyek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan obyeknya yakni tanah. adapun hubungan hukum itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan.

Didalam konsep hukum sebutan “menguasai” atau dikuasai dengan dimiliki ataupun kepunyaan dalam konteks yuridis mempunyai arti/makna

berbeda dan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti dikuasai tidak sama dengan pengertian dimiliki. Jika menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti "*possession*" makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik dalam arti faktual digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang mempunyai tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut di miliki atau kepunyaan dalam arti "*Ownership*" dalam pengertian juridis, maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut secara yuridis merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti juga dia secara fisik menguasai tanah tersebut, karena mungkin adanya hubungan kerjasama atau kontraktual tertentu.¹

Bentuk lain bisa juga bahwa tanah tersebut diduduki oleh orang tanpa ijin yang berhak "okupasi". Makna *okupasi* atau "*accupation*" lebih kepada penguasaan secara pisik atau factual tanpa diikuti hak (*right*) dalam arti sah secara hukum. "tanah Negara" diartikan sebagai pemilik dalam arti kepunyaan atas tanah dapat ditemukan pada masa pemerintahan Hindia Belanda dimana Indonesia sebagai bagian dari kerajaan Belanda. Berasal dari latar belakang system ketatanegara yang berbentuk *absolute / monarchi, (system feodalisme)*.²

Tanah dalam wilayah kekuasaan adalah tanah milik Raja / ratu sebagai pemilik. Wilayah kekuasaan cakupannya termasuk daerah jajahan

¹ Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, www.tripod.com. Online internet tanggal 3 Agustus 2009.

² Ibid.

- Indonesia bagian dari wilayah kerajaan Belanda - dan disisi yang lain rakyat yang berada diwilayah tersebut berposisi sebagai penggarap atau penyewa tanah. Konsekuensi logis dari model hubungan antara Raja sebagai pemilik dan rakyat sebagai penyewa dikenal sebagai system kepemilikan tanah yang disebut sebagai dotrin "*land tenure*".

Dalam tataran politik hukum tanah pada waktu itu tanah Negara adalah tanah milik Negara (Raja/Ratu) diterapkan di Indonesia melalui produk hukum dalam peraturan "*Agrarisch Besluit*" yang diundangkan dalam lembaran Negara "Staatblad" no. 118 tahun 1870 (S. 1870-118), dalam Pasal 1, disebutkan:

"dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) Negara).

Ketentuan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* ini dikenal sebagai pernyataan kepemilikan "*Domein Verklaring*" dari Negara dan dikenal sebagai pernyataan domein umum (*Algemene Domein Verklaring*). Disamping itu, dikenal juga adanya pernyataan domein khusus (*Speciale Domein Verklaring*) yang tercantum dalam peraturan perundangan tentang pengaturan hak erfpacht yang diundangkan dalam S. 1875 – 94f, S. 1877 – 55 dan S. 1888 – 55. Rumusannya sebagai berikut:

"Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung di... adalah domein Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada

pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya”.

Pernyataan kepemilikan ini menjadikan landasan hukum Negara /pemerintahan pada waktu itu untuk memberikan tanah dengan hak kepemilikan dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUUHPdt, seperti hak Erfpacht, hak Opstal dan lain2nya. Dalam rangka domein verklaring, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah dan sebagai alat pembuktian pemilikan tanah.³

Setelah kemerdekaan, sebelum lahirnya UU. No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan UUPA, pengertian Tanah Negara, ditemukan dalam PP No. 8 tahun 1953 (L.N. 1953, No. 14, T.L.N. No. 362).

Menurut ketentuan PP tersebut Tanah Negara dimaknai sebagai “tanah yang dikuasai penuh oleh negara”. Substansi dari pengertian tanah Negara ini adalah tanah-tanah memang bebas dari hak-hak yang melekat diatas tanah tersebut apakah hak barat maupun hak adat (*vrij landsdomein*). Dengan lahirnya UUPA tahun 1960, pengertian tanah Negara ditegaskan bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, artinya negara di kontruksikan negara

³ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, (Jakarta : Djambatan, 1999),halaman 43

bukan pemilik tanah, Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang bertindak selaku badan penguasa, yang diberikan wewenang oleh rakyat:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Substansi tanah Negara setelah UUPA, didalam berbagai peraturan perundangan disebutkan bahwa pengertian tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Atas pemahaman konsep dan peraturan perundangan tentang pengertian tanah Negara dapat ditarik kesimpulan dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori tanah Negara dilihat dari asal usulnya:

1. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

2. Wewenang Pemberian Hak

Secara prinsip oleh karena status tanah merupakan tanah Negara, maka baik pada masa pemerintah Hindia Belanda maupun pada masa pemerintahan RI, wewenang pemberian hak atas tanah Negara ada pada Negara. Apabila pada masa pemerintahan Hindia Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal, maka setelah merdeka wewenang pemberian hak atas tanah Negara ada pada Menteri selaku pejabat Negara yang mendapatkan wewenang pendelegasian dari Presiden, dan selanjutnya menteri atau pejabat yang memperoleh delegasi dari presiden melimpahkan tugas dan wewenang tersebut kepada pejabat jajaran yang ada dibawahnya.

Pengaturan peraturan perundang-undangan tentang wewenang pemberian hak atas tanah Negara, di atur dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Keputusan Menteri Agraria No. SK. 112/Ka/ 61, tentang pembagian tugas wewenang agraria; ditetapkan tanggal 1 April 1961, berlaku surut sejak tanggal 1 Mei 1960; Dengan berlakunya peraturan ini mencabut Keputusan tanggal 22 Oktober 1959, No. SK/495 / Ka/ 59, yang disempurnakan dengan Keputusan tanggal 4 Mei 1960, No. SK/599/Ka/ 60
2. Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 12 September 1962, No. SK. XIII/ 17/ Ka/ 1962, tentang penunjukan pejabat yang dimaksud dalam Pasal 14 PP No. 221/ 1962. ketentuan ini mengatur

tentang wewenang pemberian hak milik atas tanah yang dibagikan dalam rangka Landreform;

3. Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 21 Juli 1967, No. SK 4/ Ka, tentang perubahan keputusan Menteri Agraria No. SK. 112/ Ka/ 61. Ketentuan ini merupakan pengaturan mengenai wewenang pemberian hak pakai yang menyimpang dari ketentuan yang diatur oleh Keputusan Menteri Agraria No. Sk. 112/ ka/61;
4. Keputusan Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria tanggal 1 Juli 1966, No. SK. 45/ Depag/ 66, tentang Pembagian tugas dan wewenang agrarian dalam hubungannya dengan pemberian hak dan wewenang atas tanah. Dengan berlakunya Peraturan ini maka peraturan wewenang yang diatur dalam Keputusan Menteri No. SK. 112/Ka/ 1961; Keputusan Menteri agrarian No. SK. XIII/ 5/ Ka; Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 4 / Ka; Keputusan Menteri Agraria No. SK. 336/ Ka; dan Keputusan Menteri Agraria No. SK. 3/ Ka/ 1962, sepanjang telah diatur dalam peraturan ini dicabut atau tidak berlaku.
5. PMDN NO. 1 TAHUN 1967 Tentang pembagian tugas dan wewenang agraria; jo. PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 88 TAHUN 1972 tentang susunan organisasi dan tata kerja Direktorat Agraria Propinsi dan sub direktorat agraria Kabupaten/ Kotamadya. dengan berlakunya peraturan ini, maka Surat keputusan Menteri Agraria No. SK

112/Ka/1961 dan Surat Keputusan Deputy Menteri Kepala Departemen Agraria No. Sk 45/ Depag/ 1966 dicabut kembali.

6. PMDN No. 6 tahun 1972, tentang pelimpahan wewenang pemberian Hak atas tanah;
7. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah;
8. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB (Hak Guna Bangunan) atau HP (Hak Pakai) atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi Hak Milik;
9. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No.3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
10. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Berkaitan dengan pemberian hak milik atas tanah kepada Pegawai Negeri, secara garis besar Undang-Undang Kepegawaian membagi tiga jenis pegawai negeri yaitu, pertama Pegawai Negeri Sipil, kedua Anggota Tentara Nasional Indonesia dan ketiga Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain itu, Pegawai Negeri Sipil diklasifikasikan menjadi dua golongan, pertama Pegawai Negeri Sipil pusat dan Pegawai Negeri Sipil daerah.

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur oleh Undang- Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian (selanjutnya akan disebut sebagai Undang-Undang Kepegawaian). Menurut pasal 1 Undang-Undang tersebut :

Pegawai Negeri adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya dengan tanggung jawab dan wewenangnya serta digaji berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁴ Dalam penulisan tesis penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*. Menurut Soerjono Soekanto, *yuridis empiris* adalah suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), halaman 1

perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif.⁵ Dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis*. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah, sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi makna pada pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah.

3. Populasi dan Teknik Penentuan Sampel

a. Populasi

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.⁶ Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dengan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI, 1982), halaman 52

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), halaman 44

Pemerintah khususnya di wilayah Kota Bogor yaitu Pegawai Negeri Sipil pada Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor sebanyak 3 (tiga) orang. Oleh karena itu dengan menggunakan populasi tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penulisan tesis ini.

b. Teknik Penentuan Sampel

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Untuk itu, untuk memilih sampel yang representatif diperlukan teknik sampling.

Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik *purposive-non random sampling* maksud digunakan teknik ini agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian dilakukan pada pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah.

Berdasarkan sample tersebut diatas maka yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor;
- 2) 3 orang Pegawai Negeri yang telah mengajukan permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibelinya dari Pemerintah;

- 3) 3 orang Pegawai Negeri yang belum mengajukan permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibelinya dari Pemerintah;

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat, melalui :

Wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan tahapan yang harus ditempuh, agar seorang pegawai negeri dapat memperoleh Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah termasuk kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah termasuk serta hambatan-hambatan yang muncul dalam pemberian hak milik atas tanah untuk

rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah dan cara mengatasinya.

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.⁷

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur.

Data sekunder yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, yang terdiri dari :

1) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

a) Undang-Undang :

- (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- (2) Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;

b) Peraturan Pemerintah, meliputi :

⁷ Soetrisno Hadi, *Metodolog Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Hukum Psikologi UGM, 1985). halaman 26

- (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara;
 - (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
 - (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara;
- c) Peraturan Menteri :
- (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1998, tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah;
 - (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara.

(4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

a) Buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia;

b) Makalah dan Artikel, meliputi makalah mengenai pertanahan yang merupakan hasil dari Lokakarya Persiapan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh, baik dari studi lapangan maupun studi pustaka pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *deskriptif kualitatif*, yaitu data yang terkumpul dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan

penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus.⁸

⁸ *Ibid*, halaman 10

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Atas Tanah

1. Sebelum Berlakunya UUPA

a. Hukum Tanah Barat

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, terdapat dualisme atau bahkan pluralisme di bidang pertanahan baik mengenai hukumnya, hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Dualisme dalam hukum tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.

Keadaan hukum tanah berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum tanah adat yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis yang berlaku bagi golongan pribumi dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang merupakan hukum tertulis yang berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing.

Hukum tanah barat bersumber pada kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Berhubung 28 utnnya asas konkordasi maka Kitab

Undang-Undang Hukum Perdata merupakan konkordan dari *Burgerlijk Wetboek* (BW) Belanda yang menganut konsepsi individualistik, oleh karena bersumber pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka hukum tanah barat juga landasan konsepsinya individualistik.

Konsepsi individualistik tersebut berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata. Hal tersebut tercermin pada rumusan hak individu tertinggi, yang dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebut hak eigendom.⁹ Hak eigendom sebagai hak individu tertinggi, sekaligus juga merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah barat.

b. Hukum Tanah Adat

Diberlakukannya hukum tanah adat yang tidak tertulis bagi golongan pribumi, selain hukum tanah barat yang tertulis bagi golongan Eropa dan Timur Asing merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat.

Hukum Adat, khususnya hukum tanah adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat dalam berlakunya tergantung dari basis sosial yang mendukungnya yaitu masyarakat itu sendiri. Namun demikian dalam berlakunya mendapat pengaruh dari berbagai kekuatan yang ada dalam masyarakat termasuk pengaruh dari kekuatan politik dimana sebagian diantaranya telah diformulasikan melalui berbagai ketentuan

⁹ BOEDI HARSONO, *HUKUM AGRARIA INDONESIA : SEJARAH PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA, ISI DAN PELAKSANAANNYA*, (JAKARTA: DJAMBATAN, 2003), HALAMAN. 60.

perundang-undangan. Dengan demikian sekalipun sebenarnya berlakunya hukum adat khususnya hukum tanah adat dalam masyarakat tidak tergantung pada ketentuan perundangan sebagai hukum tidak tertulis tapi dalam pelaksanaannya tidak bisa dilepaskan dari rumusan Pasal-Pasal perundangan yang mengatur persoalan tersebut.

Sama halnya dengan hukum tanah barat, hukum tanah adat juga mengatur mengenai hukumnya, hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Hak tanah-tanah adat antara lain hak ulayat, hak milik adat, hak gogolan dan hak memungut hasil/hak menikmati.¹⁰

Hukum tanah adat berkonsepsi komunalistik yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan yang diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perseorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Oleh karena itu, biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya namun sekaligus terkandung unsur kebersamaan.

2. Hak Milik Menurut UUPA

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) pada dasarnya telah menghapus sistem hukum pertanahan yang bersifat dualistis. Di satu pihak UUPA telah

¹⁰ ACHMAD CHULAEMI, *HUKUM AGRARIA, PERKEMBANGAN, MACAM HAK ATAS TANAH DAN PEMINDAHANNYA*, (SEMARANG: FH UNDIP, 1993), HALAMAN. 89.

mencabut berlakunya peraturan perundang-undangan pertanahan produk pemerintah Hindia Belanda, baik yang bersifat hukum publik seperti *Agrarische Wet*, *Agrarische Besluit* dan lain-lain, maupun yang bersifat hukum privat mengenai bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan beberapa pengecualian yang diatur dalam Buku II KUH Perdata Indonesia. Di lain pihak UUPA telah memilih hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional seperti yang termuat dalam konsideran dan telah dirumuskan dalam Pasal 5 UUPA.

Hukum agraria nasional yang telah berhasil diwujudkan oleh UUPA menurut ketentuannya didasarkan pada hukum adat, yang berarti hukum adat menduduki posisi yang sentral di dalam sistem hukum agraria nasional.

a. Pengertian dan Sifat Hak Milik

Menurut Pasal 20 UUPA yang dimaksud dengan Hak Milik adalah:

“Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

Hak Milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak “mutlak”, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat

sebagai Hak *Eigendom*. Dengan demikian, maka Hak Milik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹¹

- 1) ***Turun-temurun;***
Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli warisnya.
- 2) ***Terkuat;***
Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-hak atas tanah yang lain.
- 3) ***Terpenuhi;***
Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
- 4) ***Dapat beralih dan dialihkan;***
- 5) ***Dapat dijadikan jaminan dengan dibebani Hak Tanggungan;***
- 6) ***Jangka waktu tidak terbatas.***

b. Subyek dan Obyek Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, maka yang dapat mempunyai Hak Milik adalah :

a. ***Warga Negara Indonesia;***

b. ***Badan-badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah***

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 38 Tahun 1963 yang meliputi :

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara;
2. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958;
3. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama.

¹¹ ALI ACHMAD CHOMZAH, *HUKUM PERTANAHAN ; PEMBERIAN HAK ATAS TANAH NEGARA, SERTIPIKAT DAN PERMASALAHANNYA*, (JAKARTA : PRESTASI PUSTAKA, 2002), HALAMAN. 5-6.

Sedangkan menurut Pasal 21 ayat (3) UUPA, menentukan bahwa:

“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 kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu, di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, Hak Milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum, dengan ketentuan Hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung”.

Khusus terhadap kewarganegaraan Indonesia, maka sesuai dengan Pasal 21 ayat (4) UUPA ditentukan bahwa :

“selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 Pasal ini”.

Dengan demikian yang berhak memiliki hak atas tanah dengan Hak Milik adalah hanya Warga Negara Indonesia tunggal dan Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah.

c. Terjadinya Hak Milik

Menurut Pasal 22 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa *“Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat diatur dengan Peraturan Pemerintah”.*

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa selain cara sebagaimana diatur dalam ayat (1), Hak Milik dapat terjadi karena :

- a. *Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;*
- b. *Ketentuan undang-undang.*

Hal ini bertujuan agar supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara. Hal ini berkaitan dengan Pasal 5 UUPA yang menyatakan 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 dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur – unsur yang bersandar pada Hukum Agama “.

d. Hapusnya Hak Milik

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 UUPA Hak Milik dapat hapus oleh karena sesuatu hal, meliputi ;

1) Tanahnya jatuh kepada negara oleh karena:

- a. **pencabutan hak; (UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya);**
- b. **penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya; (KEPPRES No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)**
- c. **diterlantarkan; (PP No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar);**
- d. **ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).**

2) Tanahnya musnah.

Hak milik atas tanah adalah bagian dari hak-hak kebendaan yang dijamin dalam konstitusi. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

tahun 1945 sebagai hasil dari amandemen kedua, dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 28 g :

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28 h :

Setiap orang berhak mempunyai Hak Milik pribadi dan Hak Milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Selanjutnya dalam UUPA, dinyatakan antara lain sebagai berikut :

Pasal 4 ayat (2) :

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengertian pada Pasal 4 ayat (2) tersebut, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹²

¹² BOEDI HARSO
NO, *MENUJU PENYEMPURNAAN HUKUM TANAH NASIONAL*, (JAKARTA: PENERBIT UNIVERSITAS TRISAKTI, 2007), HALAMAN 63.

Asas yang hanya mengakui hak atas tanah adalah terbatas pada hak atas permukaan bumi saja disebut dengan asas pemisahan horisontal. Asas pemisahan horisontal adalah asas dimana pemilikan atas tanah dan benda atau segala sesuatu yang berada di atas tanah itu adalah terpisah. Menurut Djuhaendah Hasan,¹³ Asas pemisahan horisontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu. Asas pemisahan horisontal adalah asas yang didasarkan pada hukum adat dan merupakan asas yang dianut oleh UUPA.

B. Pemberian Hak Atas Tanah Negara

1. Pengertian Tanah Negara dan Tanah Hak

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas.

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya adalah domein atau milik negara.

Akibat hukum pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang

¹³ DJUHAENDAH HASAN, *LEMBAGA JAMINAN BAGI TANAH DAN BENDA LAIN YANG MELEKAT PADA TANAH DALAM KONSEPSI PENERAPAN PEMISAHAN HORIZONTAL*, (BANDUNG : CITRA ADITYA BAKTI, 1996), HALAMAN 76.

dipunyai oleh masyarakat hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak barat, di atas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Adanya konsep domein negara tersebut maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi di luar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas *Vrij Landsdomein*.

Dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi :²²

- (a) Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- (b) Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- (c) Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- (d) Tanah-tanah yang ditelantarkan.
- (e) Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara dan apabila di atas tanah itu terdapat hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah hak.

Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara tetapi penguasaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu yang ada di atasnya. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai negara. Selain tanah negara terdapat juga tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan

²² MARIA S. W. SUMARDJONO, *KEBIJAKAN PERTANAHAN ANTARA REGULASI DAN IMPLEMENTASI*, (JAKARTA : PENERBIT BUKU KOMPAS, 2001). HALAMAN 62

suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi di atas tanah tersebut terdapat salah satu hak atas tanah seperti yang ditetapkan dalam UUPA.

2. Tanah Negara Yang Dapat Diberikan Hak Atas Tanah

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa :²³

- (1) Tanah negara yang masih kosong atau murni
Yang dimaksud tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.
- (2) Tanah hak yang habis jangka waktunya
HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.
- (3) Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela.
Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. Dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Si pelepas hak akan menerima uang ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.

3. Prosedur Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Pemberian hak atas tanah adalah pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang

²³ *LOC. CIT.*

bersama-sama atau suatu badan hukum.²⁴ Berdasar Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara, pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak.

Sedangkan tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁵ Namun khusus untuk pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah prosedur atau tata cara pemberian sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.

Kewenangan pemberian hak atas tanah dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 3 Tahun 1999 :

“Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum”.

Serta Pasal 14 :

²⁴ H. ALI ACHMAD CHOMZAH, *OP. CIT.* HALAMAN.1

²⁵ *IBID*, HALAMAN. 1.

“Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional memberikan keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadia sebagaimana dimaksud dalam Bab II dan Bab III”.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, maka prosedur yang harus dilalui untuk memperoleh Hak Milik secara umum diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa :

(1) Hak Milik dapat diberikan kepada :

- a. **Warga Negara Indonesia;**
- b. **Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :**
 - 1) **Bank Pemerintah;**
 - 2) **Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.**

Permohonan Hak Milik tersebut diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Khusus untuk permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 84 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata

Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa :

“Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal dapat diberikan kepada Pegawai negeri, untuk rumah dan tanah yang dimaksudkan untuk rumah tinggal yang telah dibeli dan dibayar lunas oleh Pegawai Negeri dan Pemerintah.”

Permohonan tersebut diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan (Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan).

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 31/2005 tentang Perubahan Atas PP No. 40/1994 tentang Rumah Negara:

- (1) Rumah negara yang dapat dialihkan statusnya hanya Rumah Negara Golongan II menjadi Rumah Negara Golongan III;
- (2) Rumah Negara Golongan II dapat ditetapkan statusnya menjadi Rumah Negara Golongan I untuk memenuhi kebutuhan Rumah Jabatan.
- (3) Rumah Negara Golongan II yang berfungsi sebagai mess/asrama sipil dan ABRI tidak dapat dialihkan statusnya menjadi Rumah Negara Golongan III.
- (3a) Rumah Negara Golongan I yang golongannya tidak sesuai lagi karena adanya perubahan organisasi atau sudah tidak memenuhi fungsi yang ditetapkan semula, dapat diubah status golongannya menjadi Rumah Negara Golongan II setelah mendapat pertimbangan Menteri;

(4) Rumah Negara Golongan II yang akan dialihkan statusnya menjadi Rumah Negara Golongan III sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang berdiri di atas tanah pihak lain, hanya dapat dialihkan status golongannya dari golongan II menjadi golongan III setelah mendapat izin dari pemegang hak atas tanah;

(4a) Pengalihan status rumah negara yang berbentuk rumah susun dari golongan II menjadi golongan III dilakukan untuk satu blok rumah susun yang status tanahnya sudah ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku;

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan status sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), (3), (3a), (4), dan (4a) diatur dengan Peraturan Presiden.

Selanjutnya ketentuan Pasal 16 ayat (1) :

(1) Rumah negara yang dapat dialihkan haknya adalah Rumah Negara Golongan III.

Berkaitan dengan permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah, maka dokumen yang harus dilengkapi sesuai dengan ketentuan Pasal 87 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan adalah :

a. Untuk tanahnya yang di atasnya berdiri rumah Negara Golongan III:

- 1) bukti identitas pemohon;
- 2) Sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang bersangkutan;
- 3) Surat tanda bukti pelunasan harga rumah dan tanah yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang;
- 4) Surat keputusan instansi yang berwenang bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon;
- 5) Surat pelepasan hak atas tanah dari instansi yang bersangkutan kepada pemohon;
- 6) Surat pernyataan dari pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki termasuk bidang tanah yang dimohon.

b. Untuk tanah lainnya

- 1) Foto copy bukti identitas pemohon;**
- 2) Surat tanda bukti pelunasan harga tanah yang bersangkutan;**
- 3) Surat pelepasan hak atas tanah dari instansi yang bersangkutan kepada pemohon;**
- 4) Surat pernyataan dari pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki termasuk bidang tanah yang dimohon;**
- 5) Bukti lain bahwa tanah tersebut adalah tanah yang dibeli oleh Pegawai Negeri yang bersangkutan dari Pemerintah.**

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Dahulu pendaftaran tanah disebut “*kadaster*” yang berasal dari bahasa latin “*Conpistarium*” yang berarti suatu daftar umum mengenai nilai serta sifaat dari benda – benda tetap. Selain istilah kadaster dapat pula dirumuskan sebagai berikut : ¹⁴

1. Tugas (fungsi) tertentu yang harus diselenggarakan oleh pemerintah yaitu suatu pembukuan mengenai kepemilikan tanah yang diselenggarakan dengan daftar - daftar dan peta – peta yang dibuat dengan mempergunakan ilmu ukur tanah.
2. Badan (organ) pemerintah yang harus menjalankan tugas tertentu, yaitu dengan peta – peta dan daftar –daftar memberikan uraian tentang semua bidang tanah yang terletak dalam suatu wilayah negara.

Ada juga kadaster dengan kekuatan bukti yang dengan peta – peta yang membuktikan batas – batas bidang tanah yang ditetapkan didalamnya sebagai batas yang sah menurut hukum. Suatu kadaster dikatakan mempunyai kekuatan bukti yang tetap apabila dipenuhi 2 (dua) syarat, yaitu :

1. Batas - batas yang diukur dan dipetakan pada peta – peta kadaster itu adalah batas – batas yang sebenarnya (penetapan batas berdasarkan kontradiktur delimitasi).

¹⁴ MARIA SW. SOEMARDJONO, *PELAKSANAAN TUGAS KEORGANISASIAN DALAM PEMBANGUNAN*, (JAKARTA : DEPARTEMEN DALAM NEGERI DIREKTORAT JENDERAL AGRARIA, 1980) HALAMAN. 289

2. Batas – batas yang telah diukur dan dipetakan pada peta – peta kadaster harus dapat ditetapkan kembali dilapangan sesuai dengan keadaannya pada waktu batas - batas itu diukur.

Dalam hukum adat sendiri sebelumnya lembaga pendaftaran tanah ini tidak dikenal, keberadaan lembaga pendaftaran tanah ini dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang sudah berubah situasi dan kebutuhannya. Hak-hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sebagai tanda bukti pemilikan tanahnya. Pemindehan hak, seperti jual beli, tukar menukar dan hibah yang telah selesai dilakukan, diikuti dengan pendaftarannya di Kantor Pertanahan.

Hal itu dimaksudkan untuk memberikan alat bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya daripada akta PPAT, yang telah membuktikan terjadinya pemindehan hak yang dilakukan. Disebutkan pula dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah :

“rangkain kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, yang 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 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.”

Lembaga pendaftaran ini tidak dikenal dalam hukum adat karena semula memang tidak diperlukan dalam lingkungan pedesaan, yang lingkup territorial maupun personalnya terbatas. Dalam lingkungan

pedesaan demikian para warganya saling mengenal dan mengetahui siapa yang mempunyai tanah yang mana dan siapa yang melakukan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah miliknya, yang kenyataannya memang tidak sering terjadi.¹⁵

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Undang – Undang Pokok Agraria adalah sebuah Undang - undang yang memuat dasar – dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaruan hukum agraria guna dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi tanah dan hal – hal yang berkaitan dengan kebutuhan akan tanah.

Untuk mencapai tujuan tersebut Undang – Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat 1, yang berbunyi :

“untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria ayat (1) meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak – hak atas tanah dan peralihan hak – hak tersebut.
3. Pemberian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

¹⁵ BOEDI HARSONO, *HUKUM AGRARIA INDONESIA.....OP. CIT.* HALAMAN 210

Untuk memperoleh kepastian hukum mengenai tanah harus diketahui dimana letaknya, bagaimana batas – batasnya, berapa luasnya, bangunan dan tanaman apa yang ada diatasnya, status tanahnya, siapa pemegang haknya dan tidak adanya pihak lain.

Selanjutnya sebagaimana diketahui bahwa pendaftaran tanah yang diperintahkan Pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria adalah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah, sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan mendapat pengaturan secara lengkap dan rinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disebut Peraturan Menteri 3/1997.

3. Obyek Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendaftarkan bidang-bidang tanah tertentu, sehingga dari defenisi diatas dapat kita ketahui bahwa tanah merupakan objek dari pendaftaran tanah itu sendiri. Ruang lingkup pendaftaran tanah itu sendiri selalu mengenai tanah dalam berbagai macam jenisnya, bentuk tanda buktinya, yang didaftar dan juga penyajiannya dalam bentuk apa. Sehingga keseluruhan dari bentuk objek tanah tersebut didaftarkan, sehingga dapat diketahui statusnya.

Sedangkan untuk jenis-jenis bidang tanah yang didaftar adalah bidang-bidang tanah :

1. Tanah Hak.

Termasuk dalam Tanah Hak :

- a. Hak Milik.
- b. Hak Guna Usaha.
- c. Hak Guna Bangunan.
- d. Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
- e. Hak Tanggungan.

Bukan termasuk Tanah Hak adalah :

- a. Hak Pengelolaan.
- b. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- c. Wakaf.

2. Tanah Negara.

Sedangkan untuk Tanah Negara didaftarkan tetapi tidak diberikan sertipikat, hanya sampai pada penyimpanan saja.

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) sebagaimana yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10/1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal ini dapat diketahui karena digunakannya buku tanah sebagian dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun

dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai tanda bukti hak. Sedangkan dalam pendaftaran hak atas tanah baru, memberikan hipotik kepada kreditur dan memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain, mempergunakan sistem dimana yang didaftar adalah perbuatan-perbuatan hukum tersebut atau disebut juga penyerahan yuridis atau juridis levering. Perbuatan hukum itu dibuat aktanya oleh Notaris/PPAT, inilah yang disebut sistem pendaftaran akta (*registrarion of deeds*).¹⁶

Sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP 10/1961. Yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat – surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi yang murni, sistem publikasi yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak.¹⁷

Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam Pasal-Pasal UUPA tersebut bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat. Sebagaimana yang akan dilihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan sampai dengan penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta penerbitan sertipikat dan pemeliharannya. Biarpun sistem publikasinya negatif tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan

¹⁶ BOEDI HARSONO, *HUKUM AGRARIA INDONESIA.....OP. CIT.* HALAMAN 463

¹⁷ *LOC. IT.*

dilaksanakan secara seksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat mengenai data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

Menurut Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

5. Sertipikat Hak Atas Tanah.

Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.

Adapun yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c pada Undang-Undang Pokok Agraria dalam pengertian sertipikat, yaitu pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, dikatakan demikian karena selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai macam hak, subyek hak maupun tanahnya.

Penerbitan sertipikat dan diberikan kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertipikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

D. Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, yang dimaksud Pegawai Negeri adalah :

“setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, Pegawai Negeri terdiri atas:

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS);
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI);
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Seperti halnya di Inggris dan Perancis, pegawai negeri di Indonesia adalah sistem karier. Mereka dipilih dalam ujian seleksi tertentu, mendapatkan gaji dan tunjangan khusus, serta memperoleh pensiun.¹⁸ Namun demikian, terdapat jabatan-jabatan tertentu yang tidak diduduki oleh pegawai negeri, misalnya : Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota - dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu dan Menteri yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, yaitu :

Pejabat Negara terdiri atas

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;

¹⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Pegawai_negeri#Pegawai_negeri_di_Indonesia, online internet tanggal 1 Desember 2009

- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Untuk Camat dan Lurah adalah PNS, sedangkan Kepala Desa bukan merupakan PNS karena dipilih langsung oleh warga setempat.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil terdiri atas :

1. **Pegawai Negeri Sipil Pusat** (PNS Pusat), yaitu PNS yang gajinya dibebankan pada APBN, dan bekerja pada departemen, lembaga non departemen, kesekretariatan negara, lembaga-lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah, serta kepaniteraan di pengadilan.
2. **Pegawai Negeri Sipil Daerah** (PNS Daerah), yaitu PNS yang bekerja di Pemerintah Daerah dan gajinya dibebankan pada APBD. PNS Daerah terdiri atas PNS Daerah Provinsi dan PNS Daerah Kabupaten/Kota.

Baik PNS Pusat maupun PNS Daerah dapat diperbantukan di luar instansi induknya. Jika demikian, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima pembantuan. Di samping PNS, pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau disebut pula honorer; yaitu

pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis dan profesional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. PTT tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Dalam birokrasi pemerintah dikenal jabatan karir, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karir dapat dibedakan menjadi 2, yaitu:

1. **Jabatan Struktural**, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat adalah: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah adalah: sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekretaris camat, lurah, dan sekretaris lurah.
2. **Jabatan Fungsional**, yaitu jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya diperlukan oleh organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, dan penguji kendaraan bermotor.

Setiap PNS berhak mendapatkan gaji yang layak, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, yaitu :

- (1) Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya;
- (2) Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan;
- (3) Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Selain itu PNS memiliki hak memperoleh kenaikan pangkat, yakni penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian. Ada beberapa jenis kenaikan pangkat, diantaranya kenaikan pangkat reguler, kenaikan pangkat pilihan (misalnya karena menduduki jabatan fungsional dan struktural tertentu, menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara), kenaikan pangkat anumerta, dan kenaikan pangkat pengabdian. PNS yang menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya bisa mendapatkan penghargaan yang disebut Satyalencana Karya Satya.

Pegawai Negeri Sipil berkumpul di dalam organisasi Pegawai Negeri Sipil atau Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Tujuan organisasi ini adalah memperjuangkan kesejahteraan dan kemandirian Pegawai Negeri Sipil.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4. Proses pelaksanaan pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Pegawai Negeri Sipil di Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor

Berdasarkan hasil penelitian langsung terhadap perolehan Hak Milik atas Tanah Negara Untuk Rumah Tinggal yang dibeli oleh seorang Pegawai Negeri Sipil, misalnya adalah Riad Sukmana Pegawai Negeri Sipil dengan pangkat Penata Muda golongan ruang (III/a). Riad Sukmana adalah Pegawai Negeri Sipil pada Balai Penelitian Ternak Ciawi Bogor dengan jabatan Ajun Teknisi Litkayasa Muda. Sedangkan tempat tinggal Riad Sukmana di Komplek BPT Timur No. 2/34 RT 03 RW 06 Kelurahan Babakan Kecamatan Bogor Tengah.

Tanah yang dibeli oleh Riad Sukmana adalah tanah Negara yang dikuasai oleh BPT Bogor seluas 239 M². Dengan latar belakang pekerjaan pada Balai Penelitian, Riad Sukmana bermaksud untuk membeli tanah Negara yang merupakan hak milik dari instansi tempat ia bekerja. Riad Sukmana melakukan pembelian terhadap tanah ini dengan cara perjanjian sewa beli mulai bulan Maret 1994 dengan nilai Rp. 21.521.500,00 (dua puluh satu juta

lima ratus dua puluh satu ribu lima ratus rupiah).¹⁹ Perincian dari harga ini adalah Rp. 6.161.500,00 (enam juta seratus enam puluh satu ribu lima ratus rupiah) sebagai harga bangunan dan nilai ganti rugi pelepasan hak atas tanahnya Rp. 15.360.000,00 (lima belas juta tiga ratus enam puluh ribu rupiah). Perincian harga ini juga untuk memberikan nilai rasional dari nilai harga total tanah dan bangunan rumah di atasnya.

Perjanjian Sewa Beli dilakukan dengan perjanjian Nomor 012.4/SP-122/CK/1997 tanggal 7 Oktober 1997, sedangkan Sewa Belinya telah dilakukan sejak bulan Maret 1994. Perjanjian Sewa Beli yang dilakukan oleh Riad Sukmana dimaksudkan sebagai proses hukum pembelian dan dengan transaksi sewa terlebih dahulu. Setelahnya sewa tersebut mencapai limit waktu tertentu, dengan sendirinya akan menimbulkan jual beli terhadap tanah yang sebelumnya hanya dilakukan transaksi sewa menyewa. Sebaliknya bila penyewa tidak dapat melakukan pembayaran sewa hingga batas waktu tertentu, tidak terjadi transaksi jual beli atas obyek yang diperjanjikan.²⁰ Namun perlu diperhatikan bahwa tanah negara tidak dapat diperjualbelikan, sehingga dalam hal ini meskipun terdapat perjanjian sewa tetapi pada kenyataannya adalah merupakan pelepasan dari instansi yang berwenang.

Hal tersebut juga dialami oleh Bachrudin yang juga mengajukan permohonan pembelian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal Balai

¹⁹ Riad Sukmana, *Wawancara*, Pegawai Negeri Sipil yang membeli Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah, (Bogor, tanggal 20 Januari 2010)

²⁰ Riad Sukmana, *Wawancara*, Pegawai Negeri Sipil yang membeli Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah, (Bogor, tanggal 20 Januari 2010)

Penelitian Ternak Ciawi Kota Bogor berdasarkan Perjanjian Sewa Beli Nomor 648/SP-151/CK/1994 tertanggal 30 Juni 1994 dengan harga Rp. 4.370.500,-.²¹

Selain Pegawai Negeri Sipil (dalam hal ini Riad Sukmana dan Bachrudin), ternyata berdasarkan penelitian dilapangan juga diketahui bahwa terdapat Pegawai Negeri Sipil yang telah pensiun yang mengajukan permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli dari Pemerintah. Salah satunya adalah Brudjul Gatidarma, yang membeli rumah dinas di kompleks BPT Kota Bogor berdasarkan Perjanjian Sewa Beli Nomor 648/SP-160/CK/1994 tertanggal 30 Juni 1994 dengan harga Rp. 3.528.500,-.²² Oleh karena Brudjul Gatidarma telah meninggal dunia, maka permohonan tersebut diajukan oleh ahli warisnya yang dalam hal ini diajukan oleh janda almarhum, yaitu Aminah.

Untuk proses selanjutnya, maka prosedur yang harus ditempuh oleh Bachrudin dan Aminah sama dengan Riad Sukmana. Hanya besarnya jumlah uang yang harus dibayarkan saja yang berbeda, hal ini disebabkan luas tanah yang dimohonkan berbeda.

Berdasarkan transaksi yang dilakukan oleh Riad Sukmana diberikan jangka waktu dengan surat perjanjian sewa beli tersebut cukup lama. Setelah pembayaran sewa mencapai batas waktu yang ditentukan, pada bulan Oktober 2003 Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara menyatakan lunas terhadap

²¹ Bachrudin, *Wawancara*, Pegawai Negeri Sipil yang membeli Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah, (Bogor, tanggal 22 Januari 2010)

²² Aminah, *Wawancara*, Janda Almarhum Brdjul Gatidarma Pegawai Negeri Sipil yang membeli Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah, (Bogor, tanggal 22 Januari 2010)

pembelian tanah tersebut. Surat lunas tersebut dikeluarkan oleh Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bogor dengan Nomor : KET-088.2/SBR/WA-12/PK.0450/2003 tanggal 8 Oktober 2003.

Sebagai bukti pelunasan pembayaran pelepasan Rumah Negara tersebut, Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara mengeluarkan surat keterangan lunas sewa beli rumah Nomor KET-088.2/SBR/WA.12/PK.0450/1003 yang menyatakan bahwa surat perjanjian sewa beli tanggal 7 Oktober 1997 No. 012.4/SP-122/CK/1997 yang ditagih dengan surat penagihan tanggal 11 Januari 1995 No.SPN.158.2/SBR/WA.07/PK.0410/019 telah dibayar lunas. Dengan lunasnya tanah tersebut kemudian atas nama Direktur Bina Teknik kepala Sub Direktorat Gedung dan Rumah Negara memberikan penetapan penyerahan hak milik rumah dengan keputusan Direktur Bina Teknik Nomor : 2336/KPTS-HMR/Ma.5/2003 tanggal 24 Oktober 2003 tentang penyerahan hak milik rumah negara golongan III HD No. AA.39.66 terletak di Jalan Raya Pajajaran Nomor D2 Komplek Balai Penelitian Ternak, Bogor Utara, Kota Bogor kepada Sdr. Riad Sukmana. Sebagai Konsekwensi dari keputusan ini, maka rumah yang terletak di atas tanah yang dibeli dihapuskan dari daftar rumah milik Negara karena telah dialihkan haknya.²³

Selain penyerahan Hak Milik Rumah Negara, juga diserahkan pekarangan atas rumah tersebut dengan surat keputusan Direktur Bina Teknik

²³ Suyatmoko, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

yang ditanda tangani oleh Kepala Sub Direktorat Gedung dan Rumah Negara dengan Nomor : 2.337/KPTS-PHT/Ma.5/2003 tanggal 24 Oktober 2004 tentang melepaskan hak atas tanah pekarangan terletak di Jalan Raya Pajajaran Nomor D.2 Komplek Balai Penelitian Ternak, Bogor Utara, Kota Bogor HD No. AA.39.667.

Selanjutnya Riad Sukmana mengajukan permohonan pemberian Hak Milik atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor dengan melampirkan:²⁴

1. Identitas Pemohon dengan mengisi formulir disamping melampirkan pula identitas lainnya:
 - a. Photo copy SK;
 - b. KTP
 - c. Buku Nikah
 - d. Kartu Keluarga
2. Surat Keputusan Direktur Tata Bangunan tanggal 17 Juni 1997 No. 1577/KPT/CB.1997.
3. Surat perjanjian sewa beli Nomor 012.4/SP-122/CK/1997 tanggal 7 Oktober 1997 yaitu surat perjanjian sewa beli antara Pemohon dengan instansinya yaitu Balai Penelitian Ternak Kota Bogor.
4. Surat Keterangan lunas sewa beli rumah Nomor : KET-088.2/SBR/WA-12/PK.0450/1003 tanggal 8 Oktober 2003.
5. Surat Keputusan Direktur Bina Teknik Nomor Ket-088.2/SBR/WA.12/PK.0450/1003 tanggal 24 Oktober 2003 dan Nomor : 2337/KPTS-PHT/Ma.5/2003 tentang Pelepasan Hak.
6. Photo copy surat pelunasan pajak terutang dan tanda terima setorannya.
7. Photo copy surat ukur.
8. Photo copy surat pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Surat-surat di atas menjadi pertimbangan bagi Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor dalam memberikan konfirmasi perolehan tanah yang berasal dari tanah Negara. Kemudian Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor mengeluarkan surat

²⁴ Suyatmoko, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

keputusan Nomor : 175-520.1-32.09-2004 tanggal 9 September 2004 tentang pemberian Hak Milik atas tanah yang sudah dibeli oleh Pegawai Negeri dari pemerintah.

Salah satu diktum dari keputusan tersebut adalah memberikan batas waktu 6 (enam) bulan sejak keputusan tersebut kepada Riad Sukmana, Bachrudin Dan Nyonya Aminah. untuk mendaftarkan haknya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor untuk mendapatkan sertipikat tersebut sebelumnya harus melunasi Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), seperti yang telah diuraikan di atas, maka selanjutnya setelah semua administrasi dan pajak-pajak dibayar, maka didaftarkan kepada Kepala Seksi Pendaftaran tanah untuk diterbitkan sertipikat, dalam jangka waktu 2 (dua) bulan, maka sertipikat tersebut akan terbit atas nama Riad Sukmana, Bachrudin dan Nyonya Aminah dengan perolehan haknya berupa Hak Milik.²⁵

Syarat bagi seorang Pegawai Negeri Sipil untuk memperoleh Hak Milik atas tanah negara yang telah dijadikan tempat tinggal tersebut harus sudah dibayar lunas oleh yang bersangkutan, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat dan berguna baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang memilikinya serta bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Hak memiliki memberi wewenang kepada pemiliknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan berikutan bumi dan air

²⁵ Suyatmoko, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah.²⁶

Adapun syarat-syarat bagi seorang Pegawai Negeri Sipil untuk memperoleh Hak Milik atas rumah tinggal yang berasal dari tanah negara, khususnya di Balai Penelitian Ternak²⁷ adalah sebagai berikut:

1. Tanda Bukti Hak Milik Rumah dan Pelepasan Hak Atas Tanah, yang dikeluarkan oleh Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah Direktorat Jenderal Perumahan dan Pemukiman.
2. Keputusan Direktur Bina Teknik, tentang Penyerahan Hak Milik Rumah Negara, yang dikeluarkan oleh Direktur Bina Teknik Kepala Sub Direktorat Gedung dan Rumah Negara.
3. Surat Keterangan Lunas Sewa Beli Rumah, yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara.

Dengan adanya syarat-syarat kelengkapan tersebut maka seorang Pegawai Negeri Sipil dapat memohon hak atas tanah tersebut menjadi Hak Milik, yang prosesnya melalui Kantor Pertanahan Kota Bogor Adapun proses permohonannya sebagai berikut:

1. Mengisi Surat Permohonan Hak yang tersedia di Kantor Pertanahan.
2. Didaftarkan dengan melampirkan syarat-syarat tersebut di atas, dengan membayar biaya pendaftaran;
3. Dilakukan pengukuran atas tanah tersebut;

Apabila dengan kelengkapan data yang dicantumkan di atas lengkap, maka Kantor Pertanahan Kota Bogor akan mengeluarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor Tentang Konfirmasi Pemberian Hak

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah....Op. Cit.* Halaman 100

²⁷ Riad Sukmana, *Wawancara*, Pegawai Negeri Sipil yang membeli Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah, (Bogor, tanggal 20 Januari 2010)

Milik Atas Tanah Yang Sudah dibeli oleh Pegawai Negeri Sipil dari pemerintah yang isi keputusan ini memberikan Hak Milik kepada Pegawai Negeri Sipil untuk memperoleh Hak Milik yang sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998, dan untuk memperoleh atas Hak Milik tersebut seorang Pegawai Negeri Sipil dikenakan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 5 % dari nilai tanah dan bangunan setelah dikurangi Rp. 20.000.000,- dan karena seorang Pegawai Negeri Sipil maka pengurangannya menjadi 75 % (tujuh puluh lima persen) dari nilai 5 % (lima Persen) setelah dikurangi Rp. 20.000.000,- pengurangan tersebut sesuai dengan Undang-Undang No. 21, Tahun 1997 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2000.²⁸

Selanjutnya seorang Pegawai Negeri Sipil membayar biaya-biaya yang tercantum, maka setelah semua syarat-syarat terpenuhi maka dapat langsung mengajukan permohonan untuk mendapatkan Hak Milik atas tanah dan bangunan tersebut dengan dikeluarkannya Sertipikat atas tanah dan bangunan tersebut atas nama Pegawai Negeri Sipil tersebut, sebagai bukti dari kepemilikan atas tanah dan bangunan tersebut.

Selanjutnya setelah mengetahui subyek hukum yang mempunyai hak untuk memperoleh Hak Milik atas tanah, penjelasan selanjutnya adalah mengenai perbuatan hukum yang dapat memberikan perubahan subyek/obyek hak. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 26 ayat (1) menyebutkan

²⁸ Suyatmoko, *Wawancara*, Kepala Seksi Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Pendaftara Tanah, Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

tentang perbuatan-perbuatan hukum yang dapat memberikan perubahan subyek/obyek hak atas tanah:²⁹

“Jual Beli, penukaran, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.”

Selain perbuatan hukum yang dapat menimbulkan peralihan hak milik, menurut ketentuan Pasal 22 UUPA hak milik dapat terjadi, salah satunya adalah dengan penetapan pemerintah.

Proses peralihan Hak Milik ini seorang Pegawai Negeri Sipil terlebih dahulu harus membayar biaya administrasi terhadap negara, ditambah dengan biaya pendaftaran tanah. Pendaftaran Hak Milik diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor dengan disertai:³⁰

1. Untuk tanah yang di atasnya berdiri rumah negara golongan III
 - a. surat tanda bukti pelunasan harga rumah negara dan tanahnya
 - b. surat keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon
 - c. bukti identitas pemohon
2. Untuk tanah lainnya
 - a. surat tanda bukti pelunasan harga tanah yang bersangkutan
 - b. surat pelepasan hak atas tanah dari lembaga tertinggi/tinggi negara, Departemen, lembaga Pemerintah non Departemen atau pemerintah daerah yang bersangkutan kepada pemohon dan
 - c. bukti identitas pemohon

Setelahnya Kantor Pertanahan menerima permohonan pendaftaran Hak Milik tersebut, maka Kantor Pertanahan akan mengeluarkan pemerintah setor pungutan biaya administrasi seperti yang telah disebutkan dan kemudian akan

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah)*, (Jakarta : Djambatan, 2002), Halaman 13

³⁰ Andi Muhammad Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

diperintahkan untuk mengadakan pengukuran terhadap tanah yang dimohonkan tersebut. Setelah pengukuran selesai dan pungutan dibayar lunas Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan konfirmasi pemberian Hak Milik yang ditujukan kepada Pemohon (Pegawai Negeri Sipil yang menghendakinya).

Apabila tanah yang dimohonkan ternyata berstatus Hak Guna Bangunan, maka permohonannya selain memenuhi ketentuan yang disebutkan di atas juga harus melengkapi:

1. Sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang bersangkutan
2. Bukti bahwa tanah tersebut adalah tanah yang dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah yaitu:
 - a. Tanda bukti pelunasan harga rumah dan tanah yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang; atau
 - b. Surat Keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah negara yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohonan.
3. Surat pelepasan hak atas tanah dari lembaga tertinggi/tinggi negara, Departemen, lembaga pemerintah daerah yang bersangkutan kepada pemohon atau
4. Bukti lain bahwa tanah tersebut adalah tanah yang dibeli oleh Pegawai Negeri dari pemerintah.

Apabila suatu tanah yang belum bersertipikat telah dilakukan Jual Beli dihadapan PPAT/Notaris, maka langkah selanjutnya diserahkan kepada pihak

pembeli apakah akan diteruskan dengan pendaftaran tanah untuk dibuatkan sertipikat ataukah cukup dengan Akta Jual Beli tersebut. Pembuatan Akta Jual Beli yang belum bersertipikat, saksi-saksi dalam akta jual beli tersebut dari pihak kelurahan yaitu lurah dengan sekretaris lurah, karena lurah mengetahui benar letak obyek tanah yang diperjualbelikan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka pendapat penulis berpendapat bahwa Permasalahan Pemilikan dan Penguasaan Hak atas tanah bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Pasal tersebut negara memegang peranan penting dalam hal menguasai dan mempergunakan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya secara maksimal. Dalam negara kesejahteraan, individu tetap diakui hak-haknya sekalipun terbatas bumi air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Selain tanah kebutuhan mengenai perumahan juga sangat penting, sebagai Negara yang sedang berkembang, Indonesia giat melakukan pembangunan dibidang sosial ekonomi yang tujuannya adalah dapat mencukupi kebutuhan masyarakat khususnya kebutuhan akan perumahan.

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan

peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Perumahan dan pemukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampakkan jati diri.

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan diatas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah sesuai dengan peraturan purundang-undangan yang berlaku.

Rumah beserta tanah merupakan kebutuhan yang mendasar dari kebutuhan manusia memerlukan kepastian hukum sehingga harus dilakukan pendaftaran tanah yang bersangkutan, tetapi dalam kenyataannya masih banyak warga negara yang belum memiliki rumah khususnya Pegawai Negeri meskipun telah mendapat fasilitas Rumah Dinas.

Pemilikan tanah perumahan yang berkepastian hak secara merata dan menjangkau seluruh masyarakat perlu ditingkatkan, dan dalam rangka untuk mengusahakan pemilikan tanah peruntukan yang berkepastian hak bagi pegawai negeri, perlu memberikan Hak Milik atas tanah untuk tinggal yang dibeli pegawai negeri dari Pemerintah.

Pada prinsipnya karena status tanah merupakan tanah Negara, maka wewenang pemberian hak atas tanah Negara ada pada Negara, yaitu pada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mendapatkan wewenang

pendelegasian dari Presiden dan selanjutnya Kepala BPN melimpahkan tugas dan wewenang tersebut kepada pejabat jajaran yang ada dibawahnya.

Berdasarkan uraian sebelumnya, nampak bahwa pemberian Hak Milik bagi Pegawai Negeri Sipil dilakukan mulai tahapan-tahapan yang cukup panjang, dimulai dari perjanjian sewa beli sampai dengan diperolehnya hak tertentu atas tanah. Perjanjian sewa yang dimaksud berisikan tentang sewa menyewa antara seorang Pegawai Negeri Sipil dengan instansi di mana dia bekerja dengan opsi bahwa Pegawai Negeri yang bersangkutan diberi kesempatan apabila pembiayaan sewa (cicilan) berakhir dia dapat memilih untuk memiliki rumah dan tanah tersebut atau tidak tanpa menyelesaikan sewanya hingga kontrak terakhir.

5. Kepastian Hukum Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah

Pemerintah telah memberikan kebijakan dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 yang isinya memberikan hak kepada Pegawai Negeri Sipil untuk membeli tanah negara untuk rumah tinggal. Pengaturan ini pula sebagai wujud pemberian kesejahteraan bagi Pegawai Negeri Sipil dalam meningkatkan taraf hidupnya. Hal ini dapat disadari karena tidak semua Pegawai Negeri Sipil dapat dengan mudah mempunyai tanah milik sendiri.

Bentuk tanah yang dapat dibeli oleh Pegawai Negeri sipil adalah tanah yang di atasnya berdiri rumah negara golongan III yang telah dibeli oleh pegawai negeri dan tanah yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah atau pemerintah daerah sesuai ketentuan yang berlaku yang di atasnya berdiri rumah tinggal atau yang dimaksudkan untuk rumah tinggal.

Hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah membeli tanah negara untuk rumah tinggal adalah hak milik, dengan demikian tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik.

Konsekwensi lain apabila tanah negara tersebut berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, maka untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan masih atas nama pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik. Demikian pula apabila tanah Hak Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli pegawai negeri dari pemerintah yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya diberikan dengan hak milik kepada pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya.³¹

³¹ Andi Muhammad Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

Pemberian Hak milik tersebut tentunya akan memberikan pengaruh kewenangan bagi si pemilik hak atas tanah. Pemilik hak atas tanah akan memiliki kewenangan seluas dengan pengertian tanah tersebut. Pemilik atas tanah tidak saja memiliki kewenangan akan tanahnya tapi juga pula memiliki kewenangan atas benda-benda yang ada di bawahnya serta segala sesuatu yang ada dan berdiri di atas tanah tersebut.

Menurut John Stevens dan Robert A. Pearce menyatakan bahwa *ownership of the surface of land carries with it rights above and below the surface*.³² Kewenangan yang begitu luas dalam pemilikan tanah yang menggunakan asas perlekatan tersebut didasarkan pada asas yang dikenal dalam hukum Romawi, yaitu *superfices cedit solo*, dan selaras pula dengan adagium hukum yang menyatakan *cujus est solum, usque est usque ad coelum et de inferos*.³³ Artinya barang siapa memiliki tanah, dia juga memiliki segala apa yang ada di atasnya sampai ke surga, dan segala apa yang dibawahnya sampai ke pusat bumi. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Cribbett menyebutnya sebagai *heaven to hell principle*, sedangkan John S. Lowe menyebutnya sebagai *Ad coelum principle*.³⁴

Pemberian kewenangan kepada pemilik tanah atas *rights above the surface* memberikan implikasi bahwa perbuatan yang menimbulkan gangguan di atas tanah tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran, seperti pada *The*

³² John Stevens and Robert A. Pearce, *Land Law*, (New York : Sweet & Maxwells Text Boek Series, 1998). Halaman 3.

³³ Robert Kratovil, *Real Estate Law*, (New Jersey : Prentice Hall Inc, 1974), Halaman 5.

³⁴ Lowe, John S, *Oil and Gas Law*, (Minneapolis : West Publishing Co, St.Paul, 1995), Halaman 8.

Tasmanian case of Davies Vs Bennison.³⁵ Terkait dengan hal ini, Griffiths menyampaikan bahwa hak atas permukaan pada ruang udara harus dibatasi sampai dengan ketinggian yang diperlukan untuk penggunaan sewajarnya dalam menikmati hak atas tanahnya. Kata penggunaan sewajarnya memberikan arti bahwa penggunaan ruang di atasnya tidak bersifat mutlak, dan karenanya kepemilikan tanah yang demikian ini (bersifat mutlak) adalah *no place in the modern world*, seperti yang dipertimbangkan dalam putusan *Supreme Court Amerika Serikat* pada tahun 1946 dalam perkara antara *United States Vs Causby*.³⁶ Demikian juga dalam perkara *Bernstein Vs Sky Views and General Limited*, yang dalam putusannya menyatakan penerbangan pesawat yang berada di atas tanah seseorang bukanlah bentuk pelanggaran hak.³⁷

Seperti yang diuraikan di atas bahwa pemilik tanah yang sistem hukum tanahnya menggunakan asas perlekatan, selain memberikan kewenangan kepada pemilik untuk menggunakan tanahnya juga berkewenangan pula terhadap ruang udara yang ada di atasnya serta berhak atas ruang bawah tanah (*right bellow the surface of land*). Hak ini meliputi *right to minerals deposit, rights to items found in the land, and right to spaces below the surface*, dan karenanya penggunaan atas ruang tersebut tanpa ijin dari si pemiliknya dipandang sebagai bentuk gangguan atau pelanggaran terhadap hak atas tanahnya.³⁸

³⁵ Peter Butt, *Land Law*, (New Jersey : Law Book Co, Pymont NSW, 2001), Halaman 10.

³⁶ *Ibid*, Halaman 12

³⁷ *Loc. It*

³⁸ John Stevens and Robert A. Pearce, *Op.Cit.*, Halaman 10-11.

Pemilik tanah pada negara yang menggunakan asas perlekatan dalam menggunakan haknya atas ruang bawah tanah berupa penguasaan minerals deposit hanya sebatas pada benda-benda mineral yang bersifat padat (*hard mineral*), sedangkan untuk benda-benda mineral yang berbentuk cair atau gas dipandang kurang tepat. Secara alamiah benda-benda mineral yang berbentuk cair dan atau gas dapat mengalir atau bergerak dari lokasi yang satu ke lokasi yang lainnya menurut keadaan, sebaliknya benda benda mineral yang berbentuk padat tetap berada pada tempatnya. Terhadap hal ini Eugene Kuntz mengajukan teori *Rule of capture* yang diberlakukan khusus terhadap benda – benda mineral yang berbentuk cair dan gas, dengan menyatakan bahwa :

*.....the owner of the track of land acquires title to the oil and gas that he produces from wells drilled thereon, thought it may be proved that part of such oil and gas migrated from adjoining lands.*³⁹

Pada masa sebelum tahun 1960, Indonesia mengenal adanya dualisme hukum di bidang Hukum Agraria (termasuk di dalamnya hukum pertanahan) dengan diberlakukan secara bersama-sama Hukum Barat dan Hukum Adat. Pemberlakuan terhadap hukum-hukum tersebut didasarkan pada pembagian golongan kependudukan yang ditetapkan dalam Pasal 131 dan Pasal 163 IS (*Indische Staats Regeling*). Berdasarkan ketentuan ini bagi golongan Eropah dan Timur asing.

Terhadap masalah pertanahan diberlakukan hukum barat yang perwujudannya dijumpai, antara lain dalam *Agrarische Wet 1870* (Staatblad

³⁹ Lowe, John .S, *Op.Cit.*, Halaman 11-12.

1870 nomor 55) sebagaimana yang termuat dalam Pasal 51 *wet op de Staat-sinrichting van Nederlands Indie* (Staatblad 1925 nomor 447), *Agrarische Besluit* 1870 (Staatblad 1870 nomor 118), serta ketentuan *Burgerlijk Wet Boek* (BW) atau KUH Perdata.

Tanah oleh KUH Perdata dipandang sebagai bagian dari Benda (benda tidak bergerak). Oleh karena itu, pengaturan terhadap masalah pertanahan bagi golongan Eropah dan Timur Asing akan tunduk pada ketentuan Buku II KUH Perdata yang berisi tentang hukum benda, yang dalam pengaturannya menggunakan asas perlekatan seperti yang diatur dalam Pasal 500, 506 dan 507 KUH Perdata.

Pengaturan hukum bagi Golongan Bumi Putera diberlakukan Hukum Adatnya. Dalam masalah yang berkaitan dengan pertanahan, hukum adat tidak mengenal asas perlekatan seperti yang diatur dalam BW, tapi menggunakan asas pemisahan horisontal (*horizontale van scheiding*). Asas ini menyatakan bahwa pemilikan atas tanah dan benda atau segala sesuatu yang berdiri di atas tanah itu adalah terpisah. Asas pemisahan horisontal memisahkan tanah dengan benda lain yang melekat pada tanah itu. Dalam kaitannya dengan ini, Terhaar yang pendapatnya dikutip oleh Iman Sudiyat menyatakan bahwa tanah adalah terpisah dari segala sesuatu yang melekat padanya atau pemilikan atas tanah terlepas dari benda yang berada di atas

tanah itu, sehingga pemilik atas tanah dan bangunan yang berada di atasnya dapat berbeda.⁴⁰

Asas pemisahan horisontal yang dianut dalam Hukum Adat ini, berangkat dari pemikiran yang meletakkan tanah sedemikian rupa tingginya dibandingkan dengan benda lainnya. Di dalam Hukum Adat, penilaian dan penghargaan pada tanah adalah sedemikian rupa sehingga tanah menjadi jenis benda yang sangat istimewa dan mendapat perlakuan khusus dalam pengaturan hukumnya.⁴¹

Pendapat senada juga disampaikan oleh Wiryono Prodjodikoro yang menyatakan bahwa tanah adalah benda yang bernilai tinggi, karena tanah dipandang mengandung aspek spiritual bagi anggota masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat Hukum Adat, tanah merupakan sesuatu yang berhubungan dengan para leluhurnya, karena itu tanah mempunyai nilai khusus dan sangat penting dalam kehidupannya.⁴² Oleh karena itu dalam Hukum Adat dipisahkan ketentuan hukumnya antara benda tanah dengan benda bukan tanah. Dengan demikian pula terhadap pengaturan antara benda tanah dengan benda lain yang bukan tanah akan ditundukan pada ketentuan yang berbeda. Ambil contoh adanya sebuah bangunan yang berdiri pada sebidang tanah. Dengan adanya asas pemisahan horisontal ini, subyek pemegang hak atas tanahnya

⁴⁰ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta : Liberty, 1981), Halaman 54

⁴¹ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), Halaman 70.

⁴² Wiryono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Hak-hak Atas Benda*, (Jakarta : Bangkit, 1985), Halaman 33.

bisa berbeda dengan subyek atas kepemilikan bangunannya. Demikian pula tanah dan bangunannya akan tunduk pada hukum yang berbeda, tanah akan tunduk pada hukum tanah sedangkan bangunannya akan tunduk pada hukum perhutangan yang mengatur penguasaan hak atas benda bukan tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Van Dijk mengatakan bahwa hukum perhutangan ini bukan dimaksud sebagai hukum hutang piutang, tapi sebagai hukum yang mengatur tentang penguasaan atas benda bukan tanah serta peralihan dan hukum jasa-jasa.⁴³

Dari uraian di atas menampakan bahwa walaupun saat itu Hukum Barat dan Hukum Adat memiliki asas yang berbeda, namun keduanya diberlakukan pada masa atau waktu yang sama untuk masing masing golongan yang ditentukan dalam Pasal 131 *IS*. Sangat dimungkinkan terhadap hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat akan menjadi obyek perbuatan hukum yang melibatkan subyek yang tunduk pada Hukum Barat, bisa demikian sebaliknya.

Apabila terjadi demikian, akan diselesaikan lewat hukum antar golongan. Hanya saja yang perlu mendapatkan perhatian, bahwa penguasaan dan atau pemilikan tanah oleh golongan penduduk tertentu melalui proses peralihan hak, tidak akan mengubah status atau kedudukan dari hak atas tanahnya. Tanah yang tunduk pada hukum adat tidak akan berubah kedudukan dan statusnya, hanya karena yang menguasai atau memiliki tanah tersebut adalah subyek yang berasal dari Golongan Eropah.

⁴³ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, terjemahan A. Soehardi, (Bandung : Mandar Maju, 2006), Halaman 87.

Dalam peralihan hak yang dimaksudkan pada Surat Keputusan Menteri Agraria dapat dilakukan dengan cara pembayaran tunai dan juga dengan cara sewa beli. Perjanjian secara jual beli bayar tunai hampir jarang dilakukan, mengingat kondisi ekonomi/kemampuan finansial yang dimiliki oleh para pegawai negeri kurang memungkinkan dan sewa beli merupakan alternatif lain untuk melakukan peralihan hak atas tanah tersebut.

Perjanjian sewa beli merupakan bentuk peralihan hak yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Demikian pula perjanjian sewa beli tidak dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Perjanjian sewa beli merupakan perjanjian tak bernama yakni perjanjian yang tidak mempunyai nama tertentu dan jumlahnya tidak terbatas atau dalam pemahaman lain perjanjian ini sebelumnya tidak dikenal dalam KUHPerdata melainkan sebuah kebutuhan masyarakat khususnya dalam perkembangan bisnis.

Selain itu dasar dari perjanjian sewa beli adalah Pasal 1338 KUHPerdata di mana masing-masing pihak mengikatkan diri untuk melakukan perjanjian dan perjanjian itulah yang menjadi dasar untuk dipatuhi oleh masing-masing pihak. Latar belakang dari perjanjian sewa beli adalah memberikan peluang kepada para penyewa suatu obyek dapat diberi hak untuk memiliki obyek tersebut, sebaliknya apabila ia tidak dapat melakukan sewa hingga batas waktu tertentu, ia tidak mempunyai hak untuk memiliki atas obyek tersebut.

Perolehan hak atas tanah yang dimaksudkan dalam surat Menteri Agraria baik yang dilakukan dengan cara jual beli tunai maupun yang dilakukan dengan cara sewa beli, pembayarannya dilakukan pada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN). Lembaga ini merupakan satu-satunya lembaga keuangan Negara yang mengatur tentang tata cara penerimaan dan kas Negara. Bagi perjanjian yang dilakukan secara sewa beli, pembayarannya dilakukan tiap bulan pada KPKN.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, dalam penentuan harga yang diberikan oleh Balai Penelitian Ternak (BPT) terdapat perincian antara harga tanah dengan harga rumah (bangunan) yaitu Rp. 6.161.500 (enam juta seratus enam puluh satu ribu lima ratus rupiah) sebagai harga rumah dan harga tanahnya Rp. 15.360.000,00 (lima belas juta tiga ratus enam puluh ribu rupiah). Hal ini dibedakan pembatasan antara tanah dan bangunannya, sehingga pantas memberikan perincian antara harga tanah dan harga rumah. Perincian harga ini juga untuk memberikan nilai rasional dari nilai harga total tanah dan bangunan rumah di atasnya.

Perjanjian sewa beli dilakukan dengan perjanjian Nomor 012.4/SP-122/CK/1997 tanggal 7 Oktober 1997. Penulis melihat perjanjian ini berlaku surut, karena surat perjanjian dilakukan pada tahun 1997 sedangkan sewa belinya telah dilakukan sejak bulan Maret 1994. Penulis melihat adanya pengesahan proses sewa beli yang telah berjalan sebelumnya tanpa adanya perjanjian yang jelas, sehingga perjanjian yang dilakukan pada tahun 1997

hanya sebatas memberikan kepastian hukum terhadap sewa beli yang dilakukan sejak tahun 1994.

Perjanjian sewa beli yang dilakukan oleh Riad Sukmana dan Bachrudin serta Brudjul Gitadarma dimaksudkan sebagai proses hukum pembelian dan dengan transaksi sewa terlebih dahulu. Setelahnya sewa tersebut mencapai limit waktu tertentu, dengan sendirinya akan menimbulkan Jual Beli terhadap tanah yang sebelumnya hanya dilakukan transaksi sewa menyewa. Sebaliknya bila penyewa tidak dapat melakukan pembayaran sewa hingga batas waktu tertentu, tidak terjadi transaksi jual beli atas boyek yang diperjanjikan.

Dalam transaksi yang diperjanjikan oleh Riad Sukmana dapat dilihat dari jangka waktu yang diberikan oleh surat perjanjian sewa beli tersebut, sehingga pada bulan Oktober 2003 Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara menyatakan lunas terhadap pembelian tanah tersebut. Surat lunas tersebut dikeluarkan oleh Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bogor dengan Nomor : KET-088.2/SBR/WA-12/PK.0450/1003 tanggal 8 Oktober 2003.

Proses Jual Beli tanah yang dilakukan oleh Riad Sukmana berbeda dengan proses Jual Beli pada umumnya. Penulis mempunyai anggapan bahwa sewa beli merupakan jalan termudah bagi dirinya sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil dengan penghasilan yang sederhana karena dengan gaji seorang Pegawai Negeri Sipil sedikit kemungkinan untuk membayar lunas secara tunai terhadap tanah dengan harga Rp. 21.521.500,00 (dua puluh satu juta lima ratus dua puluh satu ribu lima ratus rupiah). Selain itu dengan kedudukan

Pegawai Negeri Sipil yang dapat dimutasikan kapan saja dapat dengan mudah seseorang yang melakukan transaksi sewa beli untuk meneruskan transaksi tersebut hingga proses Jual Beli atau membatalkannya hanya melakukan sewa saja.

Setelahnya pembayaran sewa lunas pada akhir perjanjian dengan dikeluarkannya surat bukti pelunasan oleh KPKN, maka kemudian diserahkan rumah beserta tanah serta pekarangannya. Penulis melihat dalam kedua keputusan yang dikeluarkan oleh Direktorat Teknik Sub Direktorat Gedung dan Rumah Negara tersebut adanya pemisahan rumah dan pekarangan. Dengan kata lain Kepala Direktorat Gedung dan Rumah Negara telah memisahkan hukum antara tanah yang di atasnya ada rumah negara dan tanah yang tidak terdapat rumah di atasnya atau disebut pekarangan.

Menurut hukum positif sebenarnya pemisahan lebih lazim dilakukan antara tanah itu sendiri dengan rumah *horizontal scheidings beginsel*, bukan seperti pada kedua putusan tersebut yang memisahkan tanah yang terletak pada satu bidang. Penulis mempunyai anggapan bahwa nilai harga sebagai pertimbangan utama, yang memberikan nilai besar adalah rumah negara dan tanahnya, selanjutnya tanah (pekarangan) yang tidak ada rumah di atasnya mempunyai nilai lebih rendah dari tanah lain. Hal ini sangat berbeda dengan pengaturan harga yang membedakan antara bangunan dan tanah, sedangkan dalam pengaturan selanjutnya membedakan antara tanah yang ada bangunan di atasnya dengan pekarangan yang tidak ada bangunan di atasnya.

Penerapan asas pemisahan horisontal dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menentukan wewenang pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya "sekedar diperlukan" untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang Undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. (garis bawa dari saya).

Kata "sekedar diperlukan" dalam Pasal tersebut, menunjukkan bahwa kewenangan untuk menggunakan tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya tidak serta merta tapi harus terkait dengan penggunaan tanahnya. Oleh karena itu jika di tubuh buminya terdapat kekayaan alam, maka tidak menjadi bagian dari hak yang dimilikinya tapi menjadi kewenangan negara untuk mengaturnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 8 UUPA. Pasal ini menentukan bahwa atas dasar hak menguasai negara, diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.

Ketentuan Pasal ini yang kemudian menjadi pangkal bagi lahirnya pengaturan di bidang pertambangan. Selain itu, penerapan asas pemisahan horisontal juga dapat dijumpai dalam Pasal 35 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. dalam waktu tertentu. Tanah yang bukan miliknya sendiri bisa berupa tanah negara, tanah milik orang lain, ataupun tanah dengan Hak Pengelolaan. Apabila jangka

waktu berlakunya itu habis, tanahnya akan kembali pada asalnya, yang tanah negara akan kembali menjadi tanah negara demikian pula terhadap tanah hak milik orang lain.

Terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah bekas HGB yang berasal dari tanah negara ditentukan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Ketentuan ini menyatakan apabila HGB masa berlakunya habis, dan tanahnya kembali menjadi tanah negara, maka bangunan dan benda lain yang ada di atasnya harus dibongkar dalam waktu satu tahun setelah masa berlakunya hak tersebut habis.

Apabila jika hal itu tidak dilakukan, bangunan tersebut akan dibongkar oleh Pemerintah dengan biaya yang dibebankan kepada pemilik bangunan. Apabila bangunan tersebut masih diperlukan, kepada pemilik bangunan tersebut mendapatkan ganti rugi yang bentuk dan besarnya didasarkan pada kesepakatan para pihak. Ketentuan ini secara *mutatis mutandis* juga berlaku terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah milik orang lain maupun di atas tanah dengan Hak Pengelolaan. Kewajiban untuk menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada pemilik tanahnya, diatur dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Pemisahan dan pembedaan alat bukti kepemilikan tanah dan bangunan serta benda lain yang ada di atasnya seperti yang berlaku di Jepang, juga berlaku pula di Indonesia. Ketentuan yang mengatur tentang alat

bukti hak atas tanah dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 32 ayat (1) menyatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertipikat yang demikian ini dibuat dan dikeluarkan oleh Kantor Peratanahan.

Pengaturan alat bukti bangunan mendapatkan pengaturan dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung serta Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

Menurut ketentuan Pasal 7 dan 8 dari Undang Undang Nomor 28 Tahun 2002 menyatakan bahwa bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif yang meliputi :

1. status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
2. status kepemilikan bangunan gedung; dan
3. izin mendirikan bangunan gedung.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa status kepemilikan bangunan gedung dibuktikan dengan surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah, kecuali bangunan gedung dengan fungsi khusus (untuk reaktor nuklir, kepentingan hankam) dikeluarkan oleh Pemerintah

Pusat. Pengaturan lebih lanjut tentang prosedur dan tata cara penerbitan alat bukti kepemilikan bangunan gedung akan ditentukan dengan Peraturan Presiden yang sampai sekarang belum ada. Oleh karena itu, sampai saat ini pengurusan surat tanda bukti kepemilikan bangunan gedung tersebut belum dapat dilaksanakan. Dalam Peraturan Presiden yang nantinya akan dibuat, diharapkan mengatur prosedur pendaftaran secara sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, seperti halnya yang dipergunakan dalam pendaftaran tanah.

Hal-hal yang perlu diatur dalam Peraturan Presiden tersebut, antara lain

:

1. bukti awal yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran;
2. pengukuran, pemetaan, dan gambar bangunan;
3. kekuatan alat bukti kepemilikan bangunan gedung;
4. peralihan hak milik bangunan gedung baik karena proses beralih (karena peristiwa hukum) maupun karena dialihkan (melalui perbuatan hukum) serta proses pendaftarannya;
5. lembaga yang berwenang untuk melakukan pendaftaran kepemilikan bangunan gedung tersebut.

Dengan adanya dua alat bukti tersebut di atas (bukti kepemilikan hak atas tanah dan bukti kepemilikan gedung), secara ideal akan memberikan opsi atau pilihan bagi pemiliknya untuk melakukan perbuatan hukum atas benda miliknya. Pemilik bisa memilih tanah atau bangunannya atau kedua-duanya

sekaligus dipergunakan sebagai obyek dalam perbuatan hukum. Secara praktis adanya dua alat bukti yang berbeda ini akan menimbulkan kesulitan, bahkan cenderung menimbulkan komplikasi atau kerancuan hukum.

Seorang pemilik tanah tidak akan bisa menggunakan tanahnya, karena di atasnya berdiri sebuah bangunan milik orang lain. Ini berarti akan ada pengurangan wewenang yang seharusnya bisa dilaksanakan atas hak atas tanah yang ia miliki. Agar tidak menimbulkan kesulitan maka penjualan (lelang) harus ditujukan pada orang yang sama, dan ini bukanlah hal yang mudah karena bisa jadi memerlukan waktu yang tidak pendek. Implikasi pemberian alat bukti kepemilikan bangunan gedung itu tidak akan terjadi dalam praktek pemberian jaminan, jika bangunan tersebut berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan dan Hak Pakai yang tidak dibatasi oleh durasi waktu (Hak Pakai Publik).

Mengingat pemegang hak ini secara hukum tidak diberikan kewenangan untuk mengalihkan dan atau menjaminkan, tentu saja ketika pemilik bangunan yang berdiri di atasnya akan mengurus bukti kepemilikan gedung serta keinginan untuk menjaminkannya harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemegang haknya.

Melihat proses perolehan hak atas tanah dari tanah Negara oleh Riad Sukmana dan Bachrudin serta Nyonya Aminah, maka tata cara untuk memperoleh Hak Milik tersebut, seorang Pegawai Negeri Sipil mengajukan

permohonan konfirmasi pemberian hak milik atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan melampirkan:

1. Mengisi formulir yang telah disediakan oleh Kantor Pertanahan yang memuat identitas pemohon. Untuk menguatkan identitas tersebut, pemohon harus melampirkan bukti identitas yang berupa photo copy SK, KTP, Buku Nikah dan Kartu Keluarga.
2. Surat Keputusan pelepasan hak dari Negara yang dikeluarkan oleh Direktur Teknik Sub Direktorat Gedung dan Rumah Negara
3. Surat perjanjian sewa beli terhadap tanah Negara yang dikeluarkan oleh instansi induknya baik berupa Departemen atau Lembaga Negara.
4. Surat keterangan lunas sewa beli yang dikeluarkan oleh Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
5. Foto copy surat pelunasan pajak terutang dan tanda terima setorannya
6. Foto copy surat ukur
7. Foto copy surat pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan

Kepala kantor pertanahan kemudian akan meneliti berkas tersebut, apakah permohonan konfirmasinya telah sesuai dengan ketentuan yang ada ataukah belum. Apabila persyaratannya belum terpenuhi, permohonan tersebut akan dikembalikan untuk dilengkapi, sedangkan apabila permohonannya telah cukup akan dikeluarkan surat tentang konfirmasi peralihan hak milik atas tanah yang berasal dari tanah Negara.⁴⁴

⁴⁴ Andi Muhammad Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

Kantor Pertanahan bersifat pasif, artinya menunggu terhadap kepentingan para Pegawai Negeri Sipil yang memerlukan tanah yang berasal dari Negara. Perolehan hak milik tanah negara yang telah dibeli Pegawai Negeri Sipil sangat tergantung kepada instansi di mana Pegawai Negeri tersebut berada. Bila instansi tempat Pegawai Negeri Sipil bekerja memungkinkan untuk memperoleh tanah negara, maka Kantor Pertanahan akan menyelesaikannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebaliknya apabila instansi tempat Pegawai Negeri Sipil bekerja tidak memungkinkan baginya untuk memperoleh tanah Negara, maka tertutup kemungkinan bagi dirinya untuk dapat memiliki tanah yang berasal dari Negara.⁴⁵

Kepala Seksi Hak atas Tanah dan Pendaftaran pada Kantor Pertanahan Kota Bogor juga menjelaskan bahwa persertipikatan hak milik atas tanah Negara yang telah diberi oleh seorang Pegawai Negeri Sipil sangat tergantung kepada pribadinya. Terkadang pegawai tersebut hanya mencukupkan dengan surat konfirmasi dari Kantor Pertanahan, padahal secara yuridis surat tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga.⁴⁶

Dalam proses persertipikatan Hak Milik atas tanah Negara yang telah dibeli oleh seorang Pegawai Negeri Sipil harus pula ditempuh syarat-syarat yang berlaku dalam aturan pembuatan sertipikat. Seorang pemohon harus mengajukan permohonannya kepada Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan

⁴⁵ Andi Muhammad Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

⁴⁶ Suyatmoko, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak atas Tanah dan pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Januari 2010)

akan memerintahkan seorang petugas untuk mengukur terhadap letak dan luas dari tanah yang akan disertipikatkan. Dalam hal ini Kantor Pertanahan tidak mencukupkan diri dengan bukti tertulis yang termuat dalam surat-surat dari instansi atau Departemen yang menerangkan letak dan luas tanah, karena terdapat persepsi hukum yang berbeda dalam menilai dan menentukan letak serta luas tanah.

Dimungkinkan sekali suatu obyek yang telah ditetapkan luasnya atau haknya oleh Negara ternyata setelah diukur terdapat kekurangan ataupun sebaliknya setelah diukur ada kelebihan tanah. Bila terjadi hal demikian pemohon harus membuat surat pernyataan yang berisi untuk menerangkan bahwa tidak keberatan apabila tanah yang dimohonkan tersebut setelah dilakukan pengukuran terdapat kekurangan ataupun kelebihan, maka pemohon bersedia untuk menerimanya.

Proses pengukuran tanah milik yang berasal dari tanah Negara hampir tidak ditemukan perbedaan luas seperti yang telah dikeluarkan dalam keputusan dari Departemennya. Pengukuran lebih bersifat untuk memastikan dan menjelaskan letak geografis dari tanah tersebut yang tidak disebutkan dalam surat keputusan dari Departemen si Pemohon.

Berdasarkan uraian di atas, maka pendapat penulis berpendapat bahwa kepastian hukum dan Perlindungan hukum akan sulit diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang memperoleh hak atas tanah hanya dengan berdasarkan asas itikad baik. Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997

diartikan hanya memberikan perlindungan hukum sehubungan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah yang hanya megakomodasi kehendak para pihak ke dalam suatu akta dapat menimbulkan persoalan. Sebab produk Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berupa akta akan digunakan sebagai alat bukti dan alat bukti tersebut hanya dibuat atas kehendak para pihak yang memerlukan.

Perlindungan Hukum yang disediakan Pemerintah melalui Pasal 31 ayat 1 peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menyatakan” sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Dalam ketentuan perolehan Hak Milik atas tanah selain orang, Badan Hukum tertentu mempunyai kesempatan untuk mempunyai Hak Milik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam perolehan tanah milik terhadap rumah dan tanah yang berasal dari tanah Negara, dikhususkan bagi para Pegawai Negeri Sipil sebagai perorangan dan bukan sebagai badan hukum. Ketentuan ini dapat dilihat pada Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah. Kata Pegawai Negeri menunjukkan subyeknya adalah perorangan bukan sebagai Badan Hukum. Demikian halnya yang terdapat

pada obyek penelitian ini, Riad Sukmana adalah seorang Pegawai Negeri Sipil atas namanya sendiri secara pribadi bukan sebagai anggota dari suatu badan hukum.

Konstruksi hukum Sertipikat yang lahir dari pendaftaran tanah yang berasal dari tanah yang berstatus Tanah Negara mempunyai karakter yang bersifat "konstitutif". Sifat karakter ini timbul sebagai akibat adanya suatu keputusan atau penetapan dari badan / pejabat tata Usaha Negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yang menetapkan pemberian hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum yang mengajukan permohonan suatu hak atas tanah yang berstatus tanah Negara.

Fungsi dari surat keputusan pemberian hak tersebut adalah sebagai tanda bukti kepemilikan bahwa seseorang atau badan hukum memperoleh hak atas suatu bidang tanah. Surat keputusan pemberian hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan / Pejabat Tata Usaha berfungsi sebagai dasar atau alas hak pengakuan Negara terhadap seorang atau badan hukum atas sebidang tanah yang dikuasainya. Kenapa demikian, karena untuk dapatnya seseorang atau badan hukum memiliki atau menguasai hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara harus memenuhi persyaratan dan kewajiban yang diuraikan dalam surat keputusan tersebut. Bila mana syarat dan kewajiban telah dipenuhi maka harus didaftarkan agar memperoleh tanda bukti kepemilikan yang berupa sertipikat hak atas tanah. Lahirnya hak atas tanah tersebut pada saat dikeluarkannya Surat Keputusan, namun hal tersebut secara administrasi

belum kuat karena masih harus dicatatkan pada Kantor Pertanahan setempat untuk diterbitkan sertipikat. Hal ini sama dengan proses jual beli yang telah beralih haknya dari penjual kepada pembeli pada saat ditandatanganinya akta jual beli dihadapan PPAT, meskipun sertipikat masih atas nama penjual, sehingga harus didaftarkan perubahan data yuridis tersebut pada buku tanah dan sertipikat hak atas tanah.

6. Hambatan-hambatan yang muncul dan cara bagaimana mengatasinya dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah

Pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah dalam praktek, , masih banyak ditemukan hambatan/kendala-kendala baik yang bersifat teknis maupun administratif. Hal demikian juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Bogor. Berdasarkan hasil penelitian terhadap data primer yang kemudian telah diolah oleh penulis, hambatan yang dihadapi dalam pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah secara garis besar dapat dibagi menjadi 2, yaitu :

1. Hambatan dari pihak pemerintah.

Berkaitan dengan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah, maka hambatan yang muncul dari pemerintah sendiri dalam hal ini instansi terkait

yang fasilitas perumahan dinas kepada pegawainya adalah tidak semua permohonan pembelian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah dapat dikabulkan. Hal ini karena masalah klasik, yaitu pendanaan/keuangan, oleh karena apabila sebuah rumah telah diajukan permohonan untuk dibeli oleh Pegawai Negeri Sipil, maka tentunya pemerintah harus mengganti rumah dinas tersebut untuk dipakai oleh Pegawai Negeri Sipil lainnya. Tentunya hal tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit dan karena keterbatasan, sehingga tidak semua permohonan dikabulkan.

2. Hambatan dari Pemohon Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli dari Pemerintah

Untuk permohonan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah memang memerlukan waktu. karena dimulai dari pengumpulan data fisik yaitu menentukan letak tanah, penetapan batas-batas (harus dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan), luasnya sampai pengumpulan data yuridis yaitu berupa bukti-bukti pemilikan, setelah itu data fisik dan data yuridis yang dikumpulkan tersebut selanjutnya dikeluarkan Surat Keputusan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk segera didaftarkan dalam jangka waktu paling

lama 6 (enam) harus didaftarkan untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang dimohonkan.

Tabel berikut ini menyajikan gambaran mengenai hambatan yang dihadapi dalam pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah:

Tabel 1
Alasan Belum Mengajukan Proses
Pensrtipikatan Rumah Tinggal

No.	Kategori	Jumlah	Prosentase (%)
1.	Belum punya dana/ keuangan/biaya mahal	2	66,7%
2.	Belum siap dengan dokumen yang diperlukan	1	33,3%
	Jumlah	3	100%

Sumber Data : *diolah dari Data Primer*

Dari uraian tersebut ternyata hambatan terbesar adalah belum punya dana atau karena Pegawai Negeri sendiri menganggap bahwa proses biayanya mahal yang menganggap biaya yang dikeluarkan untuk proses permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal

yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah sebesar 66,7% dan untuk belum siapnya dokumen yang diperlukan sebesar 33,3%. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebagian besar Pegawai Negeri menganggap bahwa biaya yang dikeluarkan untuk proses permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah terlalu mahal, jadi mereka enggan untuk memproses rumah tinggalnya tersebut menjadi sertipikat atas tanah.

Tentang alasan mahalnya biaya permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. sebenarnya kurang beralasan, karena jika di diperhatikan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan, bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Segala biaya yang dikeluarkan oleh seseorang yang hendak mendaftarkan tanahnya telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 dengan memperhatikan asas "terjangkau". Kalaupun dalam praktek sering didengar keluhan dari masyarakat tentang mahalnya biaya pembuatan sertifikal hak atas tanah itu lebih merupakan ulah oknum tertentu dan intinya sangat bertentangan dengan maksud pembuat undang- undang.

Selanjutnya menurut Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan, bahwa atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan

pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran tanah, jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.

Adanya alasan bahwa jika mengajukan permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli dari Pemerintah dapat dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan juga uang pemasukan terjadi karena pemohon masih belum memahami arti pentingnya pajak dalam membiayai pembangunan untuk masyarakat itu sendiri. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan oleh Bangsa Indonesia, pemerintah secara terus menerus melakukan pembangunan di semua bidang. Semuanya itu tentu memerlukan dana yang tidak sedikit dan salah satu sumber dana bagi pemerintah adalah dari pajak.

Pengenaan pajak dilakukan dengan penerbitan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah, yang dikalangan rakyat dikenal dengan sebutan : *petuk pajak, pipil*, girik dan lainnya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, petuk pajak yang fungsinya sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan diperlakukan sebagai *tanda-bukti pemilikan tanah* yang bersangkutan.⁴⁷

Kurangnya pemahaman seorang Pegawai Negeri Sipil dan ketidaktahuan prosedurnya yang berakibat pada rendahnya tingkat kesadaran hukum antara lain disebabkan karena kurangnya informasi dan penyuluhan dari Kantor Pertanahan kepada masyarakat khususnya

⁴⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah....Op. Cit.* Halaman 84

pemohon Pegawai Negeri Sipil mengenai arti penting dan manfaat pendaftaran tanah.

Tabel berikut ini menyajikan gambaran mengenai pengetahuan pemohon (PNS) mengenai arti penting dan manfaat mendaftarkan tanah:

Tabel 2
Tingkat Pengetahuan Responden Arti Penting dan Manfaat Pendaftaran Tanah

No.	Kategori	Jumlah	Prosentase (%)
1.	Tidak Mengerti	0	0%
2.	Kurang Mengerti	2	66,7%
3.	Mengerti	1	33,3%
	Jumlah	3	100%

Sumber Data : *diolah dari Data Primer*

Dari hasil kuesioner didapatkan bahwa sebagian besar responden (66,7%) kurang menyadari dan mengerti tentang kewajiban untuk mendaftarkan tanah yang mereka miliki dan hanya 33,3% yang tidak mengetahui dan kurang mengerti tentang adanya kewajiban pendaftaran tanah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebagian besar pemohon (PNS) kurang mengetahui tentang kewajiban mendaftarkan tanah.

Didaftarkannya suatu hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan maka ada kepastian hukum tentang letak, batas-batasnya, luasnya, jenis haknya dan pemiliknya. Karena sebagai tanda bukti pendaftaran hak atas tanah tersebut, pemegang hak akan memperoleh sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah tersebut pemilik dengan mudah dapat membuktikan bahwa ia adalah pemilik dari bidang tanah yang terdaftar di dalam sertipikat tersebut. Kepastian tentang letak, batas-batas, luas tanah,

jenis haknya dan siapa pemiliknya tentu sulit diperoleh jika suatu hak atas tanah belum didaftarkan di Kantor Pertanahan.

Adanya kewajiban bagi pemegang hak atas untuk membayar pajak apabila menjual tanahnya sebenarnya merupakan wujud kewajiban masyarakat secara individu kepada masyarakat atau negara. Untuk mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat adil dan makmur negara perlu melaksanakan pembangunan.

Berkaitan dengan adanya hambatan tersebut, maka penyelesaian hambatan-hambatan tersebut adalah antara lain berupa adanya suatu anggapan pemohon (PNS) bahwa permohonan Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli dari Pemerintah biayanya mahal, prosedurnya berbelit-belit. Anggapan demikian ini harus dihilangkan karena merupakan salah satu faktor penghambat dalam permohonan Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli dari Pemerintah.

Untuk biaya permohonan Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli dari Pemerintah yang menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1998, tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah telah ditentukan bahwa biaya pendaftaran tanah tersebut didasarkan kepada lokasi tanah, yang didasarkan kepada golongan rumah negara yang dimohonkan Pemberian

Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri.

Faktor penghambat terakhir dalam Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri adalah mengenai ketentuan waktu penerbitan sertipikat yang semestinya hanya 3 (tiga) bulan tetapi dalam pelaksanaannya memakan waktu yang cukup lama. Jadi relatif lebih lama dari waktu yang ditentukan atau direncanakan, sehingga hal ini membuat masyarakat merasa kesal dan menimbulkan tidak adanya minat untuk mendaftarkan tanahnya. Oleh karena itu untuk mengatasi faktor-faktor penghambat tersebut di atas seyogyanya hal-hal tersebut dapat diatasi dalam waktu yang tidak lama.

Berdasarkan uraian di atas, maka pendapat penulis berpendapat bahwa apabila dianggap prosedur permohonan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah itu jangka waktunya panjang, disebabkan hal tersebut berkaitan dengan pendaftaran suatu bidang tanah yang harus dilalui prosedur-prosedur tertentu yang harus dilakukan secara teliti dan cermat mengingat sebagai bukti dari pendaftaran tanah akan dikeluarkan sertipikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat bagi pemilik tanah. Semuanya dilakukan dengan tujuan untuk melindungi dan memberi kepastian hukum bagi pemegang hak agar terhindar dari sengketa dikemudian hari.

Untuk pendaftaran hak atas tanah memang memerlukan waktu. karena dimulai dari pengumpulan data fisik yaitu menentukan letak tanah, penetapan batas-batas (harus dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan), luasnya sampai pengumpulan data yuridis yaitu berupa bukti-bukti pemilikan, setelah itu data fisik dan data yuridis yang dikumpulkan tersebut diumumkan guna memberi kesempatan kepada pihak yang merasa keberatan tentang pendaftaran tanah tersebut. Jika tidak ada yang keberatan baru sertipikat atas tanah tersebut dikeluarkan, semua proses tersebut tentu memerlukan waktu.

Dengan demikian seseorang walaupun tahu akan tujuan pendaftaran, tidak melihat adanya manfaat yang kurang lebih seimbang dengan pengorbanannya untuk memperoleh sertipikat tanah. Bagi seseorang yang tidak mempunyai kepentingan mendesak yang mengharuskannya untuk mendaftarkan tanah dan tahu bahwa walaupun tanahnya tidak didaftarkan tidak ada sanksinya, ditambah lagi dengan adanya biaya pendaftaran yang relatif mahal dan waktu penyelesaiannya cukup lama, maka akan cenderung untuk tidak melakukan pendaftaran tanah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

7. Tahapan yang harus ditempuh, agar seorang pegawai negeri dapat memperoleh Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal dari Pemerintah dilakukan mulai dari perjanjian sewa beli dan pelunasannya, pelepasan hak atas tanah yang dilanjutkan dengan pengajuan permohonan hak milik atas Tanah Negara yang ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dengan jangka waktu 6 (enam) bulan hingga terbitnya sertipikat hak atas tanah.
8. Kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah telah berjalan sesuai dengan kehendak Undang-Undang. Pemberian Hak milik tersebut tentunya akan memberikan pengaruh kewenangan bagi si pemilik hak atas tanah. Pemilik hak atas tanah akan memiliki kewenangan seluas dengan pengertian tanah tersebut. Pemilik atas tanah tidak saja memiliki kewenangan akan tanahnya tapi juga pula memiliki kewenangan atas benda-benda yang ada di bawahnya serta segala sesuatu yang ada dan berdiri di atas tanah tersebut. Hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri

Sipil yang telah membeli tanah negara untuk rumah tinggal adalah hak milik, dengan demikian tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik.

9. Berkaitan dengan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah, maka hambatan yang muncul dari pemerintah sendiri adalah tidak semua permohonan pembelian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah dapat dikabulkan oleh instansi yang memberikan fasilitas perumahan dinas kepada pegawainya. Hal ini karena apabila sebuah rumah telah diajukan permohonan untuk dibeli oleh Pegawai Negeri Sipil, maka tentunya pemerintah harus mengganti rumah dinas tersebut untuk dipakai oleh Pegawai Negeri Sipil lainnya. Tentunya hal tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit dan karena keterbatasan dana. Selain itu, untuk permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah memang memerlukan waktu. karena dimulai dari pengumpulan data fisik yaitu menentukan letak tanah, penetapan batas-batas (harus dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan), luasnya sampai pengumpulan data yuridis yaitu berupa bukti-bukti pemilikan, setelah itu data fisik dan data yuridis yang dikumpulkan selanjutnya dikeluarkan Surat Keputusan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk segera didaftarkan dalam jangka

waktu paling lama 6 (enam) harus didaftarkan untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang dimohonkan.

B. Saran

1. Hendaknya pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan khususnya Kantor Pertanahan Kota Bogor agar memberikan kemudahan bagi para pemohon khususnya Pegawai Negeri Sipil yang akan memproses pendaftaran tanahnya menjadi Hak Milik agar tidak dikenai biaya yang tinggi supaya terjangkau oleh pegawai negeri sipil.
2. Menghimbau kepada instansi terkait, seperti Dinas Pekerjaan Umum, apabila memberikan fasilitas perumahan dinas kepada pegawainya, agar diperhatikan status hak atas tanah dan bangunannya supaya tidak terjadi permasalahan dikemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Chulaemi. 1993. *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*. FH Undip, Semarang.
- Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*. Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria)*, Djambatan, Jakarta.
- , 2002 *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah)*, Djambatan, Jakarta.
- Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Iman Sudiyat, 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta.
- John S Lowe, 1995. *Oil and Gas Law*, West Publishing Co, St.Paul, Minneapolis.
- John Stevens and Robert A. Pearce, 1998. *Land Law*, Sweet & Maxwells Text Book Series, New York. .
- Maria S.W. Sumardjono. 2001. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, Kompas, Jakarta.
- , 1980, *Pelaksanaan Tugas Keorganisasian dalam Pembangunan*, Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta.
- Peter Butt, 2001. *Land Law*, Law Book Co, Pyrmont NSW, New Jersey.
- Robert Kratovil, 1974. *Real Estate Law*, Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1998. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto, 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI

-----, dan Sri Mamuji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press.

Soetrisno Hadi, 19985. *Metodolog Reseach Jilid II*, Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Hukum Psikologi UGM.

Wiryono Prodjodikoro, 1985. *Hukum Perdata Tentang Hak-hak Atas Benda*, Bangkit, Jakarta.

Van Dijk, 2006. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, terjemahan A. Soehardi, Mandar Maju, Bandung.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian;

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara;

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah 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 Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1998, tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB (Hak Guna Bangunan) atau HP (Hak Pakai) atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi Hak Milik;

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 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

C. Artikel dan/atau Makalah

Boedi Harsono, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, www.tripod.com. Online internet tanggal 3 Agustus 2009.

D. Internet

http://id.wikipedia.org/wiki/Pegawai_negeri#Pegawai_Negeri_di_Indonesa

www.tripod.com.