



**AKIBAT HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
YANG DILAKUKAN SECARA LANGSUNG MELALUI JUAL BELI  
(Studi Kasus Pembelian Tanah HM Oleh Pemkab Sambas  
Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah)**

**TESIS**

Disusun  
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2  
Program Studi Magister Kenotariatan

Oleh :  
**URAI IMAMUDDIN**  
**B4B 008 279**

**PEMBIMBING :**  
**NUR ADHIM, S.H., M.H**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2010**

**AKIBAT HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
YANG DILAKUKAN SECARA LANGSUNG MELALUI JUAL BELI  
(Studi Kasus Pembelian Tanah HM Oleh Pemkab Sambas  
Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah)**

Disusun Oleh :

**URAI IMAMUDDIN**

**B4B 008 279**

Disusun  
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2  
Program Studi Magister Kenotariatan

**PEMBIMBING,**

**NUR ADHIM, S.H., M.H**

**NIP. 19640420 199003 1 002**

**AKIBAT HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
YANG DILAKUKAN SECARA LANGSUNG MELALUI JUAL BELI  
(Studi Kasus Pembelian Tanah HM Oleh Pemkab Sambas  
Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah)**

Disusun Oleh :

**URAI IMAMUDDIN  
B4B 008 279**

Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 18 Maret 2010

Tesis Ini Telah Diterima  
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

**NUR ADHIM, S.H., M.H**  
NIP. 19640420 199003 1 002

**H. KASHADI, S.H., M.H**  
NIP. 19540624 198203 1 001

## **SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini URAI IMAMUDDIN, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di 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 ataupun sebagian, untuk kepentingan akademik/ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 3 Maret 2010

Yang Menyatakan,

URAI IMAMUDDIN

## KATA PENGANTAR

Hanya dengan restu, perlindungan dan karunia Allah Yang Maha Perkasa dan Maha Tahu, tesis dengan judul : **“AKIBAT HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG DILAKUKAN SECARA LANGSUNG MELALUI JUAL BELI (Studi Kasus Pembelian Tanah HM Oleh Pemkab Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah)”**, akhirnya dapat penulis selesaikan untuk memenuhi persyaratan memperoleh derajat S2 Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis dalam kesempatan ini menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. DR. Dr. Susilo Wibowo, MS.Med, Sp.And, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Y. Warella, MPA., P.Hd., selaku Direktur Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak Prof. DR. Arief Hidayat, SH., MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak H. Kashadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;

5. Bapak DR. Budi Santoso, SH., MS., selaku Sekretaris I pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
6. Bapak DR. Suteki, SH., MH., selaku Sekretaris II pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
7. Bapak Agung Basuki Prasetyo, SH., MS., selaku Dosen Wali Penulis;
8. Bapak Nur Adhim, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing tesis ini, yang setiap saat bersedia memberikan waktunya dalam membimbing, mendorong dan memberikan banyak pencerahan kepada penulis selama ini;
9. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH., MH., dan Ibu Ana Silviana, SH., M. Hum., terima atas kasih masukan dan pencerahannya selama penyusunan tesis ini;
10. Bapak H. Achmad Chulaemi, SH., selaku Dosen Pengampu Hukum Agraria, yang selalu sabar memberikan ilmunya kepada penulis, tak terkecuali juga kepada Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
11. Segenap Karyawan Bagian Tata Usaha Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
12. Bapak Marjuni, SH., selaku Kepala Bagian Hukum Dan Perundang-undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, yang selalu

memberikan bantuan moril dan materil selama penulis menempuh studi;

13. Bapak Rasyidin, SH., MH., selaku Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, yang pernah menjadi pimpinan penulis dan sampai saat ini selalu memberikan pencerahan dan dorongan kepada penulis;

14. Bapak H. Imthihan, S. Sos., selaku Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sambas, atas bantuan beliau penulis dapat melanjutkan studi pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;

Tidak akan pernah terlupakan kepada orang-orang terdekat penulis, ayahanda Urai Muhammad Nurdin Habib, Ibunda Nurhazanah, kakanda Urai Imanuddin, Urai Kurnia, dan Askandar, terima kasih atas cinta, kasih sayang, dan pengorbanan yang diberikan kepada penulis selama ini. Kepada kakanda tercinta almarhummah Urai Hidayah, dengan uraian air mata dan jiwanya telah membakar semangat penulis menyelesaikan studi. Untuk itu, tesis ini penulis persembahkan kepada almarhummah. Juga untuk Urai Yenyen tersayang, terima kasih telah mendampingi penulis dengan cinta, pengorbanan dan dukungannya selama ini.

Penulis sudah berupaya semaksimal mungkin menyelesaikan tesis ini, namun disadari substansinya masih ada kekurangan dan belum

sempurna. Oleh karena itu, saran dan kritik yang konstruktif sangat diharapkan untuk perbaikannya.

Akhirnya, semoga tesis ini memberikan manfaat dan tambahan pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu Hukum Agraria bagi akademisi, birokrat, praktisi, dan terutama bagi penulis sendiri.

Semarang, Maret 2010

P e n u l i s,

URAI IMAMUDDIN

## ABSTRACT

The importance element in land supplying procedure for the public importance is the Law Certainty to give the Law Protection not only for the land right holder but also for the government. This Law Certainty is not given yet by the legislation regulations especially for the land supplying procedure which is done directly through trading therefore it made various interpretations in its practice.

These various interpretations are so interesting to be researched deeply in a thesis entitled: **“THE CONSEQUENCE OF LAND SUPPLYING LAW FOR THE PUBLIC IMPORTANCE WHICH IS DONE DIRECTLY THROUGH TRADING (The Case Study of Right Property Land Buying by The Sambas Government for The Government Office Building Development)”**.

The various interpretations above bring the problem especially for the law implementation and its effect in the field, if the given interpretation is unequal with the National Land Law system and principle, which was ever done by Sambas District Government. The aim of this research is to find out the answer of that problem.

The research of this thesis is done through the juridical empiric approach by using qualitative data of analytical technique in descriptive analytical to the primary and secondary data which had gained through the interview method and literature study.

Based on our research, the Government can not do on land acquisition for public purposes through the purchase of land Property because of the principle of sale held by the National Land Law. Therefore, the sale is governed by Presidential Decree No. 55 Year 1993 and Presidential Decree No. 36 of 2005 jo. Presidential Regulation No. 65 of 2006, must be translated according to the system and the applicable legal principle. While the ruling is the result null and void under Article 26 UUPA as material ineligible buying and selling of land.

Sambas regency government concluded in conducting small-scale land acquisition for public purposes through the purchase and sale regardless of the material compliance buying and selling of land.

*The Key word : Land Supplying, Government, Trading.*

## ABSTRAK

Unsur yang penting dalam prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kepastian hukum. Ini untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, juga bagi Pemerintah. Kepastian hukum ini belum diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, terutama terhadap prosedur pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung melalui jual beli, sehingga dalam prakteknya menimbulkan beragam penafsiran. Beragamnya penafsiran ini sangat menarik untuk diteliti secara mendalam dalam bentuk tesis dengan judul: **“AKIBAT HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG DILAKUKAN SECARA LANGSUNG MELALUI JUAL BELI (Studi Kasus Pembelian Tanah HM Oleh Pemkab Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah)”**.

Beragamnya penafsiran di atas menimbulkan permasalahan, terutama terhadap pelaksanaan dan akibat hukum yang ditimbulkannya di lapangan, jika tafsiran yang diberikan tidak sejalan dengan sistem dan asas Hukum Tanah Nasional, yang dalam prakteknya pernah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sambas. Tujuan penelitian ini adalah mencari jawaban dari permasalahan tersebut.

Penelitian tesis ini dilakukan melalui pendekatan yuridis empiris, menggunakan teknik analisis data kualitatif yang dilakukan secara deskriptif analitis terhadap data primer dan data sekunder yang telah diperoleh melalui metode wawancara dan studi pustaka.

Berdasarkan hasil penelitian, Pemerintah tidak dapat melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pembelian tanah Hak Milik karena terhalang oleh asas jual beli yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional. Oleh karena itu jual beli yang diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, harus ditafsirkan menurut sistem dan asas hukum yang berlaku. Sedangkan akibat hukumnya adalah batal demi hukum berdasarkan Pasal 26 UUPA karena tidak memenuhi syarat materiil jual beli hak atas tanah.

Disimpulkan Pemerintah Kabupaten Sambas dalam melaksanakan pengadaan tanah skala kecil untuk kepentingan umum melalui jual beli dengan mengabaikan pemenuhan syarat materiil jual beli hak atas tanah.

*Kata kunci: Pengadaan Tanah, Pemerintah, Jual Beli.*

## DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PENGUJIAN	
SURAT PERNYATAAN	
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
1. Manfaat Akademis .....	9
2. Manfaat Praktis .....	9
E. Kerangka Pemikiran .....	10
F. Metode Penelitian .....	23
1. Pendekatan Masalah .....	24

	2. Spesifikasi Penelitian .....	25
	3. Obyek Dan Subyek Penelitian .....	25
	4. Teknik Pengumpulan Data .....	26
	5. Teknik Analisis Data .....	31
	G. Sistematika Penulisan .....	32
BAB II	: TINJAUAN PUSTAKA .....	35
	A. Hukum Tanah Indonesia Setelah Berlakunya UUPA .....	35
	1. Hukum Adat Sebagai Dasar UUPA .....	39
	2. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara .....	44
	3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	47
	4. Hak-hak Atas Tanah .....	53
	B. Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli .....	57
	1. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Perdata Barat .....	57
	2. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional .....	61
	3. Syarat Sah Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli .....	66
	C. Aspek Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli .....	71
	1. Pengaturan Dan Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli .....	71

	2. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara langsung Melalui Jual Beli .....	79
	3. Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara langsung Melalui Jual Beli .....	90
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	94
	A. Gambaran Umum Profil Pemerintah Kabupaten Sambas .....	94
	B. Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001 .....	99
	C. Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001 .....	119
BAB IV	: PENUTUP .....	127
	A. Kesimpulan .....	127
	B. Saran .....	128

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Skema Kerangka Pemikiran .....	10
2. Skema Pengaruh Pemindahan Hak Atas Tanah Yang Bersifat Seketika Dalam Jual Beli .....	70
3. Skema Pemerintah Sebagai Subyek HAT Dalam Kaitannya Dengan Peralihan HAT Melalui Jual Beli .....	89
4. Peta Administrasi Kabupaten Sambas .....	96
5. Peta Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas .....	104
6. Skema Jual Beli Hak Milik Atas Tanah Melalui Penurunan Hak .....	111
7. Skema Jual Beli Hak Atas Tanah Tanpa Melalui Penurunan Hak .....	112

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.<sup>1</sup>

Sebagai *capital asset* tanah telah berkembang sebagai benda ekonomi yang sangat penting dan strategis sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Oleh sebab itu tidak bisa diingkari bahwa persoalan tanah bukan hanya persoalan hari ini, tapi tanah juga sudah menjadi persoalan masa lalu dan terus jadi potensi persoalan pada masa mendatang. Ketidakmampuan mengelola persoalan pertanahan pada akhirnya berpotensi menimbulkan persoalan di kemudian hari. Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal 1.

Secara konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Negara ini bukanlah kewenangan memiliki namun Negara diberikan wewenang untuk mengatur maupun menentukan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuklah mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum serta hak-hak yang dapat dikuasai berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut.

Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ini disebutkan bahwa: "Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.<sup>3</sup>

Pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai subyek, obyek, wewenang, kewajiban, hak, larangan, serta syarat dan cara memperoleh hak atas tanah menjadi sesuatu yang bukan hanya merupakan konsekuensi logis, tapi sudah menjadi konsekuensi hukum dari penguasaan Negara yang beraspek publik tersebut dalam mengemban amanah konstitusi.

Oleh karena itu untuk dapat menggunakan sebidang tanah, orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum harus mempunyai suatu hak atas tanah yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggunaan tanah tanpa hak adalah dilarang, termasuk penggunaan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah harus terlebih dahulu dilandasi dengan alas hak atas tanah.

---

<sup>3</sup>Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007), hal 5.

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh Negara (tanah negara) atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Namun demikian, tanah negara saat ini jarang ditemukan, oleh karena itu tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, dan Hak pakai.

Dalam kaitannya dengan pembangunan fisik tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 1999 dimekarkan wilayahnya dan sekaligus terjadi pemindahan ibu kota kabupaten yang semula berada di Singkawang (sekarang Pemerintah Kota Singkawang) berpindah di Sambas, sehingga pembangunan fisik pada saat itu lebih kepada pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah baru di ibu kota pemerintahan, yang konsekuensi logisnya juga harus melakukan pengadaan tanah untuk keperluan tersebut.

Guna merealisasikan pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah itu, pada tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Sambas melakukan proyek pengadaan tanah, di mana dua di antaranya dilakukan

secara langsung melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik melalui Akta Jual Beli Nomor 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor 34/SBS/2001.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah di Kabupaten Sambas tersebut di atas pada saat itu mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Secara garis besar pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan Pasal 2, Pasal 21, dan Pasal 23 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 di atas tanah hak dapat dilakukan dengan tiga cara yaitu: Pertama, dalam hal tanah yang akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan yang masuk dalam katagori kepentingan umum, dilakukan melalui panitia pengadaan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah; Kedua, dalam hal tanah yang akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan tidak termasuk dalam katagori kepentingan umum, atau masuk dalam katagori kepentingan umum tapi luas tanahnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar,

atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan; Ketiga, pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah, merupakan cara terakhir apabila cara pelepasan hak atas tanah, jual beli, tukar menukar, atau cara lainnya tidak dapat dilaksanakan.<sup>4</sup>

Sebagaimana diketahui, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 untuk selanjutnya dicabut dan diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang secara substansial berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tersebut prosedurnya sama dengan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yaitu pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada prinsipnya dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah oleh pemiliknya, namun juga memungkinkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari 1 (satu) hektar atau pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli hak atas tanah.

---

<sup>4</sup>Achmad Rubaie, *Op. Cit.*, hal 85.

Adanya pengkhususan cara pengadaan tanah melalui jual beli tersebut di atas, baik yang diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, maupun yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, menimbulkan serangkaian pertanyaan mengingat Pemerintah atau Pemerintah Daerah hanya diperkenankan sebagai subyek Hak Pakai, dan dalam keadaan tertentu dapat juga sebagai pemegang Hak Pengelolaan, sedangkan tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan status haknya beragam tidak hanya Hak Pakai, tetapi umumnya berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, sebagaimana yang terjadi pada proyek pengadaan tanah untuk pembangunan gedung-gedung kantor pemerintah di Kabupaten Sambas pada tahun 2001.

Timbulnya serangkaian pertanyaan terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli tersebut di atas, erat kaitannya dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagai subyek hak atas tanah dan sifat kontan/tunai jual beli hak atas tanah yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional, terlebih lagi dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, maupun yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak dijelaskan prosedur pelaksanaannya, sehingga menjadi menarik untuk dikaji dan diteliti dalam bentuk studi kasus terhadap pembelian tanah Hak Milik oleh

Pemerintah Kabupaten Sambas untuk pembangunan gedung kantor pemerintah tahun 2001.

## **B. Perumusan Masalah**

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penulisan ini sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001?
2. Apa akibat hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli? (Studi Kasus Pembelian Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah).

## **C. Tujuan Penelitian**

Perumusan tujuan penulisan selalu berkaitan erat dalam menjawab permasalahan yang menjadi fokus penulisan, sehingga penulisan hukum yang akan dilaksanakan tetap terarah. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001;

2. Untuk mengetahui akibat hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik.

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

Dengan tercapainya tujuan penulisan sebagaimana tersebut di atas, selanjutnya hasil penulisan ini diharapkan bermanfaat untuk:

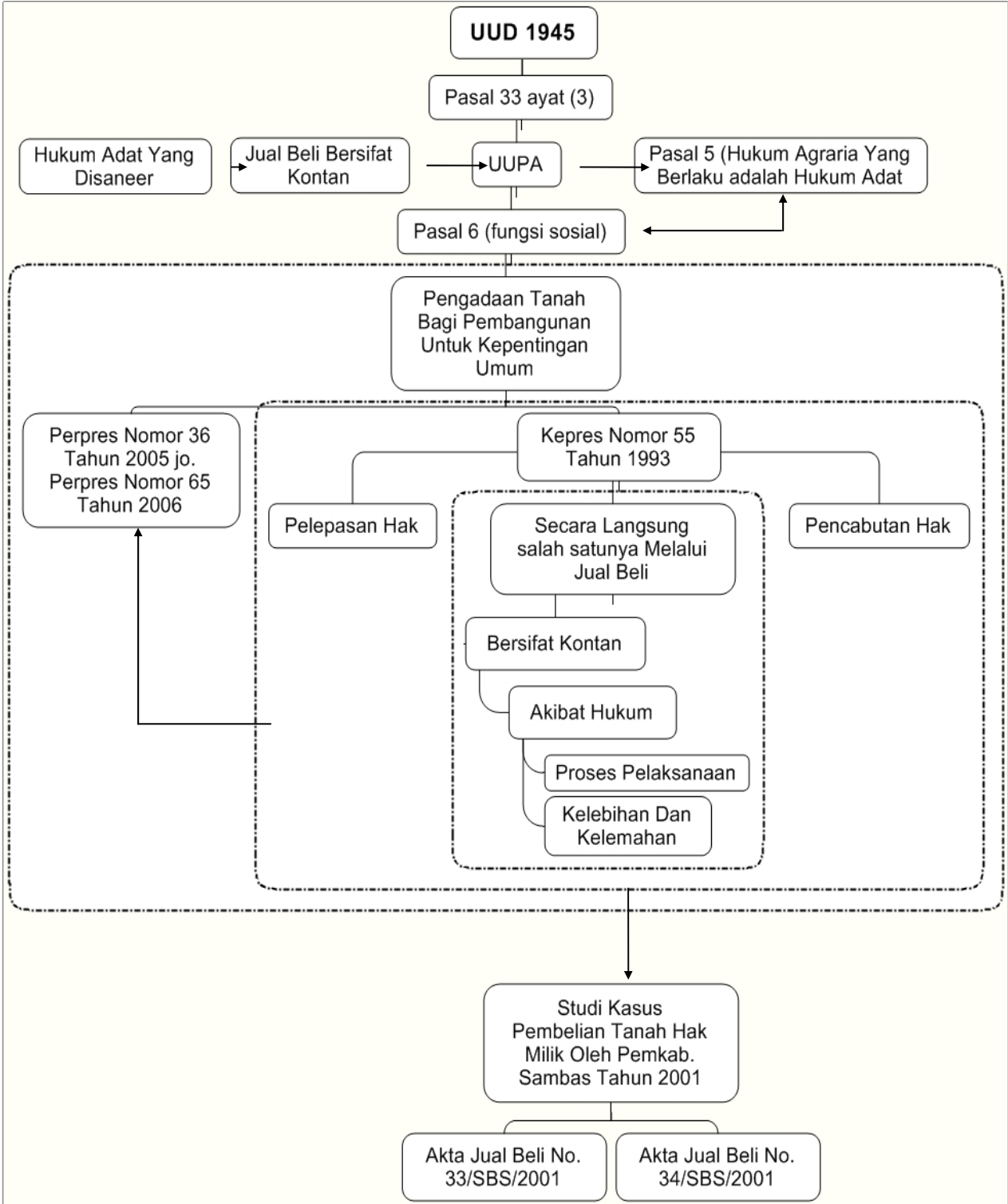
1. Manfaat Akademis

Memberikan tambahan wawasan dan masukan pengetahuan bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Agraria.

2. Manfaat Praktis

Memberikan tambahan wawasan dan masukan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta masyarakat yang memerlukan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya yang dilakukan secara langsung melalui jual beli.

#### **E. Kerangka Pemikiran**



Pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan suatu karunia Allah Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia

Landasan yuridis konstitusional dari pernyataan di atas terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Maksud dikuasai di sini adalah Negara berwenang selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkannya, penggunaan dan pemeliharannya;
2. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian-bagian dari bumi, air dan ruang angkasa;
3. mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
4. penguasaan Negara hanyalah pada tingkat tertinggi saja sedangkan untuk tingkat terendah dapat diberikan dan dipunyai oleh seseorang atau badan-badan hukum tertentu;
5. penguasaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, 1993), hal 38-39.

Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai Hukum Tanah Nasional yang baru setelah sekian lama menggunakan produk hukum peninggalan kolonial Belanda.

Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan agraria kolonial, maka tercapailah unifikasi (kesatuan) Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan jiwa bangsa Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum tersebut, Hukum Adat tentang tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Tanah Nasional. Hukum Adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia, sehingga Hukum Adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional.

Hukum Adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Tanah Nasional mempunyai dua kedudukan, yaitu:

1. Hukum Adat sebagai dasar utama

Penunjukan Hukum Adat sebagai dasar utama dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional dapat disimpulkan dalam Konsideran UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf a, yaitu: "bahwa berhubung dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya Hukum

Agraria Nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Di samping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum III No. 1, yaitu: “...dengan sendirinya Hukum Agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada Hukum Adat, maka Hukum Agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia”.

## 2. Hukum Adat sebagai hukum pelengkap

Pembentukan Hukum Agraria Nasional menuju kepada tersedianya perangkat hukum yang tertulis, yang mewujudkan kesatuan hukum, memberikan jaminan kepastian hukum, dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah merupakan suatu proses yang memakan waktu. Selama proses tersebut belum selesai, hukum tertulis yang sudah ada tetapi belum lengkap, maka memerlukan pelengkap agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Penunjukan Hukum Adat sebagai hukum pelengkap dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional adalah disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu: “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah

hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatunya dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar hukum agama".<sup>6</sup>

Hukum Adat yang dimaksud oleh UUPA tersebut adalah Hukum Adat yang telah di-*saneer* yang dihilangkan dari cacat-cacatnya/Hukum Adat yang sudah disempurnakan/Hukum Adat yang telah dihilangkan sifat kedaerahannya dan diberi sifat nasional.<sup>7</sup>

Dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah. Dalam pasal-pasal lainnya tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai dialihkan. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar-menukar, dan hibah wasiat. Jadi, meskipun dalam pasal hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.

---

<sup>6</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hal 65-69.

<sup>7</sup>Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 76.

Apa yang dimaksud jual beli itu sendiri oleh UUPA tidak diterangkan secara jelas, akan tetapi mengingat Pasal 5 UUPA disebutkan bahwa Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat, berarti yang dipergunakan adalah konsepsi, asas-asas, lembaga hukum, dan sistem Hukum Adat. Maka pengertian jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat.

Pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat merupakan perbuatan pemindahan hak, yang sifatnya kontan/tunai, riil dan terang. Sifat kontan/tunai berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata dengan mulut saja belumlah terjadi jual beli, hal ini dikuatkan dengan Putusan MA No. 271/K/Sip/1956 dan No. 840/K/Sip/1971. Jual beli dianggap telah terjadi dengan penulisan kontrak jual beli di muka Kepala Kampung serta penerimaan harga oleh penjual, meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual. Sifat terang dipenuhi pada umumnya pada saat dilakukannya jual beli itu disaksikan oleh Kepala Desa, karena Kepala Desa dianggap orang yang mengetahui hukum dan kehadirannya mewakili warga masyarakat desa tersebut. Sekarang sifat terang berarti jual beli itu dilakukan menurut peraturan tertulis yang berlaku.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal 76.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, yang dimaksud dengan kontan/tunai dalam pengertian jual beli hak atas tanah adalah penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas, selisih harga dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hukum utang piutang.<sup>9</sup>

Selanjutnya, UUPA juga meletakkan sebuah konsepsi dasar bahwa seluruh hak agraria mempunyai fungsi sosial dan kepentingan umum. Khusus mengenai hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, fungsi sosialnya telah ditentukan dengan tegas di dalam Pasal 6 UUPA. Konsep fungsi sosial dan kepentingan umum atas tanah dari UUPA dijabarkan lagi dalam berbagai pasal, yaitu Pasal 7 sampai dengan Pasal 18.

Sehubungan dengan ketentuan tersebut di atas, Supratman. R menyatakan bahwa pada hakekatnya pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk kepentingan sebagian besar masyarakat. Manfaat yang lebih besar tersebut tidak seharusnya dikalahkan oleh kepentingan dari sebagian masyarakat, karena kerugian yang timbul sebagai akibat tidak terlaksananya pembangunan untuk kepentingan umum tersebut

---

<sup>9</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2007), hal 142.

tidak hanya diderita oleh masyarakat yang terkena langsung saja melainkan juga menjadi beban masyarakat lainnya dan Pemerintah.<sup>10</sup>

Konsep fungsi sosial atas tanah dalam UUPA dan Memori Penjelasannya sebenarnya mengambil konsep Hukum Adat yang sudah disesuaikan atau dikembangkan. Hal ini erat kaitannya dengan pengakuan Hukum Adat sebagai dasar dari UUPA.<sup>11</sup>

Dewasa ini yang menjadi permasalahan adalah fungsi sosial atas tanah semakin tenggelam dilanda oleh semakin meningkatnya nilai tanah di mana-mana seiring dengan meningkatnya keperluan pengadaan tanah untuk mendukung proyek-proyek pembangunan. Bahkan tanah dijadikan obyek spekulasi yang cukup menguntungkan.

Dalam melaksanakan pembangunan diperlukan berbagai faktor produksi, satu di antaranya adalah tanah sebagai tempat berlangsungnya rangkaian aktivitas perekonomian secara menyeluruh. Pada dasarnya pelaku pelaksanaan pembangunan terdiri dari sektor swasta, sektor pemerintah maupun masyarakat umum sebagai *stake holder*. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan kualitas dan kuantitas fungsi pelayanan pemerintah, peningkatan pembangunan merupakan cara yang harus ditempuh. Meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum

---

<sup>10</sup>Supratman, R., *Implementasi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, 2005), hal 3.

<sup>11</sup>Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal 77.

meyebabkan satu hal yang tidak bisa dipungkiri, yaitu hampir selalu diiringi dengan meningkatnya keperluan akan tanah sehingga pengadaannya harus dilaksanakan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Menurut Soetandyo, sesungguhnya ada dua kemungkinan yang dapat ditempuh agar pembangunan nasional yang banyak memerlukan tanah yang dapat dibebaskan, dapat bersifat kemanusiaan dan berdimensi kerakyatan, yaitu:

1. Menggunakan pendekatan sosiologik antropologik yang prosesnya harus ditunggu dengan penuh kesabaran. Mungkin pula dalam wujud kebijaksanaan untuk membuka peluang yang luas dan bebas kepada masyarakat awan agar secara *bubbling up* para warga ini dapat memutuskan sendiri secara bertanggung jawab kegunaan lahan-lahan mereka untuk kepentingan orang banyak.
2. Menggunakan pendekatan hukum (kalau memang ini yang dipilih), namun dengan memprioritaskan prosedur dan proses yang *privaatrechtelijk* yang pada hakekatnya adalah juga suatu proses yang demokratis daripada mendahulukan yang *publiekrechtelijk*, yang dalam masa-masa transisi di kebanyakan negeri berkembang, umumnya terkesan masih amat berwarna kekuasaan ekstralegal.<sup>12</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, penjabaran tanah mempunyai fungsi sosial dan kepentingan umum sebagaimana telah dirumuskan oleh Pasal 6 UUPA, dalam perkembangannya, telah diatur melalui beberapa peraturan perundang-undangan yaitu antara lain melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal 85.

Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dua peraturan perundang-undangan ini selanjutnya dicabut dan diganti oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan dirubah melalui Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tujuan utama diterbitkannya beberapa peraturan perundang-undangan tersebut di atas pada prinsipnya adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan

memberikan manfaat bagi masyarakat pemilik tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan.

Kepastian hukum di sini adalah kepastian mengenai ruang lingkup kepentingan umum, tata cara dan prosedur pelaksanaan serta sampai kepada kepastian hukum dalam penyelesaian jika terjadi sengketa.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, menegaskan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Sedangkan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 65

Tahun 2006, juga menegaskan hal yang sama yaitu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Berangkat dari ketentuan hukum tersebut di atas, baik yang diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, maupun oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, maka pada prinsipnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Namun demikian, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga memungkinkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari 1 (satu) ha dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli hak atas tanah.

Pasal 21 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Hal yang sama juga diatur oleh Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang

menegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Kembali kepada konsep jual beli hak atas tanah yang bersifat kontan/tunai yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional, sudah semestinya dalam penerapannya terhadap jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara langsung oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana di tegaskan oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tersebut di atas, juga dalam kerangka jual beli hak atas tanah yang bersifat kontan/tunai.

Penegasan taat asas tersebut di atas dinyatakan oleh Boedi Harsono yang menyatakan apa yang dicantumkan dalam UUPA mengenai Hukum Adat dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional, bukanlah sekedar pemanis atau pernyataan kosong, melainkan harus

diterima dan ditafsirkan sebagai kehendak yang sebenarnya dari pembentuk undang-undang yang melahirkan UUPA.<sup>13</sup>

Konsep yang terkait erat dengan jual beli hak atas tanah yang bersifat kontan/tunai tersebut di atas adalah Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagai subyek hak atas tanah hanya terbatas sebagai subyek Hak Pakai, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 39 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Di sisi lain, tanah-tanah hak sebagai obyek jual beli dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah beragam, yang umumnya berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan.

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam melakukan kegiatan penelitian perlu didukung oleh metode yang baik dan benar, agar diperoleh hasil yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa metode merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam pelaksanaan kegiatan penelitian. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode berupa cara berpikir dan berbuat untuk persiapan penelitian, sistematika dan pemikiran tertentu,

---

<sup>13</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Edisi 2007, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal 205.

yang mempelajari satu atau lebih gejala hukum tertentu, dengan cara menganalisisnya.

Pemilihan metodologi penelitian harus didasarkan pada ilmu pengetahuan induknya, sehingga walaupun tidak ada perbedaan yang mendasar antara satu jenis metodologi dengan jenis metodologi lainnya, karena ilmu pengetahuan masing-masing memiliki karakteristik identitas tersendiri, maka pemilihan metodologi yang tepat akan sangat membantu untuk mendapatkan jawaban atas segala persoalannya. Oleh karena itu metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu pengetahuan lainnya.<sup>14</sup>

### **1. Pendekatan Masalah**

Metode yang digunakan dalam penelitian tesis ini ialah metode penelitian *juridis empiris*. Pengertian *juridis* disini dimaksudkan bahwa dalam meninjau dan menganalisis hasil penelitian digunakan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum. Sedangkan pengertian *empiris* dalam tesis ini adalah penelitian terhadap kaidah-kaidah hukum yang ada di masyarakat. Oleh karena itu data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder dalam hukum nasional Indonesia yang berkenaan dengan dengan judul penelitian yaitu Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk

---

<sup>14</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hal 3.

Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli (Studi Kasus Pembelian Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah).

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan secara *deskriptif analitis* yaitu prosedur atau pemecahan masalah penelitian dilakukan dengan cara memaparkan obyek yang diselidiki sebagaimana adanya berdasarkan fakta-fakta aktual pada saat sekarang tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan data tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data-data tersebut. Norma-norma Hukum Tanah Nasional digambarkan dalam kaitannya terhadap teori hukum dan praktek pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli (Studi Kasus Pembelian Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah).

## **3. Objek dan Subjek**

Obyek penelitian adalah sesuatu yang menjadi pokok pembicaraan dan tulisan serta menjadi sasaran penelitian. Dalam hal ini obyek penelitiannya adalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli di Kabupaten Sambas berdasarkan Akta Jual Beli Nomor 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor 34/SBS/2001.

Subyek diartikan sebagai manusia dalam pengertian kesatuan kesanggupan dalam berakal budi dan kesadaran yang berguna untuk mengenal atau mengetahui sesuatu.<sup>15</sup> Subyek penelitian adalah pelaku yang terkait dengan obyek penelitian, yang menjadi subyek dalam penelitian ini sebagai informan adalah :

- 1) Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas;
- 2) Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas;
- 3) Camat Sambas selaku PPAT Sementara;
- 4) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas;
- 5) PPAT Notaris atau bekas pemilik tanah yang Tanah Hak Miliknya dibeli secara langsung oleh Pemerintah kabupaten Sambas pada tahun 2001.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Soerjono Soekanto dalam penelitian lazimnya dikenal jenis alat pengumpul data, yaitu:

- 1) Studi dokumen atau bahan pustaka;
- 2) Wawancara.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Komaruddin, *Kamus istilah Karya Tulis Ilmiah*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2002), hal 256.

<sup>16</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hal 66.

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum *juridis empiris* sehingga penulis menggunakan metode pengumpulan data primer dan data sekunder.

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>17</sup>

Data primer ini diperoleh melalui wawancara bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung. Wawancara dilakukan dengan pihak yang berwenang dan terkait serta berkompeten dalam bidang hukum agraria khususnya terhadap persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli (Studi Kasus Pembelian Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Untuk Pembangunan Gedung Kantor Pemerintah), yaitu :

- 1) Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas;
- 2) Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas;
- 3) Camat Sambas selaku PPAT Sementara;
- 4) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas;

---

<sup>17</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal 24.

5) PPAT Notaris atau bekas pemilik tanah yang Tanah Hak Miliknya dibeli secara langsung oleh Pemerintah kabupaten Sambas pada tahun 2001.

b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.<sup>18</sup>

Data sekunder ini diperoleh melalui studi kepustakaan yang berkaitan dengan fokus penelitian, yang terdiri dari:

1) Data sekunder umum, yang diteliti adalah:

a) Data sekunder yang bersifat pribadi, yang terdiri dari:

(1) Dokumen-dokumen pribadi;

(2) Data pribadi yang tersimpan di lembaga-lembaga.

b) Data sekunder yang bersifat publik, yang terdiri dari:

(1) Data arsip;

(2) Data resmi pada instansi-instansi pemerintah;

(3) Data yang dipublikasikan.

2) Data sekunder di bidang hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian, dapat dibedakan menjadi:

a) Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:

(1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen;

(2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

(3) Undang-undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya;

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal 24.

- (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (6) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah;
- (7) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;
- (8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- (9) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- (10) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum;
- (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- (12) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

(13) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum;

(14) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yang diperoleh dari:

(1) Rancangan peraturan perundang-undangan;

(2) Hasil karya ilmiah para sarjana;

(3) Hasil-hasil penelitian.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa:

- (1) Kamus hukum;
- (2) Kamus bahasa.<sup>19</sup>

## **5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang penulis lakukan adalah deskriptif kualitatif yakni dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara kualitatif. Metode ini memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.<sup>20</sup>

Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada, berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.<sup>21</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Dan Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal 24-25.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hal. 28.

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, hal. 35.

Penulisan tesis ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, di mana masing-masing bab ada keterkaitan antara satu dengan yang lainnya.

### **Bab I : Pendahuluan**

Dalam Bab satu ini dibahas mengenai latar belakang yang menjadi alasan pemilihan judul penulisan tesis, kemudian dilanjutkan dengan perumusan masalah, tujuan dilakukannya penelitian, manfaat dari penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, serta terakhir adalah Sistematika Penulisan.

### **Bab II : Tinjauan Pustaka**

Dalam bab dua ini akan dipaparkan Data Sekunder yang bersumber dari Bahan-bahan Hukum Primer, Bahan-bahan Hukum Sekunder dan Bahan-bahan Hukum Tersier, khususnya hal-hal yang terkait, mendukung serta dapat mempermudah proses pembahasan dan analisis data primer untuk menjawab permasalahan dan mencapai tujuan penelitian ini, meliputi paparan Hukum Tanah Indonesia Setelah Berlakunya UUPA, paparan mengenai Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli, serta paparan mengenai Aspek Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli. Ketiga pokok bahasan ini saling terkait satu sama lain, yang terfokus pada permasalahan dan tujuan penelitian.

### **Bab III : Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

Dalam bab ini akan dipaparkan hasil penelitian yang telah dilakukan dan dianalisa berdasarkan hasil penelusuran Data Sekunder pada Bab II sesuai dengan permasalahan dan tujuan penulisan, meliputi bahasan tentang Gambaran Umum Profil Pemerintah Kabupaten Sambas, Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001, dan Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001.

#### **Bab IV : Penutup**

Dalam bab empat ini akan ditarik suatu kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dan tujuan penelitian, serta akan diberikan saran-saran atau rekomendasi-rekomendasi terkait dengan judul penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### H. Hukum Tanah Indonesia Setelah Berlakunya UUPA

Masa sebelum berlakunya UUPA, hukum tanah masih terkandung corak dualisme, di mana peraturan-peraturan agraria terdiri dari peraturan-peraturan yang bersumber pada hukum adat dan hukum barat<sup>22</sup>, sehingga sebagian berlaku hukum yang tidak tertulis dan sebagian lagi berlaku hukum yang tertulis.<sup>23</sup>

Pada tanggal 24 September 1960, berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN. 1960-104, TLN. 2043) atau lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sesuai dengan namanya yaitu “Undang-Undang Pokok”, UUPA hanya memuat asas-asas pokok peraturan yang mengatur tentang bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (SDA), sehingga undang-undang itu berfungsi sebagai “payung” (*umbrella provision* atau *kadarwet*) bagi penyusunan peraturan perundang-undangan tentang SDA lainnya agar bersifat operasional.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>B.F. Sihombing, *Konversi Hak-hak Atas Tanah Barat, Dan Hak-hak Atas Tanah Adat Menjadi Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Agraria Nasional (UUPA Nomor 5 Tahun 1960)*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 1982), hal 11.

<sup>23</sup>B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: PT. Toko Gunung Agung Tbk, 2005), hal 53.

<sup>24</sup>Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal 24.

UUPA merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria Kolonial, dan kedua membangun Hukum Agraria Nasional<sup>25</sup>. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.<sup>26</sup>

Dengan berlakunya UUPA, bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Tanah yang bersifat nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya.

Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam Konsiderannya di bawah perkataan “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku

---

<sup>25</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 50.

<sup>26</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 1.

sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial itu mempunyai sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan adanya keburukan dan kekurangan ini, maka Hukum Agraria Kolonial harus diganti dengan Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Indonesia, dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. UUPA memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal.<sup>27</sup>

Dari segi materiilnya, Hukum Agraria yang baru juga harus bersifat nasional berkenaan dengan tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hubungan ini UUPA menyatakan pula dalam Konsiderannya di bawah perkataan “berpendapat” bahwa Hukum Agraria yang baru:

- a. harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
- b. sederhana;
- c. menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e. memberi kemungkinan supaya bumi, air dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- f. sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;

---

<sup>27</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 51.

- g. memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- h. mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang;
- i. merupakan pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik;
- j. melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.<sup>28</sup>

Menurut Muchsin, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa UUPA sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agraria, yaitu:

1. UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.
2. UUPA menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agraria.
3. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan Hukum Agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan pendaftaran tanah serta menempatkan hukum adat sebagai dasar pembentukannya.
4. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia.
5. UUPA menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai asas kerokhanian bangsa yang dimuat dalam Konsideran UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf c, Penjelasan Umum angka I UUPA dan pasal-pasal dalam UUPA.<sup>29</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa berlakunya UUPA dapat menghilangkan sifat dualisme, didasarkan pada hukum adat, menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, hal 51.

<sup>29</sup>Muchsin, *Konflik Sumber Daya Agraria Dan Upaya Penegakan Hukumnya*, (Yogyakarta: STPN, 2002), hal 9.

sumber daya agraria, konsepsi tanah mempunyai fungsi sosial, serta berupaya memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

### **1. Hukum Adat Sebagai Dasar UUPA**

Dengan dicabutnya peraturan dan keputusan agraria kolonial, maka tercapailah *unifikasi* (kesatuan) Hukum Tanah yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan persatuan bangsa Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan *unifikasi* hukum tersebut, hukum adat tentang tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Tanah Nasional. Hukum adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia, sehingga hukum adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional.

Bahwa hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan hukum adat tentang tanah, dinyatakan dalam Konsideran/Berpendapat UUPA. Selain itu, pernyataan mengenai hukum adat dalam UUPA dapat ditemukan juga dalam:

- a. Penjelasan Umum angka III (1);
- b. Pasal 5;
- c. Penjelasan Pasal 5;
- d. Penjelasan Pasal 16;
- e. Pasal 56 dan secara tidak langsung juga dalam Pasal 58.

Berdasarkan beberapa ketentuan yang terkandung dalam UUPA tersebut di atas, hukum adat sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Tanah Nasional mempunyai dua kedudukan, yaitu:

1. Hukum adat sebagai dasar utama;

## 2. Hukum adat sebagai hukum pelengkap.<sup>30</sup>

Penunjukan hukum adat sebagai dasar utama dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional dapat disimpulkan dalam Konsideran UUPA di bawah perkataan “Berpendapat” huruf a, yang berbunyi sebagai berikut:

“Bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Di samping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum angka III (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka Hukum Agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal”.

Hukum adat sebagai dasar utama pembentukan Hukum Tanah Nasional memang menghadapi kesulitan-kesulitan berkaitan dengan sifat *pluralisme* hukum adat itu sendiri, masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai hukum adatnya sendiri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan. Untuk itu, dicari persamaan-persamaannya, yaitu dengan merumuskan asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga hukum, dan sistem hukumnya. Inilah yang

---

<sup>30</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 65, 68.

diambil dalam hukum adat untuk dijadikan dasar utama dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional.

Menurut Soedikno Mertokusumo, hal-hal yang dituangkan dalam pasal-pasal/ketentuan-ketentuan dalam UUPA sebagai hukum positif yang bersumber dari hukum adat adalah:

1. Asas-asas/konsepsi hukum adat yang diambil sebagai dasar;
2. Lembaga-lembaga hukum adat;
3. Sistem hukum adat terutama mengenai sistematika hubungan manusia dengan tanah.<sup>31</sup>

Dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional tertulis yang belum lengkap, norma-norma hukum adat berfungsi sebagai pelengkap. Penunjukan hukum adat sebagai hukum pelengkap dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Menurut Urip Santoso, berdasarkan ketentuan Pasal 5 UUPA tersebut, Hukum Tanah Nasional yang berlaku adalah hukum adat dengan

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal 66-68.

syarat tertentu. Adanya syarat-syarat inilah yang menunjukkan bahwa hukum adat berkedudukan sebagai hukum pelengkap.<sup>32</sup>

Pernyataan hukum adat sebagai hukum pelengkap dalam Hukum Tanah nasional juga dapat ditemui dalam ketentuan Pasal 56 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

“Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini”.

Hal senada juga ditegaskan kembali melalui ketentuan Pasal 58 UUPA yang menyatakan bahwa:

“Selama peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu”.

Oleh karena hukum adat yang berlaku di Indonesia beraneka ragam dan memiliki kekurangannya masing-masing, Boedi Harsono menyatakan pendapatnya bahwa hukum adat tersebut masih harus dibersihkan dari cacatnya yang tidak asli dan kemudian disempurnakan hingga sesuai dengan tuntutan zaman.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal 29.

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 163.

Hal senada juga dikemukakan oleh B.F. Sihombing, yang menyatakan Hukum Agraria yang baru didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat, dan hukum adat adalah hukum yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia serta juga merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli. Hukum adat itu adalah hukum adat yang sudah *disaneer* yaitu hukum adat yang hukum aslinya berlaku bagi golongan rakyat pribumi, yang selanjutnya merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis, dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.<sup>34</sup>

## **2. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara**

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan Politik dan Hukum Tanah Nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia harus mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA.

---

<sup>34</sup>B.F. Sihombing, *Op. Cit.*, hal 63.

Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.<sup>35</sup>

Menurut Urip Santoso, hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>36</sup>

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber pada Hak Bangsa, meliputi kewenangan Negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, pada

---

<sup>35</sup>Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hal 23.

<sup>36</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 77.

prinsipnya UUPA memberikan *interpretasi autentik* mengenai hak menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai Negara.

Terkait dengan penguasaan tanah oleh Negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA tersebut di atas, Muhammad Bakri menyimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh Negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”. Negara dapat memberikan tanah ini kepada suatu subyek hukum dengan suatu hak.
2. Penguasaan secara terbatas/tidak penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah hak” atau “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh Negara” . Kekuasaan Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap tanah hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan Negara tersebut dibatasi kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk menggunakan haknya.<sup>37</sup>

Sebagai konsekuensi dari hak menguasai oleh Negara agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas kepada Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Keberadaan dan kelangsungan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung kepada politik hukum dan kepentingan Negara.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal 38.

<sup>38</sup>Achmad Rubaie, *Op. Cit.*, hal 5.

Oleh karena itu, dengan hak menguasai Negara yang semata-mata kewenangannya bersifat publik<sup>39</sup>, Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, cara perolehan dan peralihan hak-hak atas tanah, sampai kepada kewenangan mencabut kembali hak-hak atas tanah tersebut menurut syarat dan cara yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting untuk hidup dan berkehidupan. Di atas tanah manusia melakukan segala aktifitasnya. di samping itu, tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia, sehingga bukan hal yang mengherankan apabila setiap orang mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, aspek politik dan hukum, serta aspek sosial.<sup>40</sup> Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan yang

---

<sup>39</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 268.

<sup>40</sup>Y. Wartaya Winangun, SJ, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, (Yogyakarta: Kanisius, 2004), hal 21.

terintegrasi dalam proses pengambilan kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah.<sup>41</sup>

UUPA merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk sebagai penyempurnaan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang dianggap kurang mampu memberi keadilan bagi masyarakat pribumi sebagai pemilik asli tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di seluruh wilayah Republik Indonesia. Tujuan utamanya menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan dibentuknya konsep fungsi sosial hak atas tanah yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak mempergunakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum. Hal ini bukan berarti tidak ada penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. UUPA justru berupaya menjembatani keharmonisan hubungan antara individu yang satu dengan individu yang lainnya.

Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan

---

<sup>41</sup>Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal 1.

atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional. Pasal 6 UUPA tersebut berbunyi: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Menurut Boedi Harsono, ketentuan Pasal 6 UUPA tersebut di atas harus diartikan tidak hanya Hak Milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 6 tersebut.<sup>42</sup>

Dalam Penjelasan Umum UUPA, fungsi sosial hak-hak atas tanah disebut sebagai dasar yang keempat dari Hukum Tanah Nasional, yang menyatakan:

“Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3)”.

---

<sup>42</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 296.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, selanjutnya Boedi Harsono menguraikan makna fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagai berikut:

- a. Tanah yang dihaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang empunya hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan Pemerintah agar terpenuhi fungsi sosial.
- b. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya: keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya.
- c. Adanya fungsi sosial hak-hak atas tanah berarti bahwa tanah juga bukan komoditi perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual, jika ada keperluan. Tanah tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata, serta sungguh bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah dijadikan juga obyek spekulasi, yang menambah sulit dalam melaksanakan pembangunan.
- d. Perumusan sifat asli hak-hak perorangan menurut konsepsi hukum adat dalam UUPA yang menggunakan kata “fungsi sosial” tersebut, tidak perlu menimbulkan salah tafsir, seakan-akan ditinggalkan sifat kemasyarakatan dan kebersamaannya dan digunakan konsepsi hukum barat yang berpangkal pada sifat individualistik hak-hak perorangan.
- e. Perlu pula diperhatiakn bahwa Pasal 6 UUPA tidak menyatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah fungsi sosial, melainkan mempunyai fungsi sosial, yang sama artinya dengan berfungsi sosial.
- f. Dalam rangka pemenuhan fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut, sesuai ketentuan Hukum Adat, ada kewajiban pada pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, jika tanah hak tersebut karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau

menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, maka pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang bersangkutan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.<sup>43</sup>

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 21, Pasal 29, Pasal 36, Pasal 42, dan Pasal 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Namun hak-hak atas tanah yang individual tersebut dalam UUPA, terkandung unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber dari Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut, dalam Pasal 6 UUPA telah mendapat penegasan, di mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal 298-304.

<sup>44</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal 48.

Jika memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak atas tanah maka wajib mempergunakannya, dan dalam mempergunakannya harus diingat juga kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian haknya itu.<sup>45</sup> Sebaliknya apabila terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum, berdampak mengesampingkan kepentingan perorangan, yang dikhawatirkan akan menghilangkan hak perorangan untuk hidup secara layak. Secara tegas hak milik telah mendapatkan perlindungan yang kuat pada Pasal 28H UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28H UUD 1945 merupakan amanat adanya larangan bagi siapapun melakukan tindakan pencabutan/pengurangan hak atas tanah, pengambilan hak milik secara sewenang-wenang, yang berdampak pada kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, harkat dan martabat, penghidupan yang layak, atau kenikmatan-kenikmatan dari hak atas tanah yang dimiliki. Pencabutan atau pengurangan hak-hak tersebut hanya dapat dilakukan jika sesuai dengan norma-norma hukum, kepatutan/kewajaran, kebutuhan yang sangat urgen/mendesak untuk kepentingan/kemaslahatan umum disertai dengan suatu kompensasi tertentu yang layak pula.

#### **4. Hak-hak Atas Tanah**

---

<sup>45</sup>A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hal 67.

Ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak atas tanah.<sup>46</sup>

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan

---

<sup>46</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 73.

yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat.<sup>47</sup> Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau yang dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA, jenis-jenis hak atas tanah terdiri dari:

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan – bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

d. Hak Pakai

---

<sup>47</sup>*Ibid.*, hal 73.

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan / atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

e. Hak Sewa

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

f. Hak Membuka Tanah

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

g. Hak Memungut Hasil Hutan

Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

h. Hak – hak lain yang tidak termasuk dalam hak – hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang – Undang serta hak – hak yang bersifat sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53.<sup>48</sup>

Hak-hak atas tanah tersebut di atas, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 53 UUPA dapat dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

---

<sup>48</sup>Imam Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1983), hal 111.

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah ini macamnya belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.<sup>49</sup>

Pada hak-hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, menurut Urip Santoso sebenarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Namun, sekedar menyesuaikan dengan sistematika hukum adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan pengajewantahan dari hak ulayat masyarakat hukum adat.<sup>50</sup>

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dapat dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

---

<sup>49</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 88.

<sup>50</sup>*Ibid.*, hal 89.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.<sup>51</sup>

Semua jenis hak atas tanah tersebut di atas, pada prinsipnya mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA, sehingga kesemuanya dapat menjadi obyek tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

## **I. Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli**

### **1. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Perdata Barat**

Belanda pada saat datang dan menjajah Indonesia pada masa lalu membawa perangkat Hukum Belanda untuk mengatur masyarakat di Indonesia. Pada tanggal 1 Mei 1848 mulai diberlakukan suatu ketentuan hukum barat yang tertulis yaitu *Burgelijk Wetboek* (BW)<sup>52</sup> yang sampai sekarang masih dikenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, KUHPerdata tersebut masih dinyatakan berlaku di Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang baru.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hal 89.

<sup>52</sup> Sahat HMT Sinaga, *Jual Beli Tanah Dan Pencatatan Peralihan Hak*, (Bandung: Pustaka Sutra, 2007), hal 11.

Mengacu pada ketentuan Pasal 1457 KUHPerdara, yang dimaksud dengan jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harganya yang telah dijanjikan.<sup>53</sup>

Dengan memperhatikan rumusan dalam Pasal 1457 KUHPerdara tersebut, dapat dipahami bahwa jual beli merupakan suatu bentuk perjanjian yang melahirkan kewajiban atau perikatan untuk memberikan sesuatu, dalam hal ini penyerahan kebendaan yang dijual oleh penjual dan penyerahan uang oleh pembeli kepada penjual.<sup>54</sup>

Selanjutnya Pasal 1458 KUHPerdara menyatakan bahwa jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang itu mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar. Pasal 1459 KUHPerdara kembali menegaskan bahwa hak milik atas barang yang dijual belum berpindah kepada si pembeli, selama penyerahannya belum dilakukan.<sup>55</sup>

Dengan ketentuan yang demikian jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak pada saat mereka mencapai kata sepakat mengenai benda yang diperjualbelikan, demikian juga harganya,

---

<sup>53</sup>Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995), hal 1.

<sup>54</sup>Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Jual Beli*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003), hal 7.

<sup>55</sup>Sahat HMT Sinaga, *Op. Cit.*, hal 14.

sekalipun benda yang menjadi obyek jual beli belum diserahkan dan harganya belum dibayar. Pada saat terjadinya kata sepakat atas jual beli hak kepemilikan atas benda yang menjadi obyek jual beli belumlah beralih kepada pembelinya, sekalipun harganya sudah dibayar, dan apabila jual beli dimaksud berkaitan dengan tanah, tanahnya itu sudah diserahkan ke dalam kekuasaan yang membeli. Hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli tersebut baru beralih kepada pembelinya sebagai pemilik yang baru jika telah dilakukan apa yang disebut penyerahan yuridis (*juridische levering*) yang wajib diselenggarakan dengan pembuatan akta di muka dan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah selaku *Overschrijvings Ambtenaar* menurut *Overschrijvingsordonantie* (S. 1834 No. 27).<sup>56</sup>

Sehubungan dengan jual beli tanah menurut Hukum Perdata Barat tersebut di atas, John Salindeho mengemukakan kesimpulannya sebagai berikut:

Hukum jual beli tanah menurut jiwa Hukum Barat:

1. Mempunyai sifat "*OBLIGATOIR*" (mengikat, artinya penjual berjanji dan wajib mengoperkan barang yang dijual kepada pembeli dengan tidak dipersoalkan apakah harga barang itu dibayar kontan atau tidak).

Suatu perjanjian jual beli belum mempunyai "*ZAKERLIJKE WERKING*" (kekuatan/daya kerja kebendaan).

Ini berdasarkan pada Pasal 1457-1458 KUHPerdata.

2. Setelah itu, masih memerlukan suatu perbuatan hukum lagi untuk memindahkan hak (*transport*).

---

<sup>56</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 28.

3. Jadi masih memerlukan lagi “*YURIDISCHE LEVERING*” (penyerahan yuridis) sesuai Pasal 1475 KUHPerdota, di samping “*FEITELIJKE LEVERING*” (penyerahan nyata).<sup>57</sup>

Dengan demikian diketahui bahwa jual beli dan penyerahan hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli dari penjual kepada pembeli merupakan dua perbuatan yang harus dilaksanakan. Penyerahan secara yuridis sangat penting bagi pihak ketiga dalam hal terjadinya jual beli atas benda tidak bergerak.<sup>58</sup> Dengan adanya penyerahan secara yuridis masyarakat dapat mengetahui telah terjadinya peralihan hak milik atas benda tidak bergerak yang menjadi obyek jual beli secara sah, masyarakat mengetahui pemilik baru dari tanah yang telah dijual. Pada saat itu dapat diketahui dari dibuatnya bukti tertulis sebagai alat pembuktian atas terjadinya pengalihan hak atas tanah berupa akta jual beli.<sup>59</sup>

## **2. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional**

Sejak diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 yang menghapus dualisme hukum tanah di Indonesia, pengertian jual beli tanah tidak sama lagi dengan jual beli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1457 dan Pasal 1458 KUHPerdota. UUPA menciptakan unifikasi di bidang hukum tanah yang didasarkan pada hukum adat. Oleh karena itu

---

<sup>57</sup>Jonh Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hal 36.

<sup>58</sup>Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata, Hak-hak Yang Memberi Kenikmatan*, (Jakarta: Ind-Hill.Co, 2002), hal 118.

<sup>59</sup>Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perutangan Bagian B*, (Yogyakarta: Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1980), hal 2.

meskipun UUPA tidak mengatur secara khusus mengenai jual beli,<sup>60</sup> dapat dipahami pengertian jual beli tanah dalam Hukum Tanah Nasional adalah jual beli tanah dalam pengertian hukum adat mengingat Hukum Tanah Nasional yang berlaku adalah hukum adat.

Dalam UUPA istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yaitu yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah. Dalam pasal-pasal lainnya tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai dialihkan.

Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar, dan hibah wasiat. Jadi, meskipun dalam UUPA hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.<sup>61</sup>

Terkait dengan pengertian dialihkan tersebut di atas, Urip Santoso membedakan antara pengertian “beralih” dengan “dialihkan” yaitu sebagai berikut:

1. Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka hak atas tanah secara hukum berpindah kepada ahli warisnya

---

<sup>60</sup>Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal 113.

<sup>61</sup>Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 76.

sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai sebyek hak atas tanah tersebut.

2. Dialihkan/pemindahan hak

Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang.<sup>62</sup>

Hal senada juga dinyatakan oleh John Salindeho, yang mengatakan bahwa beralihnya suatu hak dapat terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum, melainkan sebagai suatu peristiwa hukum atau akibat hukum. Di sini tidak ada unsur sengaja di dalam hubungan dengan suatu perbuatan. Misalnya seorang yang meninggal dunia, maka sebagai peristiwa hukum almarhum meninggalkan warisan yang tanpa suatu perbuatan hukum, mengakibatkan haknya beralih atas suatu bidang tanah kepada ahli warisnya. Berbeda dengan beralihnya suatu hak, maka dengan dialihkan hak menunjukkan adanya kesengajaan suatu pihak melakukan suatu perbuatan hukum untuk mengalihkan/memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Perbuatan hukum yang mengakibatkan dialihkannya hak atas tanah dapat berupa jual beli, hibah, tukar menukar dan sebagainya, terkecuali peralihan hak karena warisan tanpa wasiat (*ab intestato*).<sup>63</sup>

Pengertian jual beli menurut hukum adat adalah suatu perbuatan pemindahan hak, yang sifatnya kontan, riil dan terang. Sifat kontan berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata dengan mulut saja belumlah terjadi jual beli. Jual beli dianggap terjadi dengan penulisan kontrak jual

---

<sup>62</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hal 91-92.

<sup>63</sup>John Salindeho, *Op. Cit.*, hal 37-38.

beli di muka Kepala kampung serta penerimaan harga oleh penjual, meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual. Sifat terang dipenuhi pada umumnya pada saat dilakukannya jual beli itu disaksikan oleh Kepala kampung, karena Kepala kampung dianggap orang yang mengetahui hukum dan kehadirannya mewakili warga masyarakat desa tersebut. Sekarang sifat riil dan sifat terang berarti jual beli itu dilakukan menurut peraturan tertulis yang berlaku.<sup>64</sup>

Menurut Maria S. W. Sumardjono, yang dimaksud dengan tunai/kontan adalah penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli seketika itu juga hak sudah beralih. Harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas, selisih harga dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hukum utang piutang. Sifat riil berarti bahwa kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa. Perbuatan hukum jual beli tanah disebut terang kalau dilakukan di hadapan kepala desa untuk memastikan bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.<sup>65</sup>

Selanjutnya menurut John Salindeho, jual beli tanah menurut jiwa hukum adat itu adalah:

1. Hukum adat tidak mengenal pembagian bahkan pengertian "*obligatoir*" dan atau "*zakelijk*" (kebendaan) seperti Hukum Barat.
2. Suatu jual beli pada hakekatnya bukan persetujuan belaka yang berada antara dua pihak (penjual dan pembeli), tetapi suatu penyerahan barang

---

<sup>64</sup>Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal 76-77.

<sup>65</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hal 142-143.

oleh penjual kepada pembeli dengan tujuan/maksud memindahkan hak di antara kedua belah pihak.

3. Kalau tidak dibayar kontan, bukan jual beli, tetapi suatu hutang piutang.
4. Para ahli hukum adat menegaskan bahwa sifat jual beli lebih bersifat mengalami sendiri secara nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarent denken*).<sup>66</sup>

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sahat HMT Sinaga, dalam masyarakat hukum adat jual beli tanah dilaksanakan secara terang dan tunai. Terang berarti perbuatan hukum jual beli tersebut benar-benar dilaksanakan di hadapan Kepala Adat atau Kepala Desa atau sekarang harus di hadapan PPAT yang berwenang. Tunai berarti adanya dua perbuatan yang dilaksanakan secara bersamaan, yaitu pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli dari penjual kepada pembeli dan pembayaran harga dari pembeli kepada penjual terjadi serentak dan secara bersamaan.<sup>67</sup>

Menurut Boedi Harsono, dalam hukum adat, jual beli tanah bukan perbuatan hukum seperti apa yang disebut “perjanjian obligatoir”. Jual beli tanah dalam hukum adat merupakan perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran kontan. Artinya, harga yang disetujui bersama dibayar penuh atau dianggap dibayar penuh pada saat dilakukannya jual beli yang bersangkutan. Dalam hukum adat tidak ada pengertian penyerahan yuridis sebagai pemenuhan kewajiban penjual, karena justru apa yang disebut “jual beli tanah” itu adalah penyerahan hak atas tanah yang dijual kepada pembeli yang pada saat yang sama membayar kepada penjual harga yang telah disetujui bersama. Maka jual

---

<sup>66</sup> John Salindeho, *Op. Cit.*, hal 36-37.

<sup>67</sup> Sahat HMT Sinaga, *Op. Cit.*, hal 18.

beli tanah menurut pengertian hukum adat ini pengaturannya termasuk dalam Hukum Tanah Nasional.<sup>68</sup>

Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat modern yang terbuka, lembaga jual beli tanah sebagaimana terkandung dalam UUPA, mengalami modernisasi dan penyesuaian, tanpa mengubah hakikatnya sebagai perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dengan sifat dan cirinya yang kontan, riil dan terang,<sup>69</sup> prinsip ini kemudian juga diangkat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan dibuatnya akta jual beli tanah oleh PPAT, pada saat itu juga hak sudah beralih dari penjual kepada pembeli.<sup>70</sup>

### **3. Syarat Sah Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli**

Menurut Adrian Sutedi<sup>71</sup>, syarat jual beli hak atas tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

#### **1. Syarat materiil**

Syarat materiil sangat menentukan akan sahnya jual beli tanah tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan.  
Maksudnya adalah pembeli sebagai penerima hak harus memenuhi syarat untuk memiliki tanah yang akan dibelinya. Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh hak atas tanah yang dibelinya tergantung pada hak apa yang ada pada tanah tersebut,

---

<sup>68</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 29.

<sup>69</sup>*Ibid.*, hal 207.

<sup>70</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hal 143.

<sup>71</sup>Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal 77-79.

apakah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

- b. Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan.  
Yang berhak menjual suatu bidang tanah tentu saja si pemegang yang sah dari hak atas tanah tersebut yang disebut pemilik. Kalau pemilik sebidang tanah hanya satu orang, maka ia berhak untuk menjual sendiri tanah itu. Akan tetapi jika pemilik tanah adalah dua orang maka yang berhak menjual tanah itu adalah kedua orang itu bersama-sama. Tidak boleh seorang saja yang bertindak sebagai penjual.
- c. Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjualbelikan.  
Mengenai tanah-tanah hak apa yang boleh diperjualbelikan telah ditentukan dalam UUPA yaitu Hak Milik (Pasal 20), Hak Guna Usaha (Pasal 28), Hak Guna Bangunan (Pasal 35), dan Hak pakai (Pasal 41).

Jika salah satu syarat materiil ini tidak dipenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli atau tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemilik hak atas tanah, atau tanah yang diperjualbelikan sedang dalam sengketa atau merupakan tanah yang tidak boleh diperjualbelikan, maka jual beli tanah tersebut adalah tidak sah. Jual beli tanah yang dilakukan yang dilakukan oleh yang tidak berhak adalah batal demi hukum. Artinya, sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli.

## 2. Syarat formil

Setelah semua persyaratan materiil dipenuhi maka PPAT akan membuat akta jual belinya. Akta jual beli menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 harus dibuat oleh PPAT. Jual beli yang dilakukan tanpa di hadapan PPAT tetap sah karena UUPA berlandaskan pada hukum adat, sedangkan dalam hukum adat sistem yang dipakai adalah sistem yang konkret/kontan/nyata/riil. Kendatipun demikian, untuk mewujudkan adanya kepastian hukum dalam setiap peralihan hak atas tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana dari UUPA telah menentukan bahwa setiap perbuatan yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT.

Setelah akta dibuat, selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak akta itu ditandatangani, PPAT wajib menyerahkan akta tersebut kepada Kantor Pertanahan setempat untuk pendaftaran pemindahan haknya (Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Hal yang menarik dan terkait erat dengan fokus dalam penelitian ini adalah pemenuhan syarat materiil khususnya mengenai pembeli harus berhak untuk membeli tanah, atau dengan kata lain pembeli harus sebagai subyek hak atas tanah yang akan dibeli, subyek hak atas tanah mana terlebih dahulu harus sudah ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 21 UUPA jo. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, untuk subyek Hak Milik; Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, untuk subyek HGU; Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, untuk subyek HGB; Pasal 42 UUPA jo. Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996, untuk subyek Hak Pakai), demikian juga terhadap hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli tersebut juga harus sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan untuk dapat dialihkan dengan cara jual beli.

Keadaan tersebut di atas menurut penulis terkait erat dengan sifat kontan dari jual beli tanah yang dianut oleh UUPA berdasarkan hukum adat. Tidaklah mungkin sifat kontan dapat terpenuhi jika pembeli bukan sebagai subyek hak atas tanah dari tanah yang akan dibelinya. Hal ini tentunya akan berbeda apabila jual beli tanah yang dianut oleh UUPA mengacu kepada KUHPerdara, di mana peralihan hak atas tanahnya tidak seketika dan bersamaan pada saat dilakukannya pembayaran, melainkan

baru berpindah hak atas tanah tersebut setelah dilakukannya perbuatan hukum lain, yaitu melalui penyerahan yuridis (*juridische levering*).

Pendapat tersebut di atas terkait dengan apa yang dinyatakan oleh Boedi Harsono yang mengatakan apa yang dicantumkan dalam UUPA mengenai Hukum Adat dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional, bukanlah sekedar pemanis atau pernyataan kosong, melainkan harus diterima dan ditafsirkan sebagai kehendak yang sebenarnya dari pembentuk undang-undang yang melahirkan UUPA.<sup>72</sup> Selanjutnya Boedi Harsono juga kembali menegaskan bahwa dalam Hukum Tanah Nasional tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi tiap-tiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh subyeknya.<sup>73</sup>

Untuk memperjelas pengaruh sifat kontan dalam jual beli hak atas tanah yang dianut UUPA, dapat penulis jabarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:



**J. Aspek Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang  
Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli**

## **1. Pengaturan Dan Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli**

Salah satu tujuan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 itu adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan memberikan manfaat bagi masyarakat pemilik tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan.

Menurut Supratman, R. SH, kepastian hukum disini adalah kepastian mengenai ganti rugi dan kepastian mengenai pihak yang seharusnya menerima ganti rugi tersebut. Sedangkan kepastian hukum bagi Pemerintah adalah kepastian mengenai pelaksanaan pembangunan tersebut sehingga tidak merugikan keuangan negara yang pada hakekatnya merupakan beban masyarakat juga. Konkritnya dengan kepastian dan perlindungan tersebut pelaksanaan pembangunan yang telah menggunakan keuangan negara tidak terhambat hanya disebabkan timbulnya masalah oleh beberapa pemilik atau pihak yang memperoleh kuasa atas peralihan hak tanah tersebut.<sup>74</sup>

Adapun yang dimaksud dengan pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah: "Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah

---

<sup>74</sup>Supratman, R., *Op. Cit.*, hal 2.

dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 pada tanggal 5 Juni 2006 telah dirubah melalui Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dengan tujuan untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditegaskan sebagai berikut:

#### Pasal 1

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 1 angka 3 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 1

3. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Berangkat dari ketentuan pasal tersebut di atas, maka pengertian pengadaan tanah dipersempit dengan mengaburkan peluang/hak kepada Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah dengan cara pencabutan hak atas tanah. Mengaburkan di sini dimaknai mengingat pada pasal-

pasal yang lainnya keberadaan pencabutan hak atas tanah masih dipertahankan tanpa dirubah dan dicabut secara keseluruhan oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Selanjutnya yang dimaksud dengan kepentingan umum menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah: “Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”.

Sehubungan dengan pengertian kepentingan umum di atas, kembali Supratman. R menegaskan bahwa:

“Pada hakekatnya pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk kepentingan sebagian besar masyarakat. Manfaat yang lebih besar tersebut tidak seharusnya dikalahkan oleh kepentingan dari sebagian masyarakat, karena kerugian yang timbul sebagai akibat tidak terlaksananya pembangunan untuk kepentingan umum tersebut tidak hanya diderita oleh masyarakat yang terkena langsung saja melainkan juga menjadi beban masyarakat lainnya dan Pemerintah”.<sup>75</sup>

Dari dua pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan unsur-unsur pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah saat ini adalah sebagai berikut:

1. setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah;
2. tanah dimaksud untuk dimanfaatkan guna pembangunan untuk kepentingan umum/kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat;

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hal 3.

3. dilakukan dengan cara pelepasan hak (alternatif pencabutan hak atas tanah baru dapat dilakukan setelah memenuhi beberapa syarat dan proses);
4. pelepasan hak diberikan ganti rugi sebagai kompensasi, termasuk bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut.

Berkaitan dengan hak-hak atas tanah, di dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan hak atas tanah itu adalah hak atas bidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagaimana yang telah diisyaratkan oleh ketentuan Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, maka hak-hak atas tanah yang dimaksud adalah:

- a. hak milik
- b. hak guna usaha
- c. hak guna bangunan
- d. hak pakai
- e. hak sewa
- f. hak membuka tanah
- g. hak memungut hasil hutan
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup>Imam Soetiknyo, *Op. Cit.*, hal 111.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ditegaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah tersebut meliputi:

- a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum / air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga-lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti asuhan;
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Ruang lingkup yang bersifat pembatasan aktifitas pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum tersebut di atas, selanjutnya dipersempit kembali ruang lingkungannya oleh Pasal 1 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

4. Ketentuan Pasal 5 diubah, sehingga Pasal 5 berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya;
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik."

Berangkat dari ketentuan Pasal 1 ayat (4) di atas, maka ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum yang semula meliputi dua puluh satu obyek, sekarang menjadi tujuh. Dengan demikian setiap aktifitas pengadaan tanah yang peruntukkannya diluar ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, bukan/tidak masuk dalam katagori pembangunan untuk kepentingan umum.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditegaskan bahwa Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli.

Kemudian dalam Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juga ditegaskan bahwa Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah atau cara lain yang disepakai para pihak.

Maksud pengadaan tanah secara langsung sebagaimana ditegaskan dalam dua ketentuan tersebut di atas adalah dapat dilakukan tanpa melalui Panitia Pengadaan Tanah, di mana Pemerintah atau Pemerintah Daerah melalui Unit Kerja yang berwenang untuk itu dapat langsung mempersiapkan pelaksanaan jual beli untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan.

Adapun yang dimaksud dengan jual beli tidak didefinisikan pengertiannya oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, sehingga menurut asasnya mengacu kepada UUPA yang menggunakan lembaga jual beli berdasarkan pengertian hukum adat.

Secara garis besar pengaturan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan yang berlaku saat ini (Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006) tidak berbeda dengan pengaturan sebelumnya yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Berdasarkan Pasal 2, Pasal 21, dan Pasal 23 Keputusan

Presiden Nomor 55 Tahun 1993, pengadaan tanah untuk pembangunan di atas tanah hak dapat dilakukan dengan tiga cara yaitu: Pertama, dalam hal tanah yang akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan yang masuk dalam katagori kepentingan umum, dilakukan melalui panitia pengadaan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah; Kedua, dalam hal tanah yang akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan tidak termasuk dalam katagori kepentingan umum, atau masuk dalam katagori kepentingan umum tapi luas tanahnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan; Ketiga, pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah, merupakan cara terakhir apabila cara pelepasan hak atas tanah, jual beli, tukar menukar, atau cara lainnya tidak dapat dilaksanakan.<sup>77</sup>

## **2. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara langsung Melalui Jual Beli**

---

<sup>77</sup>Achmad Rubaie, *Op. Cit.*, hal 85.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari 1 ha, baik yang diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 maupun yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli tukar menukar, hibah atau cara lain yang disepakai para pihak.

Di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 hanya ditemukan 1 pasal yang mengatur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari 1 ha, yaitu melalui Pasal 21. Sedangkan bagaimana prosedur pelaksanaannya tidak dijelaskan, berbeda dengan prosedur pengadaan tanah yang dilakukan melalui pelepasan dan pencabutan hak yang diatur secara rinci.

Selanjutnya menurut peraturan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994, khususnya dalam Bab V tentang Pengadaan Tanah Skala Kecil Pasal 41 sampai dengan Pasal 44 diatur sebagai berikut:

## **BAB V**

### **PENGADAAN TANAH SKALA KECIL**

#### **Pasal 41**

Apabila tanah yang diperlukan luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, setelah menerima persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (30), instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dapat melaksanakan pengadaan tanah tersebut secara langsung dengan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atas dasar kesepakatan.

#### **Pasal 42**

- (1) Bentuk dan besarnya ganti kerugian ditetapkan oleh kedua belah pihak
- (2) Besarnya ganti rugi ditetapkan berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dari tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1).

#### **Pasal 43**

- (1) Apabila tidak dicapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, lokasi pembangunan dipindahkan.
- (2) Apabila lokasi pembangunan tidak mungkin dipindahkan, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan cara pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Bab III dan Bab IV.

#### **Pasal 44**

Apabila dikehendaki sejak semula instansi Pemerintah yang memerlukan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan cara pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Bab III dan Bab IV.

Berdasarkan ketentuan Bab V tentang Pengadaan Tanah Skala Kecil di atas, sama sekali tidak menyinggung pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya di bawah 1 ha melalui jual beli sebagaimana telah diamanahkan oleh Pasal 21 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, justru yang diatur adalah bagaimana prosedur

pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung/tanpa panitia pengadaan tanah melalui pelepasan hak.

Ketidakjelasan pengaturan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil tersebut di atas, tidak jauh berbeda dengan yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga hanya ditemukan 1 pasal yang mengatur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari 1 ha dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, hibah atau cara lain yang disepakai para pihak, yaitu melalui Pasal 20. Sedangkan bagaimana prosedur pelaksanaannya tidak dijelaskan seperti halnya prosedur pengadaan tanah yang dilakukan melalui pelepasan dan pencabutan hak yang diatur secara rinci.

Menurut peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, khususnya dalam Bab IV Bagian Kedua tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Yang Luasnya Tidak Lebih Dari 1 (satu) Hektar (Skala Kecil) Pasal 54 sampai dengan Pasal 60 diatur sebagai berikut:

#### **BAB IV**

#### **TATA CARA PENGADAAN TANAH**

## **Bagian Kedua**

Untuk Tanah Yang Luasnya Tidak Lebih Dari 1 (satu) Hektar  
(Skala Kecil)

### **Pasal 54**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota atau dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

### **Pasal 55**

Pengadaan tanah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 dilakukan sesuai dengan status tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

### **Pasal 56**

- (1) Dalam hal tanah yang dilepaskan sudah bersertipikat, maka pelepasan/penyerahan hak atas tanah dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah dengan membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan instansi pemerintah yang bersangkutan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah.
- (2) Pelaksanaan pelepasan/penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh para pihak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, atau Pejabat Pembuat Akta Tanah, atau Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- (3) Pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada pemegang hak atas tanah yang telah melepaskan/menyerahkan hak atas tanahnya didasarkan pada musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.

### **Pasal 57**

- (1) Dalam hal tanah yang diserahkan kepada instansi pemerintah belum bersertipikat, maka penyerahan tanahnya dilaksanakan oleh pemilik tanah dengan membuat surat penyerahan kepemilikan tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan instansi pemerintah yang bersangkutan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah.
- (2) Pelaksanaan penyerahan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh para pihak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- (3) Pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada pemilik tanah yang telah menyerahkan tanahnya didasarkan pada musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.

#### **Pasal 58**

- (1) Dalam hal pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan berbeda dengan pemilik bangunan dan/atau pemilik tanaman dan/atau pemilik benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, maka pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah diberikan kepada pemegang hak atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan/atau pemilik bangunan dan/atau pemilik tanaman dan/atau pemilik benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dilepaskan kepada instansi pemerintah yang bersangkutan.
- (2) Penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah didasarkan pada musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik yang bersangkutan dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur standar harga yang bersangkutan.

#### **Pasal 59**

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan disekitar lokasi.

#### **Pasal 60**

Dalam hal pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, maka pengadaan tanahnya dilakukan dengan menggunakan tata cara pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam BAB IV Bagian Pertama peraturan ini.

Berdasarkan ketentuan Bab IV Bagian Kedua di atas, dapat diketahui hanya 2 pasal, yaitu Pasal 54 dan Pasal 55 yang menyinggung pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya di bawah 1 ha melalui jual beli sebagaimana telah diamanahkan oleh Pasal

20 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Namun berdasarkan Pasal 55 tersebut, diperoleh sedikit kejelasan bahwa pengadaan tanah secara langsung melalui jual beli itu, penekanannya harus sesuai dengan status tanah yang akan dibeli. Setelah itu, pasal-pasal selanjutnya tidak ada kejelasan lagi bagaimana prosedur pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung melalui jual beli, justru yang diatur adalah bagaimana prosedur pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung/tanpa panitia pengadaan tanah melalui pelepasan hak.

Menurut Boedi Harsono, selain mengetahui isi dan rumusan pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, untuk dapat memahami secara benar ketentuan-ketentuan hukumnya, baik yang berupa norma-norma hukum tertulis yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan maupun yang berlaku sebagai hukum tidak tertulis, perlu dipahami konsepsi yang melandasi Hukum Tanah Nasional, asas-asas yang digunakan dan sistem pengaturannya. Tanpa memahami hal-hal tersebut dapat memberi arti yang keliru pada ketentuan-ketentuan hukum yang bersangkutan, yang akan mengakibatkan kesalahan pula dalam melaksanakannya. Konsepsi dan asas-asas hukum yang digunakan umumnya tidak tampak dirumuskan dalam peraturan hukum yang bersangkutan. Hal yang sama

seringkali juga berlaku pada sistemnya. Hal-hal tersebut harus dicari dan ditemukan dari sumber lain.<sup>78</sup>

Berangkat dari pendapat Boedi Harsono di atas, maka terhadap ketentuan Pasal 55 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 yang menekankan jual beli berdasarkan pada status hak atas tanahnya, dapat diartikan bahwa jual beli tersebut harus sesuai dan sinkron antara Pemerintah/Pemerintah Daerah sebagai subyek hak atas tanah dengan status obyek hak atas tanah yang akan dibeli, dan oleh karena itu prosedur pelaksanaannya harus sesuai dengan konsepsi, asas-asas dan sistem pengaturan yang melandasi Hukum Tanah Nasional.

Selanjutnya Boedi Harsono menegaskan tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengadan tanah melalui acara pemberian hak baru, pemindahan hak, pelepasan hak dan pencabutan hak, bahwa disediakan berbagai cara perolehan tanah yang ketentuan-ketentuannya disusun dalam suatu sistem yang didasarkan atas kenyataan:

1. Status tanah yang tersedia:
  - a. Tanahnya Tanah Negara atau
  - b. Tanah Hak.
2. Kalau tanahnya tanah hak, apakah pemegang haknya:
  - a. Bersedia ataukah
  - b. Tidak bersedia menyerahkan atau memindahkan hak atas tanahnya.

---

<sup>78</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 341-342.

3. Kalau pemegang haknya bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah pihak yang memerlukan:
  - a. Memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan ataukah
  - b. Tidak memenuhi syaratnya.<sup>79</sup>

Berdasarkan kriteria tersebut tersusun sistem perolehan hak atas tanah baik untuk keperluan pribadi/usaha maupun untuk kepentingan umum, sebagai berikut:

1. Kalau tanah yang tersedia Tanah Negara: harus ditempuh acara permohonan hak baru;
2. Kalau yang tersedia Tanah Hak:
  - a. Dan ada persetujuan bersama serta kata sepakat mengenai penyerahan tanah yang bersangkutan berikut imbalannya:
    - 1) Ditempuh acara pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan memenuhi syarat sebagai pemegang haknya.
    - 2) Ditempuh acara pelepasan hak, diikuti pemberian hak baru yang sesuai.
  - b. Jika musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, ditempuh acara pencabutan hak, jika tanah diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan tidak dapat digunakan tanah yang lain.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal 341-344.

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal 344.

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, dengan sangat jelas John Salindeho mengungkapkan bahwa sepanjang menyangkut jual beli Hak Milik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hanya dapat dipertimbangkan tentunya badan-badan yang tercakup dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Selain itu, tanah-tanah yang dibutuhkan dapat diselesaikan dengan cara jual beli (bukan pembebasan hak/pelepasan hak) seandainya tanah yang dihajatkan itu adalah tanah hak yang statusnya dapat dipunyai oleh pihak yang memerlukan.<sup>81</sup>

Berangkat dari dua pendapat tersebut di atas, dikaitkan dengan ketidakjelasan pengaturan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli, maka dapat diinterpretasikan bahwa Pemerintah/Pemerintah Daerah hanya dapat melakukan pembelian hak atas tanah yang berstatus Hak Pakai karena jenis hak atas tanah ini saja yang dapat diperoleh oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah mengingat prinsip jual beli hak atas tanah yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional adalah bersifat kontan. Prosedur pelaksanaannya tentunya juga harus mengacu kepada prosedur jual beli hak atas tanah pada umumnya yang berlaku di Indonesia, khususnya

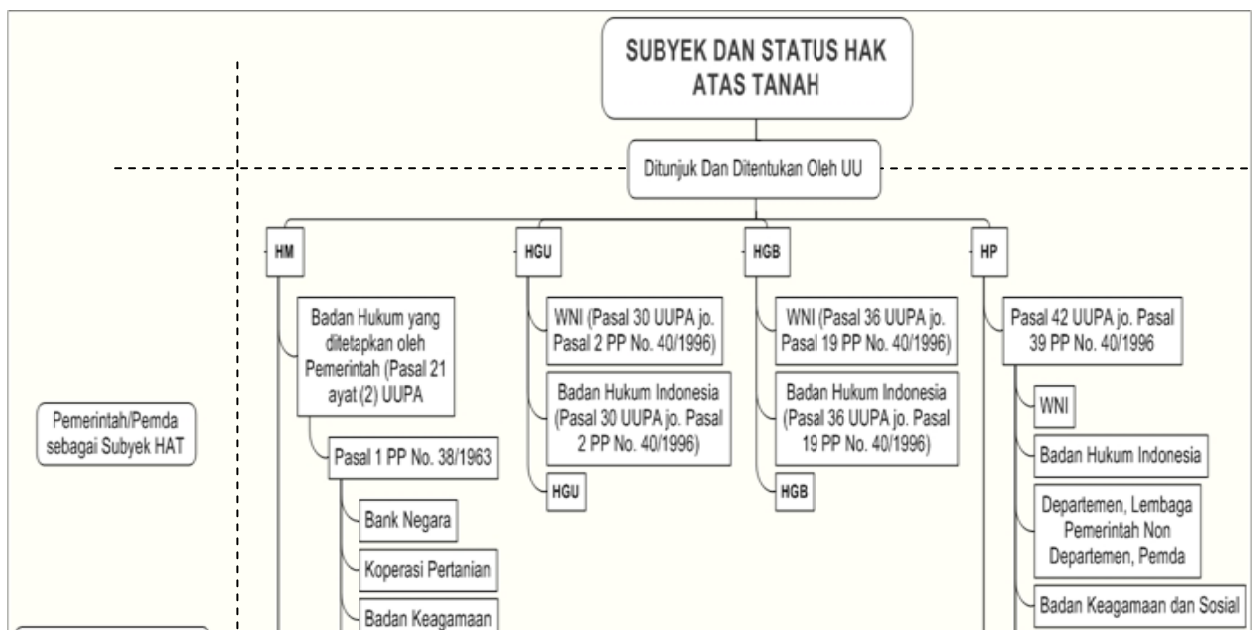
---

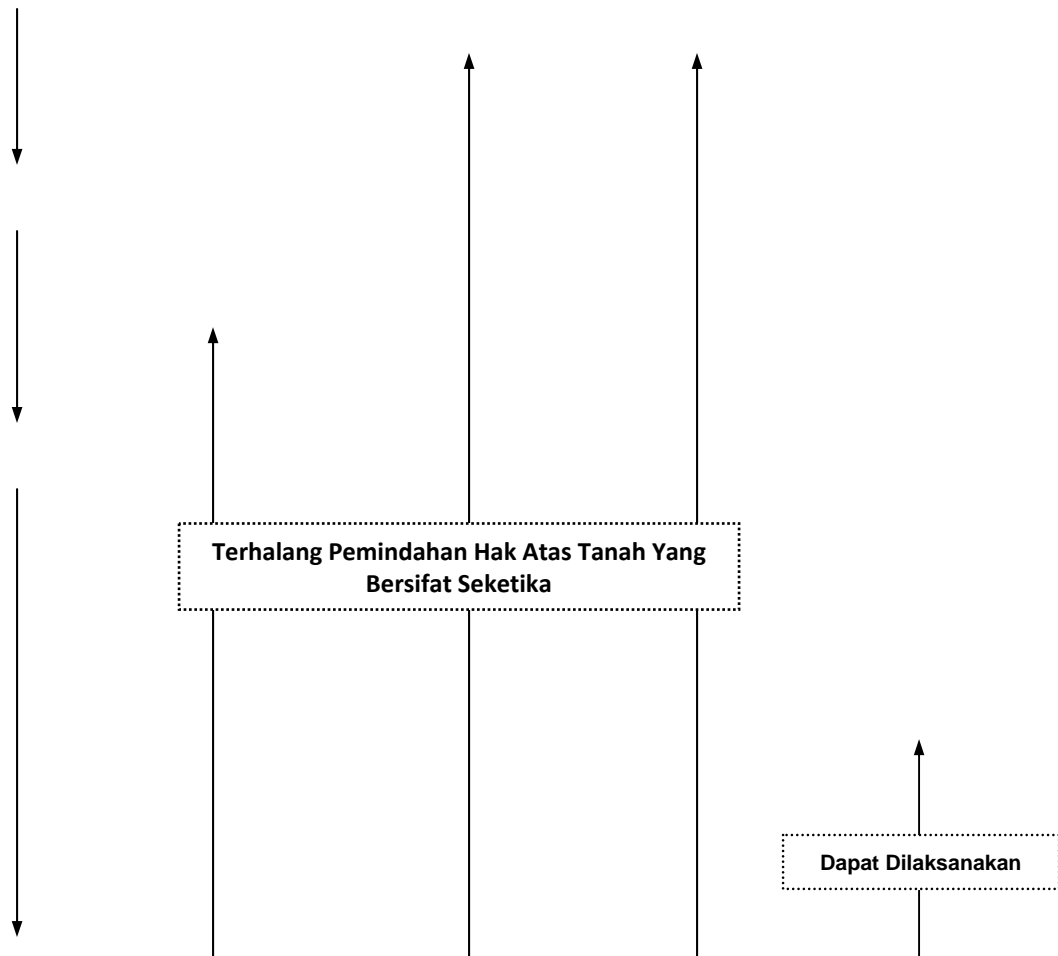
<sup>81</sup>John Salindeho, *Op. Cit.*, hal 161.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Untuk memberikan gambaran pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual, dapat penulis jabarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:

### SKEMA Pemerintah Sebagai Subyek HAT Dalam Kaitannya Dengan Peralihan HAT Melalui Jual Beli





### **3. Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara langsung Melalui Jual Beli**

Untuk mengkaji dan mengetahui akibat hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli, maka akan dikemukakan kembali pendapat para sarjana. Hal ini mengingat dalam UUPA tidak ditegaskan secara pasti akibat hukumnya jika yang membeli (terjadinya perbuatan hukum pemindahan hak atas

tanah) dilakukan Pemerintah/Pemerintah Daerah. UUPA hanya secara tegas menyatakan melalui Pasal 26 yang berbunyi:

### **Pasal 26**

- (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negara asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA di atas, diketahui yang disebut secara tegas hanya orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara.

Untuk itu, dikemukakan beberapa pendapat para ahli terkait hal tersebut sebagai berikut:

#### **1. Pendapat Adrian Sutedi**

Jika salah satu syarat materiil ini tidak dipenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli atau tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemilik hak atas tanah, atau tanah

yang diperjualbelikan sedang dalam sengketa atau merupakan tanah yang tidak boleh diperjualbelikan, maka jual beli tanah tersebut adalah tidak sah. Jual beli tanah yang dilakukan yang dilakukan oleh yang tidak berhak adalah batal demi hukum. Artinya, sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli.<sup>82</sup>

## 2. John Salindeho

Sepanjang menyangkut jual beli Hak Milik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hanya dapat dipertimbangkan tentunya badan-badan yang tercakup dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.<sup>83</sup>

## 3. Boedi Harsono

Acara pelepasan hak atau pembebasan tanah ditempuh dalam usaha memperoleh tanah atas dasar kesepakatan bersama yang dicapai melalui musyawarah, jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang bersangkutan. Misalnya, jika yang memerlukan tanah suatu instansi pemerintah atau badan hukum perseroan terbatas, sedang tanah yang diperlukan berstatus tanah Hak Milik. Memperoleh tanah

---

<sup>82</sup>Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal 77-79.

<sup>83</sup>John Salindeho, *Op. Cit.*, hal 161.

tersebut melalui acara jual beli, yang merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, tidak diperbolehkan oleh Pasal 26 UUPA.<sup>84</sup>

Terkait Hak Pakai sebagai obyek jual beli hak atas tanah, Effendi Perangin menyatakan sebagai berikut:

“Apakah Hak Pakai dan Hak Sewa dapat dijual atau tidak, itu tergantung dari isi surat perjanjian pemberiannya (bila diperjanjikan) atau surat keputusan pemberian haknya (kalau diberikan oleh Negara). Biasanya kalau Hak Pakai diberikan oleh Negara (Negara Tidak boleh menyewakan tanah, sebab Negara bukan pemilik tanah), dalam surat keputusan pemberian haknya disebut bahwa tanpa izin dari pemberi hak, maka Hak Pakai itu tidak dapat dialihkan (dijual). Yang pasti ialah Hak Pakai yang pemegang haknya instansi Pemerintah dan Kedutaan Asing tidak boleh dijual, karena diberikan hanya untuk dipakai sendiri”.<sup>85</sup>

Berpijak dari pendapat para sarjana di atas, maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan Pemerintah/Pemerintah Daerah melalui jual beli terhadap obyek hak atas tanah selain yang berstatus Hak Pakai adalah batal demi hukum, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 26 UUPA.

Namun demikian, timbul suatu pertanyaan lain apakah praktek pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan Pemerintah/Pemerintah Daerah melalui jual beli terhadap Hak Milik atas tanah yang disebabkan oleh ketidakjelasan dan ketidaksinkronan peraturan perundangan yang mengaturnya secara khusus (Keputusan

---

<sup>84</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 334.

<sup>85</sup>Effendi Perangin, *Praktek Jual Beli Tanah*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994), hal 10.

Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006), adalah batal demi hukum? Dalam menjawab pertanyaan ini, tentunya perlu digali informasi dari para birokrat dan praktisi yang secara langsung melaksanakan dan mempraktekkannya di lapangan.

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### K. Gambaran Umum Profil Pemerintah Kabupaten Sambas

Kabupaten Sambas terletak di bagian paling utara Provinsi Kalimantan Barat atau di antara 2°08' Lintang Utara serta 0°33' Lintang Utara dan 108°39' Bujur Timur serta 110°04' Bujur Timur, dengan luas wilayahnya adalah 6.395,70 km<sup>2</sup> atau 4,36 % dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Barat. Secara administratif, batas wilayah Kabupaten Sambas adalah:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Serawak (Malaysia Timur) dan Laut Natuna;
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bengkayang dan Kota Singkawang;
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Laut Natuna;
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Bengkayang dan Serawak (Malaysia Timur).<sup>86</sup>

Panjang perbatasan Kabupaten Sambas dengan negara bagian Serawak (Malaysia Timur) ± 97 km. Sedangkan panjang pantai yang berbatasan langsung dengan Laut Natuna ± 128,5 km.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Bappeda Kabupaten Sambas, *Profil Kabupaten Sambas*, 2007.

<sup>87</sup> *Ibid.*

Pemerintah Kabupaten Sambas dibentuk berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Perpanjangan Pembentukan Daerah Tingkat II Di Kalimantan jo. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 Sebagai Undang-Undang, dengan ibukota pemerintahannya terletak di Kota Administratif Singkawang.

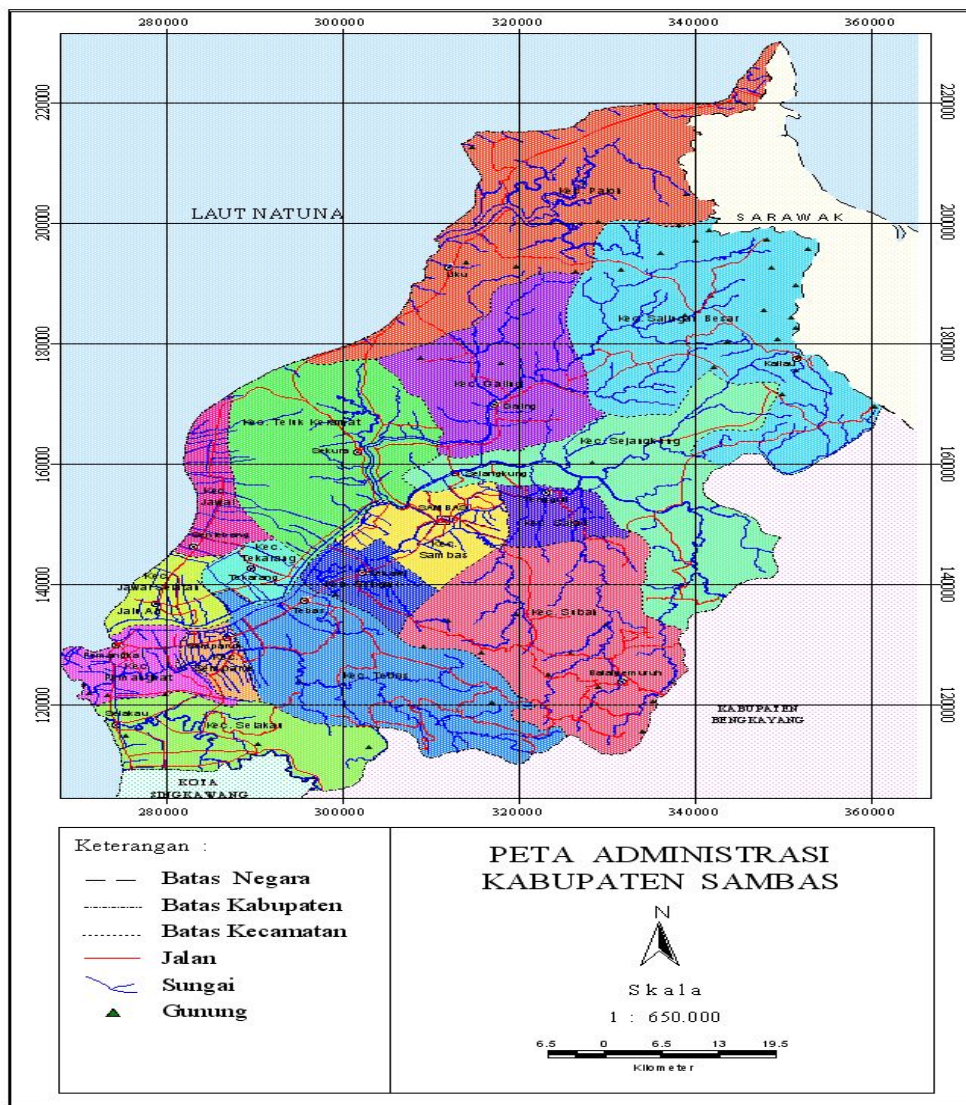
Selanjutnya berturut-turut pada tahun 1999 dan tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Sambas dimekarkan wilayahnya menjadi dua pemerintah kabupaten dan satu pemerintah kota yaitu Pemerintah Kabupaten Sambas dengan ibukota pemerintahannya terletak di Sambas, Pemerintah Kabupaten Bengkayang dengan ibukota pemerintahannya terletak di Bengkayang, dan Pemerintah Kota Singkawang. Pembentukan Pemerintah Kabupaten Bengkayang berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1999, sedangkan Pemerintah Kota Singkawang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001.

Sejak dimekarkan sampai saat ini, wilayah Kabupaten Sambas meliputi 19 kecamatan, yaitu Kecamatan Sambas, Kecamatan Paloh, Kecamatan Sajingan Besar, Kecamatan Galing, Kecamatan Sejangkung, Kecamatan Sajad, Kecamatan Tangaran, Kecamatan Subah, Kecamatan Sebawi, Kecamatan Teluk Keramat, Kecamatan Tekarang, Kecamatan Jawai, Kecamatan Jawai Selatan, Kecamatan Tebas, Kecamatan

Semparuk, Kecamatan Selakau Timur, Kecamatan Selakau, Kecamatan Salatiga, dan Kecamatan Pemangkat.<sup>88</sup>

Untuk memberi ilustrasi dari uraian di atas, dapat dilihat pada gambar Peta Administrasi Kabupaten Sambas sebagai berikut:

**Gambar**  
Peta Administrasi Kabupaten Sambas



<sup>88</sup> *Ibid.*

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sambas, dinyatakan sebagai berikut:

## **Pasal 2**

(1) Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sambas.

(2) Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sambas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :

A. Sekretariat Daerah.

B. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Dinas Daerah terdiri dari :

1. Dinas Pendidikan;
2. Dinas Kesehatan;
3. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, Pengairan, Energi dan Sumber Daya Mineral;
4. Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Tata Ruang dan Perumahan;
5. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
6. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika;
7. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
8. Dinas Pemuda, Olah raga, Kebudayaan dan Pariwisata;
9. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, Menengah, Perindustrian dan Perdagangan;
10. Dinas Pertanian dan Peternakan;
11. Dinas Kelautan dan Perikanan;
12. Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
13. Dinas Pendapatan Daerah;

D. Lembaga Teknis Daerah terdiri dari :

1. Inspektorat Kabupaten;
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
3. Badan Kepegawaian Daerah;
4. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
5. Badan Lingkungan Hidup;
6. Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu;

7. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa,
  8. Badan Ketahanan Pangan, Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan;
  9. Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat;
  10. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah;
  11. Rumah Sakit Umum Daerah Sambas;
  12. Rumah Sakit Umum Daerah Pemangkat;
- E. Satuan Polisi Pamong Praja.
- F. Kecamatan.
- G. Kelurahan.
- H. Staf Ahli.

Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 9 Tahun 2008 tersebut di atas merupakan peraturan daerah yang mencabut dan mengganti Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 14 Tahun 2003.

Hal yang terkait secara langsung dengan fokus penelitian ini adalah mengenai tugas pokok dan fungsi organisasi perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Sambas dalam melaksanakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 9 Tahun 2008 tersebut di atas yaitu Peraturan Bupati Sambas Nomor 34 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi, Tugas Pokok, Fungsi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, Pasal 12 jo. Pasal 15 menyatakan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan tugas pokok Sub Bagian Pertanahan pada Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas.

Sebelumnya, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 14 Tahun 2003, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan tugas pokok dari Sub Bagian Pengadaan pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, diketahui sejak berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 9 Tahun 2008, penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Sub Bagian Pertanahan pada Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, bukan lagi dilakukan oleh Sub Bagian Pengadaan pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas.

**L. Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001**

Proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas guna pembangunan gedung kantor pemerintahan pada tahun 2001, pada saat itu tentunya mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994, ditegaskan sebagai berikut:

#### **Pasal 6**

- (1) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.
- (2) Apabila tanah yang diperlukan terletak di 2 (dua) wilayah Kabupaten/Kotamadya, atau di wilayah DKI Jakarta, maka permohonan dimaksud ayat (1) diajukan kepada Gubernur melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) di lengkapi dengan keterangan mengenai:
  - a. Lokasi tanah yang diperlukan;
  - b. Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan;
  - c. Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
  - d. Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 tersebut di atas, maka diketahui bahwa tahap persiapan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didahului dengan adanya permohonan penetapan lokasi oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota (sekarang walikota) melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001, ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 1 Tahun 1994 tidak dilakukan persis seperti itu, tetapi dalam prakteknya dilaksanakan sesuai dengan situasi pada saat itu tanpa mengurangi makna dari aturan hukum itu sendiri, mengingat suatu hal yang rancu jika Bupati sebagai pengguna melakukan permohonan penetapan lokasi kepada dirinya sendiri. Oleh karena itu pelaksanaannya melalui pembahasan bersama dengan organisasi perangkat daerah terkait dengan memperhatikan Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 15 Tahun 1996 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sambas dan Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas Ibukota Kabupaten Sambas Sampai Dengan Tahun 2010. Pembahasan pengadaan tanah untuk pembangunan gedung perkantoran pemerintah itu dilakukan secara menyeluruh terhadap semua organisasi perangkat daerah yang memerlukan dengan melibatkan unsur dari Kantor Pertanahan, yang hasil pembahasannya dituangkan dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja/RASK (sekarang Rencana Kerja dan Anggaran /RKA) pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, untuk selanjutnya ditetapkan sebagai Dokumen Anggaran Satuan Kerja/DASK (sekarang Dokumen Pelaksanaan Anggaran/DPA).<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

Melalui proses tersebut di atas, secara langsung dianggap juga telah memenuhi ketentuan Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994<sup>90</sup>, yang menegaskan sebagai berikut:

### **Pasal 7**

- (1) Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), Bupati/Walikota memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk mengadakan koordinasi dengan ketua Bappeda Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- (2) Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk mengadakan koordinasi dengan ketua Bappeda Tingkat I atau Dinas Tata Kota, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- (3) Apabila rencana penggunaan tanahnya sudah sesuai dengan dan berdasar Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), Bupati/Walikota atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

---

<sup>90</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

Hanya saja pada saat itu ketentuan Pasal 7 ayat (3) tidak dipenuhi. Seharusnya terdapat suatu penetapan tertulis sebagai landasan operasional pelaksanaannya dalam bentuk Keputusan Bupati Sambas tentang penetapan lokasi pembangunan, yang teknisnya dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas.

Tidak dipenuhinya ketentuan Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 , pada prinsipnya tidak dilanggar karena secara umum lokasi pembangunan sudah tergambar pada Peta Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas sebagaimana telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Sambas Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas Ibukota Kabupaten Sambas Sampai Dengan Tahun 2010.<sup>91</sup> Adapun Peta Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas yang dimaksud dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

---

<sup>91</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

**Gambar**  
Peta Rencana Umum Tata Ruang Kota Sambas



Namun demikian, untuk proyek-proyek pengadaan tanah sejak berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, rencana lokasi pembangunan sudah ditetapkan melalui Keputusan Bupati<sup>92</sup>. Penetapan lokasi pembangunan melalui Keputusan Bupati selain untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, juga mempunyai arti penting

<sup>92</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

untuk mengantisipasi terjadinya peralihan hak atas tanah karena spekulasi.<sup>93</sup>

Selanjutnya adalah tahap pelaksanaan, khususnya terhadap proses pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung melalui pembelian terhadap tanah Hak Milik. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 beserta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994, dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 beserta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, tidak menjelaskan jual beli yang dimaksud dan bagaimana prosedurnya sehingga dalam prakteknya menimbulkan multi penafsiran yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum yang seharusnya menjadi unsur yang paling pokok yang harus dipenuhi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Terhadap pembelian dua bidang tanah Hak Milik dengan SHM Nomor: 166 dengan luas 6.505 m<sup>2</sup> atas nama Ibu Sitinah dan SHM Nomor: 165 dengan luas 4.880 m<sup>2</sup> atas nama Ibu Manisyah melalui Akta Jual Beli Nomor 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor 34/SBS/2001,

---

<sup>93</sup>Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

adalah untuk memenuhi ketentuan Pasal 21 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, ketentuan mana juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006<sup>94</sup>.

Berdasarkan keterangan di atas, diketahui bahwa pengertian jual beli dalam praktek pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditasirkan seperti jual beli dalam arti yang umum, bukan dalam pengertian jual beli yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional.

Adapun proses pelaksanaan jual belinya dilakukan langsung oleh Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas melalui Kepala Sub Bagian Pengadaan yang karena jabatannya menjadi Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), tanpa melalui Panitia Pengadaan Tanah dan Tim Penilai Harga<sup>95</sup>. Dalam hal ini PPTK melakukan inventarisasi, pendekatan dan negosiasi harga dengan perpatokan pada batas maksimal jumlah anggaran yang tersedia dan tetap mengacu pada NJOP dan harga nyata tanah kepada pemilik Hak Milik atas tanah dalam upaya merealisasikan jual beli tanah Hak Milik tersebut<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009); Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

<sup>95</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

<sup>96</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

Setelah menemukan kesepakatan dengan pemilik Hak Milik atas tanah, maka ditentukan waktu dan tempat penandatanganan yang dalam studi kasus ini dilaksanakan pada hari Senin tanggal 6 Agustus 2001 di hadapan Camat Sambas selaku PPAT Sementara yang dilangsungkan di Kantor Camat Sambas. Hanya saja pada saat itu dengan alasan teknis, penandatanganan Akta Jual Beli tidak dilangsungkan bersamaan antara pemilik Hak Atas Tanah selaku penjual dengan Bupati Sambas selaku pembeli. Penandatanganan Akta Jual Beli oleh Bupati Sambas dilangsungkan di tempat yang berbeda dan dalam waktu berselang setelah pemilik Hak Milik atas tanah menandatangani Akta Jual Beli tersebut<sup>97</sup>.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 101 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pembuatan Akta Jual Beli Tanah wajib dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut, atau orang yang dikuasakan melalui kuasa tertulis. Dalam hal ini, Bupati Sambas selaku Kepala Daerah yang telah memperoleh kuasa dan wewenang berdasarkan undang-undang dalam bertindak untuk dan atas

---

<sup>97</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

nama pemerintah daerah<sup>98</sup> dapat memberikan kuasa kepada bawahannya<sup>99</sup> atau orang lain melalui kuasa khusus tertulis dalam bertindak untuk dan atas nama Bupati Sambas.

Dalam kasus jual beli terhadap SHM Nomor: 166 atas nama Ibu Sitinah dan SHM Nomor: 165 atas nama Ibu Manisyah tersebut, seharusnya tidak dapat langsung dilakukan karena pihak pembeli Ir. Burhanuddin A. Rasyid sebagai Bupati Sambas dalam komparisi Akta Jual Belinya bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas, sedangkan tanah tersebut masih bertatus Hak Milik. Oleh karena itu, terlebih dahulu harus ada perbuatan hukum dan proses lainnya, yaitu melalui permohonan penurunan Hak Milik atas tanah oleh pemiliknya menjadi tanah Hak Pakai kepada Kantor Pertanahan setempat. Setelah status tanahnya menjadi Hak Pakai, baru dapat dilangsungkan jual beli antara Pemerintah Kabupaten Sambas dengan pemegang Hak Pakai tersebut, untuk selanjutnya didaftar dan dibalik nama atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas.

Berbeda jika dalam pelaksanaan jual beli tanah tersebut, dalam komparisinya disebutkan Ir. Burhanuddin A. Rasyid bertindak untuk dan atas nama diri sendiri, maka jual beli terhadap tanah Hak Milik tersebut

---

<sup>98</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Op. Cit.*, hal 108.

<sup>99</sup> Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, (Surabaya: LaksBang Justitia, 2009), hal 13-15.

dapat dilaksanakan. Pembelian atas nama pribadi dengan menggunakan pembiayaan dari anggaran daerah ini tentunya tidak dibenarkan dan akan menjadi temuan oleh lembaga pemeriksa keuangan negara, namun hal ini tidak akan bermasalah jika dalam proses selanjutnya, ketentuan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak Akta Jual Belinya ditandatangani langsung didaftarkan ke Kantor Pertanahan dan disertipikatkan atas nama Ir. Burhanuddin A. Rasyid. Setelah itu segera ditindaklanjuti dengan pelepasan Hak Milik atas tanah menjadi Tanah Negara oleh Ir. Burhanuddin A. Rasyid, untuk kemudian dimohonkan Hak Pakai oleh Pemerintah Kabupaten Sambas. Dengan demikian, konstruksi hukum lembaga jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional tidak dilanggar, dan sekaligus menghilangkan adanya unsur kerugian keuangan negara untuk keuntungan pribadi, karena tanah yang dibeli tersebut pada proses akhirnya menjadi tanah Hak Pakai atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas.

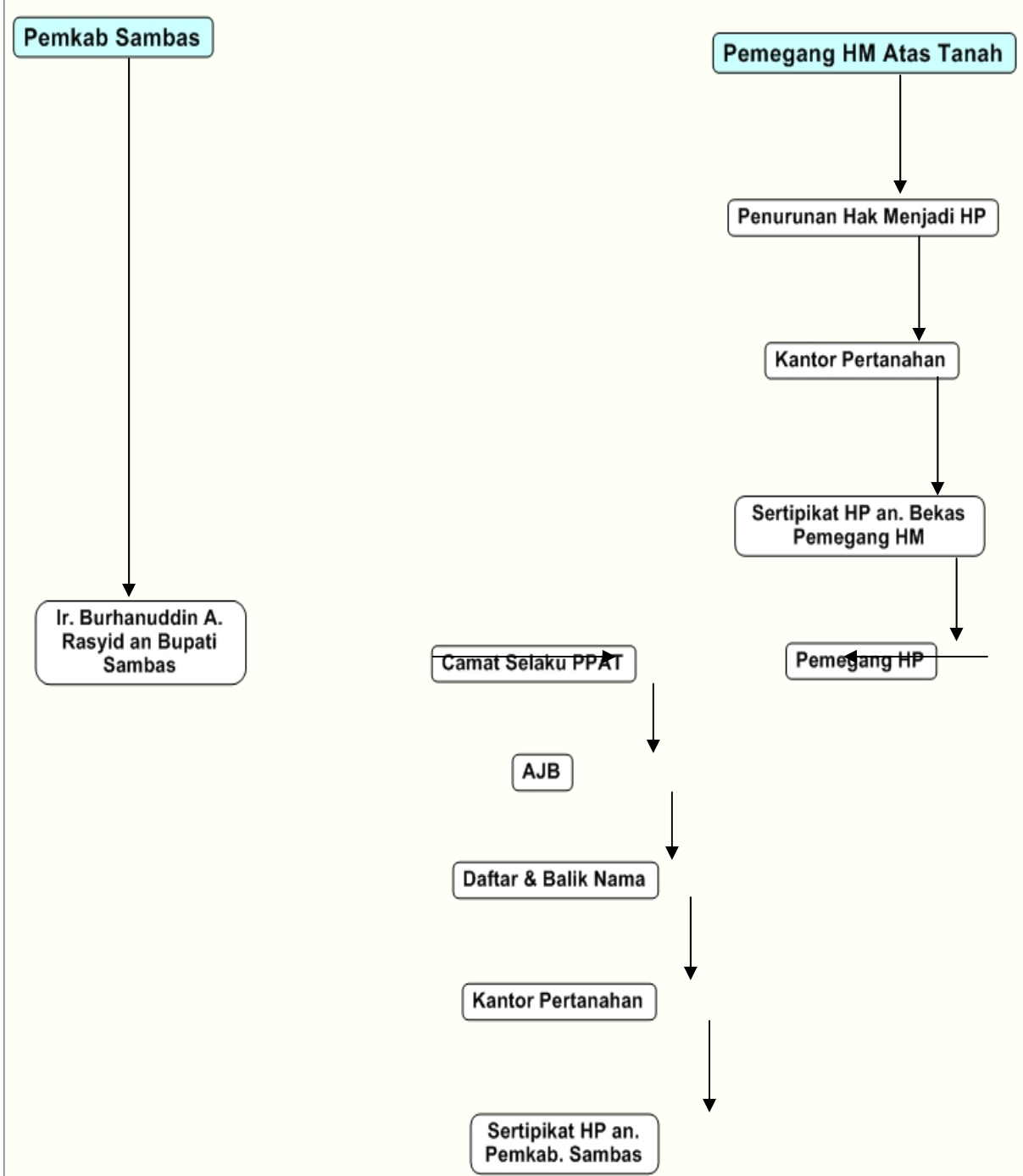
Konstruksi hukum tersebut di atas, sebenarnya masih dapat dipersingkat prosedur dan jangka waktunya dengan mengingat bahwa di dalam lembaga jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional, pemindahan haknya bersifat seketika. Artinya hak atas tanah Hak Milik tersebut sudah berpindah menjadi Hak Milik Ir. Burhanuddin A. Rasyid pada saat di tandatanganinya Akta Jual Beli tersebut tanpa harus

melakukan penyerahan yuridis. Sehingga sesaat setelah ditandatanganinya Akta Jual Beli, Ir. Burhanuddin A. Rasyid dapat langsung melepaskan Hak Milik atas tanah tersebut menjadi Tanah Negara di hadapan Camat selaku PPAT Sementara, untuk selanjutnya dimohonkan hak atas tanahnya dengan Hak Pakai oleh Pemerintah Kabupaten Sambas.

Untuk memperjelas analisis konstruksi hukum dalam proses jual beli tersebut di atas, dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:

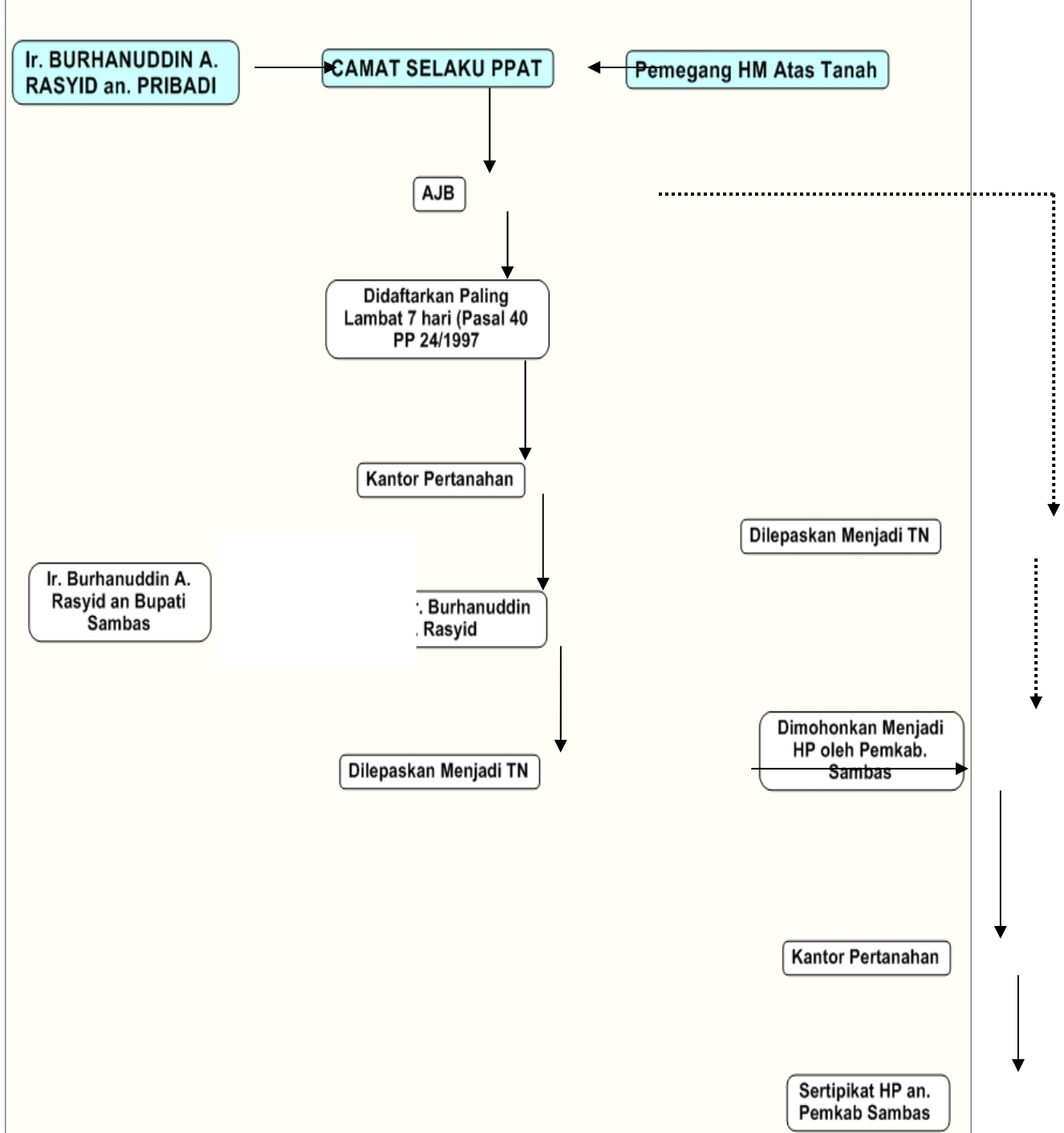
## SKEMA

### Jual Beli Hak Milik Atas Tanah Melalui Penurunan Hak



## SKEMA

### Jual Beli Hak Milik Atas Tanah Tanpa Penurunan Hak



Selanjutnya, dalam jual beli hak atas tanah, setiap transaksi yang berkaitan dengan penguasaan ataupun kepemilikan hak atas tanah dikenakan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Dalam studi kasus pembelian tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas melalui Akta Jual Beli Nomor: 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor: 34/SBS/2002 tidak dikenakan BPHTB dengan merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, yang menegaskan bahwa hak atas tanah yang diperoleh untuk kepentingan umum tidak dikenakan BPHTB<sup>100</sup>.

Ketentuan hukum yang dimaksud di atas adalah Pasal I angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, yang berbunyi sebagai berikut:

2. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) diubah, sehingga keseluruhan Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 2

- (1) Yang menjadi objek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan.

---

<sup>100</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009); Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

- (2) Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:
- a. pemindahan hak karena:
    1. jual beli;
    2. tukar-menukar;
    3. hibah;
    4. hibah wasiat;
    5. waris;
    6. pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya;
    7. pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan;
    8. penunjukan pembeli dalam lelang;
    9. pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
    10. penggabungan usaha;
    11. peleburan usaha;
    12. pemekaran usaha;
    13. hadiah.
  - b. pemberian hak baru karena:
    1. kelanjutan pelepasan hak;
    2. di luar pelepasan hak.
- (3) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
- a. hak milik;
  - b. hak guna usaha;
  - c. hak guna bangunan;
  - d. hak pakai;
  - e. hak milik atas satuan rumah susun;
  - f. hak pengelolaan.”
3. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) diubah, sehingga keseluruhan Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:

#### “Pasal 3

- (1) Objek pajak yang tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah objek pajak yang diperoleh:
- a. perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik;
  - b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum;
  - c. badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain di luar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut;
  - d. orang pribadi atau badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama;
  - e. orang pribadi atau badan karena wakaf;
  - f. orang pribadi atau badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah.

- (2) Objek pajak yang diperoleh karena waris, hibah wasiat, dan pemberian hak pengelolaan pengenaan pajaknya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Selain BPHTB, biaya yang dianggarkan adalah honor untuk Camat selaku PPAT Sementara mengingat ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebesar 1% dari nilai jual beli hak atas tanah, biaya administrasi sebesar 1% dan biaya operasional sebesar 2% dari nilai taksiran (harga maksimal) sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Penganggaran biaya-biaya tersebut, disusun satu paket pada saat penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas<sup>101</sup>.

Selanjutnya terkait tanah Hak Milik yang belum bersertipikat, tidak dapat langsung dibeli tetapi diusulkan untuk disertipikatkan terlebih dahulu dan membuat perjanjian pengikatan jual beli antara pemilik tanah dengan Bupati Sambas<sup>102</sup>. Pendapat ini dipandang cukup efektif tetapi tidak efisien karena akan memakan waktu yang relatif panjang. Sehingga cara yang ditempuh diusulkan melalui penyerahan hak atas tanah oleh

---

<sup>101</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

<sup>102</sup>Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

pemiliknya dengan ganti rugi yang dibuat secara tertulis di hadapan Camat<sup>103</sup>.

Cara tersebut di atas dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 30 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 57 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, cara penyerahan hak atas tanah tersebut juga dimungkinkan, tetapi harus dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Terkait dengan telah selesainya proses jual beli hak atas tanah tersebut di atas, menurut ketentuan Pasal 37 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 menegaskan bahwa instansi Pemerintah yang memerlukan tanah wajib segera mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah sampai memperoleh sertipikat atas nama instansi induknya sesuai ketentuan yang berlaku.

Hal yang sama juga ditegaskan dalam Pasal 66 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa permohonan hak atas tanah diajukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan

---

<sup>103</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

Kabupaten/Kota untuk diproses hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 37 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 dan Pasal 66 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tersebut di atas tidak menentukan secara tegas tenggang waktu bagi Instansi Pemerintah untuk mengajukan permohonan hak baru, namun ditegaskan dengan kalimat “segera” dan “sesuai ketentuan yang berlaku”. Sehingga harus diartikan bahwa permohonan tersebut harus dilakukan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.

Terkait langsung antara jual beli hak atas tanah dengan permohonan hak baru tersebut di atas, dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

#### **Pasal 40**

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatkannya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung melalui jual beli oleh Pemerintah Kabupaten Sambas harus didaftar ke Kantor Pertanahan oleh Camat selaku PPAT

Sementara dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh hari kerja sejak penandatanganan Akta Jual Beli dengan mengacu pada ketentuan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Dalam prakteknya, pembelian tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas melalui Akta Jual Beli Nomor: 33/SB/2001 dan Akta Jual Beli Nomor: 34/SBS/2001 sampai saat ini belum didaftar atau belum dimohonkan haknya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas. Kondisi tersebut terjadi karena biaya pendaftaran/permohonan hak baru atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas tidak teranggarkan, bukan saja terhadap kasus pembelian hak atas tanah, tetapi juga terhadap tanah-tanah yang diperoleh melalui pelepasan hak sampai saat ini belum dimohonkan haknya kepada Kantor Pertanahan<sup>104</sup>.

Melihat fenomena tersebut di atas, hendaknya pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ke depan harus dengan jelas dan tegas menyatakan tenggang waktu kewajiban Pemerintah/Pemerintah Daerah melakukan permohonan hak terhadap tanah yang telah diperolehnya, sehingga penganggaran biayanya menjadi satu paket dengan penganggaran pelaksanaan pengadaan tanah.

---

<sup>104</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009).

**M. Akibat Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Dilakukan Secara Langsung Melalui Jual Beli Oleh Pemerintah Kabupaten Sambas Pada Tahun 2001**

Dalam praktek pembelian terhadap SHM Nomor: 166 atas nama Ibu Sitinah dan SHM Nomor: 165 atas nama Ibu Manisyah oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001, jual beli yang dimaksud oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditasirkan sebagai proses pengadaan tanah yang sifatnya pengecualian dalam rangka untuk lebih menghormati hak-hak atas tanah serta untuk mempercepat proses pengadaan tanah itu sendiri<sup>105</sup>. Melalui jual beli maka penghormatan terhadap hak-hak atas tanah lebih terjamin, karena tidak terdapat upaya hukum lanjutan berupa konsinyasi dan pencabutan hak atas tanah jika tidak tercapai kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Sambas dengan pemilik hak atas tanah. Upaya yang dapat ditempuh hanya memindahkan lokasi pembangunan ke lokasi lain yang pemilik tanahnya bersedia menjual<sup>106</sup>. Namun demikian, kelebihan ini

---

<sup>105</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009); Urai Burhanuddin, *Wawancara*, Camat Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

<sup>106</sup>Sunaryo, *Wawancara*, Kepala Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 21 Desember 2009); Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

sekaligus terdapat sisi lemahnya yaitu harga tanah dapat menjadi sangat tinggi<sup>107</sup>.

Berbeda dengan penafsiran di atas, menurut Kepala Seksi Hak Tanah Dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas (an. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas) bahwa jual beli yang dimaksud oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah jual beli berdasarkan status hak atas tanahnya, artinya bahwa jual beli yang dimaksud itu harus ditafsirkan pembelian hanya terhadap tanah yang berstatus Hak Pakai saja, selain itu harus dilakukan melalui acara pelepasan hak dan ganti rugi yang dimungkinkan juga untuk dilaksanakan tanpa melalui panitia<sup>108</sup>.

Hal yang sama juga dinyatakan oleh dua orang PPAT Notaris di Kabupaten Sambas (tidak ingin namanya dicantumkan) yang berpendapat bahwa seharusnya Pemerintah/Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan pembelian tanah Hak Milik<sup>109</sup>.

Menanggapi pendapat-pendapat di atas, jual beli yang dimaksud oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden

---

<sup>107</sup>Arlizen, AB., *Wawancara*, Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sambas, (Sambas, 24 Desember 2009).

<sup>108</sup>Dadiyono, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Tanah Dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas an. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas, (Sambas, 2 Pebruari 2010).

<sup>109</sup>PPAT Notaris Kabupaten Sambas, *Wawancara*, (Sambas, 3 Pebruari 2010).

Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dapat ditasirkan dalam pengertian yang lebih luas dan tanpa melanggar konstruksi hukum dari lembaga jual beli yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional, yaitu pembelian melalui proses penurunan status tanah Hak Milik menjadi Hak Pakai terlebih dahulu, di mana Ir. Burhanuddin A. Rasyid selaku Bupati Sambas dalam komparasi Akta Jual Belinya bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas. Untuk penafsiran lainnya, pembelian terhadap tanah Hak Milik tersebut dapat langsung dilakukan oleh Ir. Burhanuddin A. Rasyid tanpa melalui proses penurunan hak. Artinya, dalam komparasi Akta Jual Belinya ditegaskan bahwa Ir. Burhanuddin A. Rasyid bertindak untuk dan atas nama diri sendiri, selanjutnya dilepaskan haknya menjadi Tanah Negara, untuk kemudian dimohonkan haknya oleh Pemerintah Kabupaten Sambas dengan Hak Pakai. Tafsiran ini syaratnya harus dilakukan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya terutama terhadap proses pelepasan hak dan permohonan Hak Pakainya untuk menghindari adanya temuan penyalahgunaan kewenangan dan anggaran. Dua tafsiran konstruksi hukum jual beli ini secara jelas telah diuraikan pada sub bab sebelumnya.

Mengenai akibat hukum pembelian tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001 tersebut, tidaklah dapat dinyatakan batal demi hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 UUPA. Hal ini dikarenakan dua alasan, yaitu yang pertama pembelian

tanah Hak Milik tersebut tidak dimaksudkan untuk dimiliki dengan status Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas. Alasan yang kedua karena kelemahan dari peraturan itu sendiri yang tidak menjelaskan secara rinci maksud dari jual beli. Oleh karena itu, terhadap kasus pembelian tanah Hak Milik melalui Akta Jual Beli Nomor: 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor: 34/SBS/2001, tetap dapat diproses permohonan haknya, dengan cara menghapus nama pemilik hak atas tanah asal dan mengembalikan tanah tersebut sebagai Tanah Negara, baru kemudian diberikan kepada Pemerintah Kabupaten Sambas dengan Hak Pakai bukan Hak Pengelolaan, mengingat peruntukannya khusus dipergunakan untuk membangun gedung kantor pemerintah. Yang perlu dipertanyakan seharusnya bukan akibat hukum pembelian tanah Hak Milik oleh Pemerintah Kabupaten Sambas, tetapi terhadap kekuatan mengikat peraturan hukum yang mengaturnya ditinjau dari sudut materilnya, sehingga jika terjadi gugatan yang menyatakan bahwa pembelian tanah Hak Milik tersebut adalah batal demi hukum, maka terlebih dahulu harus dibuktikan keberadaan pasal-pasal yang mengaturnya melalui uji materil di Mahkamah Agung. Seharusnya proses pengadaan tanah yang dilakukan melalui jual beli dapat mengantisipasi lambatnya proses pendaftaran dan permohonan hak atas tanah, karena pelaksanaannya dilakukan di hadapan PPAT, dan PPAT wajib untuk melakukan pendaftaran dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak

ditandatanganinya Akta Jual Beli tersebut, hanya saja kelemahannya, obyek jual beli hak atas tanah sangat terbatas, hanya bisa dilakukan terhadap tanah yang berstatus Hak Pakai saja<sup>110</sup>.

Sedangkan menurut salah satu PPAT Notaris di Kabupaten Sambas, perbuatan hukum peralihan hak atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sambas masuk dalam klasifikasi batal demi hukum karena subyek pembelinya tidak berhak sebagai pemegang tanah Hak Milik, namun kebatalan tersebut tidak berakibat hilangnya hak Pemerintah Kabupaten Sambas untuk dapat mengajukan dan memperoleh Hak Pakai atas tanah tersebut, karena tanah tersebut otomatis kembali menjadi Tanah Negara sehingga dapat langsung dimohonkan Hak Pakainya oleh Pemerintah Kabupaten Sambas<sup>111</sup>.

Berbeda dengan pendapat tersebut di atas, PPAT Notaris yang lainnya berpendapat bahwa perbuatan hukum peralihan hak atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sambas tidak serta merta batal demi hukum, dan sangat sulit untuk menilainya karena terjadinya jual beli tersebut bersandarkan pada peraturan hukum (Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993). Lain halnya jika jual beli tersebut dilakukan tanpa dasar hukum yang mengaturnya (jika tidak diatur

---

<sup>110</sup>Dadiyono, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Tanah Dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas an. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sambas, (Sambas, 2 Pebruari 2010).

<sup>111</sup>PPAT Notaris Kabupaten Sambas, *Wawancara*, (Sambas, 3 Pebruari 2010).

oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993), maka dapat dipastikan bahwa jual beli tersebut adalah batal demi hukum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 26 UUPA<sup>112</sup>.

Untuk dapat menganalisa tiga pendapat tersebut di atas, tidak dapat dilepaskan dari keterangan yang terdapat dalam Akta Jual Belinya khususnya terhadap komparasi Akta Jual Beli Nomor: 33/SBS/2001 dan Akta Jual Beli Nomor: 34/SBS/2001. Dalam komparasi Akta Jual Beli tersebut, ditegaskan bahwa Ir. Burhanuddin A. Rasyid selaku Bupati Sambas bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Sambas. Artinya, Pemerintah Kabupaten Sambas secara langsung telah membeli tanah Hak Milik, sedangkan di sisi lain Pemerintah Kabupaten Sambas bukan sebagai subyek tanah Hak Milik. Oleh karena itu, dapat diketahui syarat materiil jual beli hak atas tanah yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional tidak terpenuhi. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 UUPA, peralihan hak atas tanah melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik yang tidak memenuhi syarat materiil, akibatnya adalah batal demi hukum.

Akibat batal demi hukum tersebut di atas, tidak menghilangkan hak Pemerintah Kabupaten Sambas untuk mengajukan permohonan Hak Pakai atas tanah tersebut mengingat tanah yang bersangkutan dengan sendirinya telah menjadi Tanah Negara.

---

<sup>112</sup>PPAT Notaris Kabupaten Sambas, *Wawancara*, (Sambas, 3 Pebruari 2010).

Berangkat dari uraian tersebut di atas, terdapat poin penting bahwa keberadaan pengaturan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli yang diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 belum menjamin adanya kepastian hukum, bahkan cenderung menimbulkan kontroversi, khususnya bagi kalangan birokrat dan praktisi. Hal ini lebih disebabkan oleh prosedur jual belinya tidak dijabarkan baik oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 beserta peraturan pelaksanaannya, maupun oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 beserta peraturan pelaksanaannya. Penjabaran prosedur, termasuk definisi jual beli hak atas tanah menjadi sangat penting mengingat konsepsi, asas, lembaga, dan sistem Hukum Tanah Nasional mempunyai karakteristik yang khusus. Sehingga untuk dapat memahami dengan benar cara memperoleh tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah, maka terlebih dahulu harus memahami konsepsi, asas, lembaga, dan sistem Hukum Tanah Nasional secara utuh.

Diakui bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui jual beli mempunyai beberapa kelebihan dalam hal prosedurnya lebih sederhana, waktu yang diperlukan relatif singkat, adanya penghematan biaya operasional, serta hubungan yang setara

antara pemegang hak atas tanah dengan Pemerintah. Namun kelebihan ini tidak boleh begitu saja ditafsirkan tanpa memperhatikan asas hukum yang berlaku dalam Hukum Tanah Nasional.

Namun demikian, jual beli bukanlah satu-satunya cara untuk mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang prosedurnya lebih sederhana, waktu yang diperlukan relatif singkat, penghematan biaya operasional, serta penguatan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia karena adanya hubungan yang setara antara pemegang hak atas tanah dengan Pemerintah, tetapi juga dapat diwujudkan melalui cara pelepasan hak secara langsung tanpa panitia dengan pemberian ganti rugi berdasarkan asas kesepakatan.

## **BAB IV**

### **P E N U T U P**

#### **N. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada Bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli oleh Pemerintah Kabupaten Sambas pada tahun 2001, untuk ketentuannya yang bersifat umum dilakukan dengan mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 dengan mengabaikan syarat materiil jual beli hak atas tanah, sedangkan untuk ketentuannya yang bersifat khusus yaitu prosedur jual belinya dilakukan sebagaimana prosedur jual beli terhadap tanah Hak Milik yang mengacu kepada beberapa ketentuan hukum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997. Hanya saja, ketentuan yang mewajibkan PPAT untuk melakukan pendaftaran ke Kantor Pertanahan

tidak dilaksanakan, dan sampai saat ini belum dimohonkan Hak Pakainya oleh Pemerintah Kabupaten Sambas;

2. Akibat hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan secara langsung melalui jual beli terhadap tanah Hak Milik oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah (komparasi Akta Jual Belinya dengan tegas menyatakan pejabat yang berwenang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah/Pemerintah Daerah) adalah batal demi hukum berdasarkan ketentuan Pasal 26 UUPA karena tidak memenuhi syarat materiil jual beli hak atas tanah. Akibat hukum ini tidak menghilangkan hak Pemerintah/Pemerintah Daerah bersangkutan untuk mengajukan permohonan Hak Pakai atas tanah tersebut, karena secara langsung tanah tersebut telah menjadi Tanah Negara.

#### **O. Saran**

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka dapat disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Disarankan kepada Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum skala kecil yang akan dilakukan melalui jual beli, terlebih dahulu harus melakukan proses penurunan status hak atas tanahnya menjadi tanah Hak Pakai, atau dapat juga dilakukan secara langsung tanpa penurunan hak atas tanah dengan syarat pejabat yang berwenang sebagai pihak pembeli bertindak untuk dan atas nama pribadi, untuk selanjutnya dalam jangka

waktu yang sesingkat-singkatnya melakukan proses pelepasan hak atas tanah tersebut menjadi Tanah Negara, untuk kemudian dimohonkan Hak Pakainya oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah bersangkutan;

2. Kepada Pemerintah disarankan untuk segera menginventarisir, mengevaluasi dan selanjutnya segera merevisi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 beserta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, dalam rangka memperjelas ketentuan jual beli dan prosedur pelaksanaannya tanpa mengabaikan asas-asas hukum yang berlaku dalam Hukum Tanah Nasional. Revisi dimaksud juga diharapkan dilakukan terhadap pengaturan mengenai penegasan kewajiban dan jangka waktu pengajuan permohonan hak atas tanah oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku :

- Achmad Rubaei, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Banyumedia, Malang.
- Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- A.P. Parlindungan, 1998, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Arie S. Hutagalung, 2002, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Bachtiar Effendie, 1993, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung.
- B.F. Sihombing, 1982, *Konversi Hak-hak Atas Tanah Barat, Dan Hak-hak Atas Tanah Adat Menjadi Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Agraria Nasional (UUPA Nomor 5 Tahun 1960)*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta.
- , 2005, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.
- Bappeda Kabupaten Sambas, 2007, *Profil Kabupaten Sambas*.
- Boedi Harsono, 2007, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya (edisi revisi 2007)*, Djambatan, Jakarta.
- Effendi Perangin, 1994, *Praktek Jual Beli Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Frieda Husni Hasbullah, 2002, *Hukum Kebendaan Perdata Hak-hak Yang Memberi Kenikmatan*, Ind-Hill.Co, Jakarta.
- Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, 2003, *Jual Beli*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Idham, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

- Imam Soetiknyo, 1983, *Politik Agraria Nasional*, Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- Jonh Salindeho, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Komaruddin, 2002, *Kamus istilah Karya Tulis Ilmiah*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Muchsin, 2002, *Konflik Sumber Daya Agraria Dan Upaya Penegakan Hukumnya*, STPN, Yogyakarta.
- Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta.
- Maria S.W Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Pedoman *Penulisan Usulan Penelitian Dan Tesis*, 2009, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sahat HMT Sinaga, 2007, *Jual Beli Tanah Dan Pencatatan Peralihan Hak*, Pustaka Sutra, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1980, *Hukum Perutangan Bagian B*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Subekti, 1995, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Supratman, R., 2005, *Implementasi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Jakarta.
- Suriansyah Murhaini, 2009, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya.
- Urip Santoso, 2009, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Y. Wartaya Winangun, SJ, 2004, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Kanisius, Yogyakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

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 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.