

SKRIPSI

**STATUS HUKUM TANAH HASIL OKUPASI DI
DESA BELAPUNRANGA, KABUPATEN GOWA**

***THE LEGAL STATUS OF THE OCCUPIED LAND IN
BELAPUNRANGA VILLAGE, GOWA REGENCY***



Oleh:

**SALLY OCTAVIA NGITISASMITA
NIM. B011171435**

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

HALAMAN JUDUL

**STATUS HUKUM TANAH HASIL OKUPASI DI
DESA BELAPUNRANGA, KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh:

**SALLY OCTAVIA NGITISASMITA
NIM. B011171435**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI
STATUS HUKUM TANAH HASIL OKUPASI DI
DESA BELAPUNRANGA, KABUPATEN GOWA

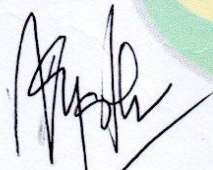
Disusun dan diajukan oleh:
SALLY OCTAVIA NGITISASMITA
B011171435

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Perdata Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Selasa, 18 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susyanti Nur, SH.,M.Hum.
NIP: 196411231990022001



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, SH.,M.Kn
NIP:198408182010121005

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, SH.,M.Kn
NIP: 198408182010121005



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : SALLY OCTAVIA NGITISASMITA
N I M : B011171435
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Keperdataan
Judul Skripsi : Kedudukan Hukum Tanah Hasil Okupasi Di Desa Belapunrangan,
Kabupaten Gowa

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Sally Octavia Ngitisasmita
Nomor Induk Mahasiswa : B011 171 435
Peminatan : Hukum Agraria
Departemen : Hukum Keperdataan
Judul : Kedudukan Hukum Tanah Hasil Okupasi
di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

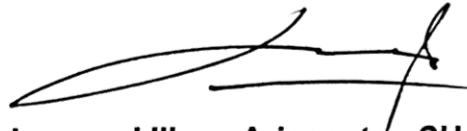
Makassar, 27 April 2023

Pembimbing Utama



Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.Hum.
NIP: 196411231990022001

Pembimbing Pendamping



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, SH., M.Kn
NIP:198408182010121005

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Sally Octavia Ngitisasmita
NIM : B011171435
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **Kedudukan Hukum Tanah Hasil Okupasi Di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 26 Juni 2023

Yang membuat pernyataan,



Sally Octavia Ngitisasmita

NIM. B011171435

ABSTRAK

SALLY OCTAVIA NGITISASMITA, B011171435 dengan judul ***Status Hukum Tanah Hasil Okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa.*** Di bawah bimbingan **Sri Susyanti Nur** dan **Muhammad Ilham Arisaputra.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi status hukum tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga dan untuk mendeskripsikan penatagunaan tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga.

Penelitian ini menerapkan metode penelitian empiris yang secara kualitatif menganalisis data dan informasi berdasarkan studi lapangan di instansi terkait, seperti Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa, Dinas Tata Ruang Kabupaten Gowa, Pemerintah Desa dan Kelompok Tani di Desa Belapunranga.

Hasil penelitian menunjukkan adanya kejanggalan status tanah yang telah diokupasi sepihak oleh penduduk Desa Belapunranga sejak tahun 2009. Okupasi timbul akibat ketidakjelasan HGU PT. Perkebunan Nusantara XIV yang permohonan HGU-nya ditolak namun hingga kini masih tercatat di BPN Gowa sebagai aset PTPN XIV. Tindakan okupasi ini bertentangan dengan ketentuan zonasi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa Tahun 2012-2032. Akibatnya, terjadi disharmoni antara penguasaan dengan penggunaan tanah sehingga pemerintah harus lebih menguatkan pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah melalui pengawasan (yang dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang) dan penertiban (yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gowa).

Kata Kunci: Okupasi Tanah, Desa Belapunranga, Penatagunaan Tanah.

ABSTRACT

SALLY OCTAVIA NGITISASMITA, B011171435, with the title of undergraduate thesis: *The Legal Status of The Occupied Land in Belapunranga Village, Gowa Regency.* With the guidance from Sri Susyanti Nur and Muhammad Ilham Arisaputra.

The research aims to identify legal status of the occupied land in Belapunranga Village in Gowa Regency, as well as comprehensively depict land use of the occupied land in Belapunranga Village in Gowa Regency.

The research applied empirical research methods by qualitatively analysing data and information acquired from interviewing related sources such as Gowa Regency National Land Agency, Gowa Regency Spatial Planning Agency, Village Government as well as Farmer Group in Belapunranga Village.

The result of this research disclosed that there was conflicting status of land which was occupied since 2009 by Belapunranga villagers. The occupation emerged as a consequence of the incongruity in Cultivation Rights of PT. Perkebunan Nusantara XIV whose Cultivation Rights application had been denied but in the meantime, BPN Gowa still regarded the land as an asset of PTPN XIV. The act of occupying land by Belapunranga villagers was contradictory with Gowa Regency Regional Act No. 15 of 2012 on Gowa Regency Regional Spatial Planning of 2012-2032. As a result, disharmonisation occurred between tenure, use and utilization of land causing there is a need to control land use such as supervising (by Agrarian and Spatial Planning Minister) and restoration (by Gowa Regency Government).

Keywords: *Land Occupation, Belapunranga Village, Land Use.*

KATA PENGANTAR

Salam sejahtera,

Segala puji dan syukur senantiasa penulis haturkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat, rahmat dan perlindungan-Nya sehingga penulis dapat merampungkan karya tulis akhir di jenjang Strata-1 dengan judul: **“Status Hukum Tanah Hasil Okupasi Di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa”**.

Segunung terima kasih ditujukan secara istimewa kepada ibunda dan saudari-saudari penulis yang dengan gigih mencurahkan darah, keringat dan air mata untuk membesarkan, merawat dan menjaga penulis, dan atas segala daya dan karsanya untuk mengakomodasi segala kebutuhan penulis serta memberikan dukungan dan motivasi yang setulus-tulusnya.

Sekapur sirih juga tak lupa penulis persembahkan kepada semua pihak yang turut andil membantu, mendukung, dan memberikan bantuan demi kelancaran penyusunan skripsi ini, antara lain kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes.,Ph.D.,Sp.BM(K) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Subehan, S.Si.,M.Pharm.Sc.,Ph.D.,Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan Universitas

Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum. selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi Universitas Hasanuddin, dan Bapak Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T.,M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis Universitas Hasanuddin serta segenap jajarannya.

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H.,LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan, Ibu Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H.,M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya, dan Ibu Dr. Ratnawati, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Kemitraan dan Alumni serta segenap jajarannya.
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn. selaku Ketua Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Dr. Aulia Rifai, S.H.,M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.Hum. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn. selaku Pembimbing Pendamping. Dengan segala kerendahan hati, diucapkan terima kasih dan apresiasi yang seluas-luasnya atas

kesediaannya menyumbangkan bimbingan, petunjuk, bantuan, dan saran yang berkontribusi signifikan dalam penyusunan skripsi ini.

6. Bapak Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H.,M.H. dan Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H. selaku dewan penguji. Terima kasih atas segala kritik, dan sarannya kepada penulis.
7. Ibu Dr. Nur Azisa, S.H.,M.H. selaku Penasihat Akademik penulis.
8. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Universitas Hasanuddin yang telah mendidik, membimbing dan menambah ilmu dan wawasan penulis selama menempuh perkuliahan.
9. Bapak dan Ibu Staf Akademik, Staf Perpustakaan, dan Staf Umum dan Perlengkapan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas bantuan dan motivasinya selama proses belajar penulis maupun proses pengurusan administrasi terkait skripsi ini.
10. Bapak Muhammad Jafar selaku Kepala Desa Belapunranga, Bapak Hamzah selaku Staf Bidang Pembangunan dan jajarannya serta masyarakat Desa Belapunranga. Apresiasi dan terima kasih yang setinggi-tingginya untuk kesempatan dan dukungan yang diberikan sewaktu menjalankan penelitian.
11. Keluarga besar Pledoi Angkatan 2017 dan kawan-kawan seperjuangan peminatan Hukum Agraria Angkatan 2017. Terima kasih atas segala bantuan, informasi dan motivasinya.

12. Kawan-kawan Nurul Namirah Amiruddin, Fitra Nurul Izzah, Christin Refiensi Lintin dan Siti Nurhaliza Bachril yang senantiasa mewarnai dan menceriakan hari penulis.
13. Adinda Diah dari Fakultas Kehutanan yang selalu siap dan sepenuh hati membantu dan menjelaskan seputar masalah tanah dan pemetaan. Terima kasih atas bantuannya.
14. Sahabat terkasih Alm. Vania Natalie Mokoagauw. “Tiada kasih yang lebih besar daripada kasih seseorang yang memberikan nyawanya untuk sahabatnya.” Terima kasih dari lubuk hati penulis yang terdalam telah menjadi sahabat terkasih untuk penulis. Semoga diberikan kedamaian abadi di sisi Yang Maha Tinggi.
15. Sahabat tercinta Monika Charolina Friandika yang tulus dan ikhlas menyemangati, membantu, dan senantiasa ada untuk penulis di kala suka-duka, hujan badai hingga sampai ke lokasi penelitian.

Sebagaimana “tak ada gading yang tak retak”, maka begitupun skripsi penulis yang masih penuh dengan berbagai cacat. Oleh karena itu, diharapkan kesediaannya untuk memberikan kritik dan saran yang konstruktif dalam rangka penyempurnaan karya tulis ini.

Makassar, 5 Mei 2023

Sally Octavia Ngitisasmita

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING | iv |
| PERNYATAAN KEASLIAN | v |
| KATA PENGANTAR | viii |
| DAFTAR ISI | xii |
| DAFTAR TABEL | xiv |
| DAFTAR GAMBAR | xv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 11 |
| C. Tujuan Penelitian | 11 |
| D. Manfaat Penelitian | 11 |
| E. Keaslian Penelitian | 12 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 16 |
| A. Okupasi..... | 16 |
| B. Hak-Hak Atas Tanah..... | 28 |
| C. Izin Usaha Perkebunan..... | 49 |
| D. Asas-Asas Hukum Tanah Nasional | 56 |
| E. Penatagunaan Tanah | 68 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 77 |
| A. Tipe Penelitian | 77 |
| B. Lokasi Penelitian..... | 77 |
| C. Populasi dan Sampel | 77 |
| D. Jenis dan Sumber Data | 78 |
| E. Teknik Pengumpulan Data..... | 79 |
| F. Analisis Data | 79 |
| BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN | 80 |

| | |
|--|------------|
| A. Gambaran Umum Kabupaten Gowa..... | 80 |
| B. Status Hukum Tanah Hasil Okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa..... | 82 |
| C. Penatagunaan Tanah Hasil Okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa..... | 103 |
| BAB V KESIMPULAN DAN SARAN..... | 123 |
| A. Kesimpulan | 123 |
| B. Saran | 125 |
| DAFTAR PUSTAKA | 127 |
| LAMPIRAN | 133 |

DAFTAR TABEL

| Nomor Tabel | Halaman |
|--------------------|----------------|
| Tabel 1 | 102 |
| Tabel 2 | 111 |

DAFTAR GAMBAR

| Nomor Gambar | Halaman |
|--------------|---------|
| Gambar 1 | 86 |
| Gambar 2 | 110 |

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sejak dulu merupakan elemen yang fundamental dalam kehidupan manusia. Hal ini bukan hanya karena peran tanah sebagai tempat tinggal, tempat kelahiran sekaligus tempat untuk dimakamkan, namun juga karena tanah memiliki nilai sebagai suatu harta kekayaan yang dapat dikatakan bersifat kekal.¹ Begitu banyak manfaat tanah sehingga semua orang berusaha sedemikian rupa agar dapat memiliki dan menguasai tanah. Ditambah lagi fakta bahwa bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun membuat kebutuhan akan tanah semakin tinggi sedangkan luas tanah terbatas sebagai komoditas yang semakin berharga. Alhasil, tak jarang tanah menjadi objek sengketa.

Perang adalah satu di antara banyak fenomena yang lahir akibat konflik pertanahan. Biasanya, para pihak yang menang dalam perang menuntut untuk menguasai wilayah teritorial pihak yang kalah perang. Begitu pula yang terjadi dengan Hindia Belanda (sebutan Indonesia kala itu) yang dijajah pada zaman kolonial Belanda. Pemerintah Hindia Belanda berusaha menguasai tanah dengan cara merampas tanah milik rakyat dan dimanipulasi menjadi tanah kosong sehingga dapat dijadikan sebagai milik negara yang 'resmi'. Tanah-tanah rakyat Hindia Belanda diambil-alih secara

¹ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 75.

paksa dan kemudian dikelola oleh perusahaan swasta (milik Belanda) yang bergerak di bidang perkebunan.²

Setelah kemerdekaan, Indonesia berupaya menghapuskan penjajahan dan menyejahterahkan rakyat sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Cita-cita negara untuk mengoptimalkan kemaslahatan rakyat diselenggarakan melalui penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti yang diperintahkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, lalu diturunkan dalam Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (biasa disingkat UUPA). Dengan adanya pasal ini, maka hukum memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan tersebut sebelum dilaksanakan perlu dituangkan dulu dalam suatu perencanaan umum yang memuat persediaan, peruntukan dan penguasaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 14 UUPA. Sehubungan dengan itu, maka dirumuskanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah

² D. W. Pujiriyani, (*et al.*), 2014, "Land Grabbing" *Bibliografi Beranotasi*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 23.

diganti dengan Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang diubah sebagian dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Perencanaan umum mengenai penataan ruang memiliki ruang lingkup, di antaranya: pengaturan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang berorientasi pada manifestasi ruang tempat manusia dan makhluk hidup lain beserta dengan segala aktivitasnya tanpa mengganggu keseimbangan antara pemanfaatan dengan pengendaliannya, beserta implementasi kebijakan melalui penyusunan penataan dan pedoman pengendaliannya.³

Penataan ruang direalisasikan melalui pemanfaatan ruang yang efektif dan efisien yang mengatur perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang. Dalam rangka pembangunan dan peningkatan kualitas tata ruang, salah satu komponen vital dari rencana tata ruang yang harus dikaji adalah penatagunaan tanah atau pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah sebagaimana diperintahkan oleh UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Pasal 16) yang dicabut dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Pasal 33) sebagaimana diubah oleh UU Nomor 6 Tahun 2023. Konkretisasi penatagunaan tanah dioperasikan melalui mekanisme

³ Sri Susyanti Nur, 2010, *Bank Tanah: Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan*, As Publishing, Makassar, hlm. 11-12.

izin. Selain itu, mekanisme izin juga dapat berfungsi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang.⁴

Pemanfaatan ruang harus didasarkan pada perencanaan tata ruang, yang terdiri atas rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang. Perencanaan tata ruang diselenggarakan secara berjenjang melalui perencanaan tata ruang nasional, perencanaan tata ruang provinsi dan perencanaan tata ruang kabupaten/kota.

Rencana tata ruang di Kabupaten Gowa telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa Tahun 2012-2032. Bersama dengan Perda Kab. Gowa No. 15 Tahun 2012, terlampir dokumen pendukung seperti peta rencana pola ruang, peta rencana struktur ruang, dan peta rencana kawasan strategis. Mengenai rencana detail tata ruang di Kabupaten Gowa, hingga kini masih belum tersedia.

Berkaitan dengan aspek penguasaan fisik secara yuridis, maka perlu diperhatikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Prp. 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (selanjutnya disingkat UU No. 51 Prp. 1960) yang diberlakukan sebagai undang-undang dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti

⁴ *Ibid*, hlm.13 dan 16.

Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang.

Peraturan ini diterbitkan dalam rangka memberikan perlindungan bagi yang berhak atas tanah dan kepentingan atas tanahnya dengan cara melarang tanah dipergunakan tanpa ada izin yang berhak atau kuasanya atau dengan kata lain tanpa adanya alas hak. Hal ini sejalan dengan tujuan hukum salah satunya dalam rangka mewujudkan keadilan. Berkaitan dengan itu, Filsuf Yunani ternama, Aristoteles, mengemukakan teori keadilan distributif, yaitu, keadilan wajib memberi kepada setiap orang apa yang seharusnya menjadi haknya (*suum cuique tribuere*).⁵ Oleh karena itu, hukum wajib melindungi pihak yang berhak atas tanahnya termasuk di dalamnya kepentingannya atas tanah.

Pasal 2 UU No. 51 Prp. 1960 telah secara eksplisit melarang pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah. Penindaklanjutan terhadap pelanggaran Pasal 2 UU *aquo* dapat dikenakan Pasal 4 UU *aquo* yang memberikan ancaman pengosongan paksa oleh Pemerintah Daerah dan bahkan dalam Pasal 6 UU *aquo* dapat diberikan hukuman kurungan dan/atau denda.

Akan tetapi, perlu dicermati dalam Pasal 5 ayat (4) UU *aquo* bahwa khusus pemakaian tanpa izin di atas tanah perkebunan dan hutan, pertama-tama diusahakan dulu penyelesaiannya melalui musyawarah dengan pihak-pihak yang terkait. Masih di dalam pasal yang sama,

⁵ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, hlm. 283.

penyelesaian masalah pemakaian tanpa izin di atas tanah perkebunan dan hutan harus tetap mengingat kepentingan rakyat-pemakai tanah yang bersangkutan maupun juga kepentingan penduduk lainnya di daerah tempat letaknya perusahaan kebun dan luas tanah yang diperlukan perusahaan itu untuk menyelenggarakan usahanya.

Pada kenyataannya, meskipun norma-norma yuridis di atas telah berlaku sejak dulu namun masih banyak marak terjadi sengketa tanah. Padahal, hukum memiliki fungsi di antaranya sebagai instrumen untuk menyelesaikan sengketa seperti yang dicetuskan oleh Friedman.⁶ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) melaporkan letusan sengketa di bidang agraria yang terjadi sepanjang tahun 2022 sebesar 212 sengketa dengan luas tanah terdampak sebesar 1.035.613 hektar.⁷ Jumlah tersebut menunjukkan adanya kenaikan dari tahun sebelumnya, yakni pada tahun 2021 yang menimbulkan sebanyak 207 sengketa. Walaupun peningkatannya tidak begitu signifikan, akan tetapi jika dicermati berdasarkan luas wilayah yang menjadi objek sengketa mengalami peningkatan yang drastis hingga 100% dibandingkan dengan tahun 2021 yang hanya seluas kira-kira 500.062 hektar.⁸

Elza Syarief mengungkap bentuk sengketa tanah yang marak terjadi, di antaranya, timbulnya pendudukan tanah oleh yang bukan pemegang

⁶ Lawrence Meir Friedman, 1977, *Law and Society An Introduction*, Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, New Jersey, hlm. 12.

⁷ Konsorsium Pembaruan Agraria, 2022, *Catatan Akhir Tahun 2022: Bara Konflik Agraria: PTPN Tak Tersentuh, Kriminalisasi Petani Meningkat*, hlm. 16-17.

⁸ Konsorsium Pembaruan Agraria, 2021, *Catatan Akhir Tahun 2021: "Penggusuran Skala Nasional (PSN)"*, hlm. 7.

haknya ataupun kuasanya.⁹ Fenomena inilah yang biasa juga disebut okupasi atau penggarapan liar atau pendudukan liar. Kamus Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mendefinisikan okupasi ilegal sebagai “pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah; okupasi merupakan perbuatan yang diancam dengan hukuman pidana atau denda (UU No. 51 Prp. 1960)”.¹⁰

Fenomena okupasi biasanya timbul ketika ada tanah luas yang diterlantarkan atau tidak diketahui pemegang haknya. Kebanyakan okupasi terjadi di areal-areal *erfpacht* (hak guna usaha sebelum UUPA) yang terlalu luas dan tidak memiliki batasan nyata yang jelas. Dampaknya, timbul bermacam-macam kesulitan akibat rakyat berbondong-bondong membuka tanah-tanah *erfpacht* yang umumnya masih belukar.¹¹

Faktor lain munculnya okupasi diperkuat oleh fakta bahwa kesenjangan sosial antara luasnya tanah areal *erfpacht* dan/atau tanah HGU dengan warga yang tinggal di sekitar tanah yang berasal dari golongan ekonomi lemah sehingga tidak mampu memiliki tanah. Hasil pelansiran data menunjukkan sejak tahun 1980-2014 tercatat jumlah perkebunan swasta di Indonesia sebanyak 2.676 bidang dengan total

⁹ Elza Syarief, 2014, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Gramedia, Jakarta, hlm. 29.

¹⁰ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2017, *Kamus Agraria dan Tata Ruang*, Percetakan Pohon Cahaya, hlm. 288.

¹¹ D. Bachriadi Dan A. Lucas, 2001, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos Dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm.125.

luasan 16.338.414 ha.¹² Begitu luasnya tanah perkebunan dibandingkan dengan mayoritas petani di Indonesia (55,33% dengan jumlah 14, 25 juta rumah tangga) masih termasuk petani gurem (petani yang memiliki sawah kurang dari 0,5 ha).¹³ Data di atas menunjukkan akses sebagian besar rakyat terhadap tanah sangat terbatas. Okupasi tanah lahir sebagai bentuk usaha rakyat yang tidak memiliki tanah untuk melahirkan hubungan hukum atas tanah yang biasanya dilakukan pada tanah-tanah yang tidak dipergunakan atau dilerantarkan.

Pemecahan masalah tanah yang timbul akibat okupasi biasanya memakan waktu yang amat lama. Hal ini disebabkan para okupan biasanya melakukan okupasi dalam jangka waktu yang tidak singkat sehingga lama-kelamaan merasa berhak atas tanah. Ditambah pula, okupasi marak terjadi di atas tanah terlantar atau tanah yang tidak dipergunakan oleh pemegang haknya. Selain itu, sengketa okupasi tanah biasanya sulit dan bahkan masih ada yang belum terselesaikan.

Begitulah kasus yang terjadi di Desa Belapunranga, Kecamatan Parangloe, Kabupaten Gowa. Pada awalnya, masyarakat biasa memanfaatkan hutan hingga kemudian datanglah Pabrik Kertas Gowa (PKG) dan mulai ikut mengambil hasil hutan di Desa Belapunranga (dulunya Desa Borisallo) dengan mengadakan perjanjian bagi hasil

¹² Rezky Dellah R. dan M. Nazir Salim, "Akuisisi Tanah-Tanah Rakyat: Problem HGU PT. BMS di Jejang Lebong dan Jalan Penyelesaiannya", *Jurnal Bhumi*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Vol. 3 No. 1 Mei 2017, hlm. 17-18.

¹³ Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2013, *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (Pencacahan Lengkap)*, hlm. 13.

sehingga tidak mengganggu masyarakat sekitar yang sudah lebih dulu memanfaatkan tanah sekitar.¹⁴

Permasalahan bermula ketika PKG mulai kehabisan kayu sampai akhirnya berhenti mengambil hasil hutan di Desa Belapunranga. Setelah itu, wilayah eks PKG diambil-alih oleh Inhutani dan PT. Perkebunan Nusantara XIV alias PTPN XIV. Inhutani mengelola kawasan tanah dengan kemiringan di atas 30° di Desa Belapunranga sedangkan tanah bekas PKG lainnya diambil alih oleh PTPN XIV sejak tahun 1982 (dengan luas sekitar 600-an hektar yang di dalamnya termasuk tanah yang dimanfaatkan penduduk sejak dulu). Pada awalnya, PTPN mengelola seluruh tanah yang menjadi dasar penguasaan hak, namun kemudian setelah ditanami tebu satu kali, banyak tanah yang dibiarkan terbengkalai.¹⁵ Adapun dalam Surat Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa No. 540727-53.02, dicantumkan bahwa tidak terdapat alas hak berupa sertifikat hak atas tanah apapun yang dimiliki sebelumnya oleh PKG maupun oleh PTPN XIV.¹⁶

Keberadaan PTPN XIV juga mengganggu akses masyarakat yang telah lebih dulu memanfaatkan hasil hutan di Desa Belapunranga tanpa adanya ganti rugi. Selain itu, banyak lahan yang tidak dikelola secara aktif sejak tahun 2000 ditambah pula PTPN XIV tidak mampu menunjukkan

¹⁴ Abdul Rasyid Naba Bin Tolle (Kepala Desa Belapunranga periode 1994-2003), Wawancara, Kantor Desa Belapunranga, Gowa, 20 Februari 2023.

¹⁵ Muhammad Jafar (Kepala Desa Belapunranga), Wawancara, Kantor Desa Belapunranga, Gowa, 15 Agustus 2022

¹⁶ Hamzah (Staf Desa Belapunranga), Wawancara, Kantor Desa Belapunranga, Gowa, 15 September 2022.

sertifikat HGU-nya mendorong penduduk Belapunranga pada tahun 2009 menerobos masuk dan mengokupasi secara paksa tanah yang tidak dikelola secara aktif oleh PTPN XIV.¹⁷

Atas laporan PTPN XIV, Brimob setempat melakukan pengusiran terhadap rakyat yang melakukan okupasi, namun setelahnya, rakyat masih terus berulang-ulang kali masuk dan mengusahakan tanah tersebut. Meskipun begitu, sejak tahun 2012 hingga sekarang, masyarakat mengusahakan tanah itu tanpa ada intervensi dari PTPN XIV.¹⁸ Aksi penduduk Belapunranga yang memaksa masuk dan menguasai tanah *aquo* tanpa izin tersebut melanggar Pasal 2 *juncto* Pasal 6 UU No. 51 Prp. 1960, dan dapat dikenakan hukuman pidana berupa kurungan dan/atau denda.

Fenomena okupasi yang dilakukan masyarakat Belapunranga dapat juga ditinjau dari aspek penatagunaan tanah, yakni berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa Tahun 2012-2032.

Demikianlah, permasalahan tanah di atas yang hingga kini bertolak belakang dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga melatarbelakangi penulis untuk mengkaji penelitian skripsi dengan judul **“Status Hukum Tanah Hasil Okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa”**.

¹⁷ Hamzah (Staf Desa Belapunranga), Wawancara, Kantor Desa Belapunranga, Gowa, 15 September 2022.

¹⁸ Ady Anugrah Pratama, Wawancara, Lembaga Bantuan Hukum Makassar, Makassar, 30 Juli 2022.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang masalah di atas, maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana status hukum tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa?
2. Bagaimana penatagunaan tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa tujuan penelitian yang hendak dicapai sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi status hukum tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa.
2. Untuk mendeskripsikan penatagunaan tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Penelitian

Mengingat rumusan masalah di atas, maka penulis mengkaji penelitian ini dengan harapan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, diharapkan bisa memperkaya khazanah dan wawasan cendekiawan dan masyarakat awam, di bidang hukum keperdataan khususnya hukum agraria, dalam konteks hukum tanah dan sengketa tanah.

2. Manfaat praktis, antara lain:
 - a. Melengkapi komponen studi dan referensi yang komprehensif bagi peneliti-peneliti lain dalam mengkaji permasalahan okupasi tanah.
 - b. Menjadi sumber informasi dan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berwenang dan instansi-instansi terkait untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan guna mencegah dan menanggulangi terjadinya sengketa okupasi tanah.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian yang diselenggarakan oleh penulis yang berjudul **“Status Hukum Tanah Hasil Okupasi Di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa”** memuat uraian yang berbeda dengan hasil karya-karya penulis terdahulu, dan dapat penulis pertanggung-jawabkan keasliannya. Sehubungan dengan topik judul skripsi yang penulis teliti, maka penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian lain yang digunakan sebagai perbandingan dengan penelitian yang disajikan oleh penulis, antara lain:

1. Lisa Nurita Putri, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tahun 2014 dengan judul skripsi **“Mediasi dan Sengketa Pertanahan: Studi Tentang Okupasi Tanah Di Ketingan Baru Kelurahan Jebres Kota Surakarta”**. Adapun dalam penelitian tersebut membahas terkait dengan aksi okupasi yang dilakukan oleh masyarakat lokal Kelurahan

Jebres pada areal tanah PT. Bengawan Permai. Dalam penelitian ini, warga Ketingan Baru telah melakukan okupasi tanah sejak reformasi tahun 1998. Penelitian ini lebih fokus mengkaji tentang mediasi dan peran BPN dalam penanganan masalah okupasi tanah di Kelurahan Jebres yang berbeda dengan penulis yang mencermati bagaimana hukum pertanahan nasional memandang fenomena okupasi yang terjadi. Adapun beberapa peraturan yang Lisa cermati dalam penelitiannya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; PP No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional; Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan; dan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Hal ini berbeda dengan penelitian penulis yang membahas permasalahan okupasi di Desa Belapunranga dikaitkan dengan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya; PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara yang diganti dengan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak

Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Selain itu, lokasi penelitian Lisa (Kota Surakarta) berbeda dengan penelitian yang dikaji oleh penulis (Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa).

2. Supriadi, Departemen Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Tahun 2017, dengan judul **“Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro Dengan Masyarakat Adat Talonang Di Sumbawa Barat”**. Adapun pembahasan yang diangkat dalam penelitian tersebut adalah status tanah pada objek sengketa yang terjadi antara Pulau Sumbawa Agro dengan Masyarakat Adat Talonang di Kabupaten Sumbawa Barat yang dikaitkan dengan UU No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Pada Kawasan Tertentu. Hal tersebut berbeda dengan fokus pembahasan penulis pada penelitian skripsi ini adalah terkait dengan status hukum tanah yang diokupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa. Penulis membahas permasalahan okupasi di Desa Belapunranga dengan fokus pada ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan

Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara yang diganti dengan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Meskipun sama-sama membahas terkait konflik agraria, namun lokasi serta pokok pembahasan yang dibahas dalam penelitian tersebut berbeda dengan lokasi dan pokok pembahasan yang dibahas oleh penulis.

Dibandingkan dengan dua penelitian di atas, maka tidak terdapat kesamaan dalam skripsi yang telah penulis susun, baik dengan judul, rumusan masalah, serta objek penelitiannya yang diteliti penulis. Keaslian penelitian penulis bersifat original dan dapat penulis pertanggungjawabkan, dengan fokus penelitian untuk menganalisis Status Hukum Tanah Hasil Okupasi Di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa, dengan mengkaji 2 (dua) pokok permasalahan yaitu: (1) status hukum tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa; dan (2) penatagunaan tanah hasil okupasi di Desa Belapunranga, Kabupaten Gowa.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Okupasi

(1) Istilah dan Definisi Okupasi

Kamus *Black's Law Dictionary* mencantumkan beberapa pengertian okupasi, di antaranya: pertama, okupasi diartikan sebagai tindakan, status, kondisi menguasai atau mendiami suatu tempat, wilayah, permukiman atau tanah tertentu. Kedua, okupasi diartikan sebagai tindakan mengambil alih sesuatu yang tak ada pemiliknya (seperti tanah yang terlantar) dalam rangka mendapatkan suatu pemilikan yang sah.¹⁹

Dalam bahasa Belanda, perbuatan okupasi liar disebut sebagai *wilde occupatie* sedangkan orang yang melakukan okupasi liar dinamakan *wilde occupanten*.²⁰ Dalam bahasa Inggris, Freek Colombijn menggunakan istilah *illegal occupation* untuk menggambarkan masalah okupasi liar sedangkan okupan liar disebut sebagai *illegal occupant*.²¹ Selain itu di Afrika Selatan, *Provincial Government of the Western Cape* (Pemerintah Daerah Cape Barat) menamakan fenomena okupasi atau penggarapan ilegal atas tanah sebagai *unlawful occupation of land*.²²

¹⁹ Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul, hlm. 1184.

²⁰ Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, Dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 109.

²¹ Freek Colombijn, 2014, *Under Construction The Politics Of Urban Space And Housing During The Decolonization Of Indonesia, 1930-1960*, Kitlv Press, Leiden, hlm. 209.

²² Provincial Government of The Western Cape, 2003, *Unlawful Occupation Of Land*, Western Cape, hlm. 4.

Dalam tataran nasional, Kamus Bahasa Indonesia memberikan dua pengertian okupasi, yakni: “pertama, pemakaian, penggunaan atau penempatan tanah; kedua, pendudukan suatu daerah oleh tentara asing.”²³ Kamus Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional juga merumuskan pengertian okupasi ilegal sebagai “pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah; okupasi ilegal merupakan perbuatan yang diancam dengan hukuman pidana atau denda (UU No. 51 Prp. 1960).”²⁴

Dalam buku “*Introduction to The Law of Real Property*” oleh Cornelius J. Moynihan menyebut penguasaan fisik secara liar sebagai *seisin*, yaitu penguasaan fisik terhadap tanah yang tidak jelas siapa pemiliknya (tanah negara). Kendati demikian, *seisin* ini lebih dari sekedar *possession* (penguasaan fisik atas tanah) oleh karena dapat dijadikan dasar dari pemilikan sepanjang hukum mengakui pemilikan atas tanah. Okupasi/pendudukan tanah bertahun-tahun dan terus menerus dapat dijadikan sebagai alas hak/bukti hak materil untuk mendapatkan sesuatu hak atas tanah asalkan kaidah hukum yang berlaku dapat mengakui pemilikan atas tanah.²⁵

Berkenaan dengan penguasaan tanah dapat juga dilihat penjelasan Herman Soesangobeng mengenai teori hak kepemilikan

²³ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa, Jakarta, hlm. 1086.

²⁴ Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2017, *Kamus Agraria Dan Tata Ruang*, Percetakan Pohon Cahaya, hlm. 288.

²⁵ Cornelius J. Moynihan, 1962, *Introduction To The Law Of Real Property*, West Publishing, St. Paul, hlm. 98.

Belanda '*eigendom*' yang dikemukakan oleh C. Asser's en Paul Scholten. Proses pertumbuhan hak '*eigendom*', itu diawali dengan penguasaan dan pendudukan nyata yang disebut '*bezit*', sehingga melahirkan hak kepunyaan (*bezitrecht*). Sedangkan, '*bezitter*' adalah sebutan untuk orang yang memiliki *bezitrecht* atau hak kepunyaan.²⁶

Kedudukan hukum sebagai 'empunya' tanah atau '*bezitter*' tanah, ini berbeda dengan pemilik hak '*eigendom*' penuh yang sempurna sehingga dapat disebut '*eigenaar*'. Dalam kedudukan demikian itu, seorang '*bezitter*', masih dikategorikan sebagai pemegang 'hak milik anggapan' (*vermoedelijk recht van eigendom*). Sebab semua warga negara Belanda, karena hukum (*van rechtswege*) adalah pemegang 'hak milik anggapan' atas tanah milik negara. Maka kepemilikan individualnya, harus dibuktikan secara hukum melalui pencatatan diri seseorang sebagai pemilik hak '*eigendom-privaat*'. Pencatatan itu, dilakukan setelah mendapatkan keputusan hakim pengadilan negeri dan pencatatan (*inschrijven*) surat keputusan haknya dalam 'daftar umum' (*publiek register*). Proses pencatatan 'hak milik anggapan' untuk mendapatkan perlindungan jaminan hukum Negara itulah yang disebut 'pendaftaran hak hukum' (*rechtskadaster*) menurut sistem pendaftaran negatif atas 'akta tanah' (*grond acte*) Belanda di Hindia Belanda.²⁷

²⁶ Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, Dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 238.

²⁷ *Ibid.*

(2) Pengaturan Okupasi di Indonesia

Secara historis pengaturan mengenai penguasaan atau pendudukan tanah secara ilegal telah ada sejak awal kemerdekaan Indonesia, yakni dalam Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat dan diubah dengan Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1956 (selanjutnya disingkat UU No. 1 Tahun 1956) yang berlaku bagi tanah-tanah perkebunan. Aturan ini diterbitkan sebagai antisipasi dan jalan keluar untuk menyelesaikan banyaknya masalah penguasaan tanah tanpa hak yang terjadi pada waktu itu.²⁸

Pada tahun berikutnya, Penguasa Militer/Kepala Staf Angkatan Darat telah dikeluarkan Peraturan No. Prt/PM/014/1957 tentang “Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Pemiliknya Atau Penguasanya”, yang didasarkan atas “*Regeling op de Staat van Oorlog en Beleg*” (*Staatsblad* 1939 No. 682). Ketentuan ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya. Pasca dikeluarkannya UU No. 74 Tahun 1957, kemudian diterbitkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Peperpu/011/1958 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya (seterusnya disingkat Peperpu No. 11 Tahun 1958).²⁹

Kemudian Peperpu No. 11 Tahun 1958 ditambah dan diubah lagi dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Peperpu/041/1959

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 96/PUU-XIV/2016.

²⁹ Penjelasan Angka (3) Undang-Undang No. 51 Prp. Tahun 1960.

(seterusnya disingkat Peperpu No. 41 Tahun 1959). Setelah itu, dikeluarkan Undang-Undang No. 23 Prp. Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (seterusnya disingkat UU No. 23 Prp. Tahun 1959) yang di dalam Pasal 61 menentukan bahwa pada tanggal 16 Desember 1960 semua Peperpu berakhir. Berhubung UU No. 23 Prp. Tahun 1959 berakhir, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.³⁰ Perpu No. 51 Tahun 1960 kemudian diberlakukan sebagai undang-undang dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang.

Berlakunya UU No. 51 Prp. 1960 hingga sekarang menjadi landasan hukum dilarangnya okupasi ilegal di Indonesia. Jika dicermati di bagian “Mengingat” UU No. 51 Prp. 1960 dicantumkan UUPA, namun bukan berarti amanat UU No. 51 Prp. 1960 hanya semata-mata sebagai pelaksana UUPA melainkan juga diterbitkan dalam rangka memberikan pengaturan terhadap aset-aset tanah dan perlindungan kepada pemilik-pemilik tanah dalam keadaan darurat/bahaya. Walaupun sekarang Indonesia tidak lagi termasuk dalam keadaan bahaya, namun pokok-pokok pengaturan ruang lingkup yang ada di dalam UU No. 51 Prp. 1960

³⁰ *Ibid.*

dapat diterapkan baik dalam lingkup negara dalam keadaan bahaya maupun tidak dalam keadaan bahaya. Hal ini disebabkan perlindungan terhadap pemakaian tanah-tanah tanpa hak masih relevan dan dibutuhkan sampai sekarang. Terlepas dari itu, kepada pihak yang berwenang masih perlu diberikan legitimasi hukum untuk menuntaskan masalah pemakaian tanah tanpa izin.

Adapun objek pengaturan penguasaan tanah tanpa hak diatur dalam Pasal 1 UU No. 51 Prp. 1960 yang mencakup tanah yang dikuasai oleh negara dan tanah yang dikuasai oleh orang-perorangan atau suatu badan hukum. Kemudian dalam Pasal 2 UU No. 51 Prp. 1960 secara eksplisit tertulis, "Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah". Kata yang berhak dimaksud dalam pasal ini berarti termasuk dua kategori subjek hukum di atas yaitu negara/pemerintah dan dari orang perseorangan/badan hukum yang memiliki hak atas tanah. Ketentuan Pasal 2 UU No. 51 Prp. 1960 ini bermakna bahwa setiap orang maupun badan hukum tidak boleh menduduki atau mengelola atau menggunakan tanah tanpa ada izin dari yang berhak misalnya pemegang hak atas tanah. Bagi yang melanggar Pasal 2 UU No. 51 Prp. 1960 dapat diancam dengan hukuman pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000 (lima ribu rupiah) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 UU No. 51 Prp. 1960.

(3) Tipe-Tipe Okupasi

Beberapa macam okupasi berdasarkan legalitasnya, yaitu:³¹

1. Okupasi dianggap sebagai tindakan *quasi-legal*. Okupasi "*quasi-legal*" diistilahkan oleh Karl Pelzer untuk menyebutkan kebijakan pemerintah Jepang yang berkuasa di Indonesia pada tahun 1942-1945 yang mengizinkan rakyat untuk menggarap tanah perkebunan bekas Belanda dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan bala tentara Jepang. Pemerintah Jepang membiarkan bahkan mengakomodasi perbuatan okupasi masyarakat. Tujuannya, agar tanah perkebunan Belanda dapat dikelola dan hasilnya dapat dimanfaatkan oleh Jepang sebagai stok perbekalan tentara Jepang dalam perang.
2. Okupasi dianggap sebagai tindakan ilegal. Dengan diterbitkannya UU No. 51 Prp. 1960, maka pemerintah secara resmi memandang okupasi sebagai perbuatan yang ilegal. Hal ini tertuang jelas dalam Pasal 2 Perpu *aquo* yang melarang pemakaian tanah tanpa izin atau yang berhak atau kuasanya yang sah. Adapun pelanggaran terhadap pasal ini dapat dikenakan hukuman pidana dengan ancaman hukuman kurungan dan/atau denda. Namun demikian, dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Perpu *aquo* dapat diadakan penyelesaian secara lain dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan rencana peruntukan serta penggunaan tanah yang bersangkutan. Pasal 5 ayat (4) merekomendasikan agar penyelesaian terkait tanah perkebunan yang diokupasi secara ilegal diusahakan melalui jalan musyawarah. Upaya mengatasi dan menyelesaikan soal okupasi ilegal tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, serta mengingat faktor tempat, waktu, keadaan tanah, dan pihak-pihak yang bersangkutan. Misalnya, rakyat yang mendudukinya dapat dipindahkan ke tempat lain atau jika dipandang perlu dapat juga diadakan pengosongan dengan paksa.
3. Okupasi dianggap sebagai tindakan legal. Melihat tanah bekas hak *erfpacht* masih banyak yang tidak dimanfaatkan secara optimal sedangkan peningkatan kebutuhan masyarakat akan tanah terus terjadi, maka pemerintah merumuskan kebijakan baru bagi masyarakat yang mengokupasi tanah bekas hak *erfpacht* tersebut. Alasannya, pemerintah menyadari tanah-tanah yang diokupasi tersebut jika dalam kenyataannya dimanfaatkan oleh rakyat sebagai sumber penghidupan atau sebagai tempat tinggal, maka lebih baik diberikan perlindungan hukum. Hal ini juga dilakukan dengan pertimbangan

³¹ Yahman, A. Nurasa dan W. Utami, 2015, *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 78-80.

Pasal 6 UUPA mengenai fungsi sosial tanah.

Pandangan pemerintah itu tercantum dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat. Namun, pemerintah tidak begitu saja melegalkan okupasi karena dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa tanah-tanah HGU asal konversi hak barat yang sudah diduduki oleh rakyat dapat diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya setelah ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup telah tepat peruntukannya bagi permukiman atau usaha pertanian.

Ketentuan dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat secara tidak langsung telah memberikan pengakuan hukum terhadap perbuatan okupasi atas tanah perkebunan bekas konversi hak Barat, dengan syarat bahwa okupasi tersebut harus memberikan manfaat bagi rakyat dan menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Menurut penelusuran penulis, terdapat dua jenis okupasi yang banyak terjadi, yaitu:

a) Okupasi di daerah perkebunan

Bachriadi dan Lucas mengemukakan okupasi liar merupakan suatu keadaan di mana areal-areal *erfpacht* yang luas dan tidak dibatasi dengan nyata, akibatnya timbul berbagai kesulitan berhubung dengan kedatangan rakyat di atas tanah-tanah *erfpacht* itu serta membuka tanah-tanah yang umumnya masih hutan belukar.³²

Okupasi tanah perkebunan terjadi sebagai bentuk usaha untuk melahirkan hubungan hukum atas tanah yang biasanya dilakukan pada tanah-tanah yang tidak dipergunakan atau dengan kata lain diterlantarkan. Realitas yang terjadi adalah tanah

³² D. Bachriadi dan A. Lucas, 2001, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm.125.

perkebunan sering diterlantarkan akibat satu dan lain hal, yang berlangsung lama dan kerap kali terjadi di areal yang luas. Sementara itu, banyak rakyat yang tidak memiliki tanah dan membutuhkan lahan untuk ditanami agar produktif. Akibatnya, masyarakat yang merasakan ketidakadilan ini melakukan perlawanan dengan melakukan okupasi.

Hasil penelitian yang ditulis Arif menguraikan fenomena okupasi di daerah perkebunan ditimbulkan faktor sebagai berikut:³³

1. Faktor pendidikan: rendahnya pengetahuan okupan mengenai aturan terkait pemakaian tanah tanpa izin.
2. Faktor kesejahteraan: tidak dapat dipungkiri bahwa kebanyakan okupasi dilakukan oleh orang yang termasuk dalam golongan ekonomi yang lemah. Okupasi dilakukan dengan harapan agar okupan bisa mendapatkan penghidupan yang layak.
3. Faktor lingkungan: orang yang tinggal di lingkungan masyarakat yang mendukung tindakan okupasi akan ikut melakukan okupasi.
4. Faktor peraturan hukum: peraturan hukum yang memberikan hukuman yang kurang memadai sehingga okupan tidak jera dan bahkan tidak segan-segan untuk melakukan okupasi.
5. Faktor penegak hukum: aparat hukum yang bertindak acuh-tak acuh terhadap tindakan okupasi.
6. Faktor perkembangan global: kemajuan teknologi sehingga memudahkan informasi yang dapat mempengaruhi seseorang untuk melakukan okupasi.

b) Okupasi di daerah perkotaan

World Bank menuliskan bahwa pendudukan liar atas tanah

³³ Arif Nurcahyono, "Analisis Hukum Ancaman Pidana Kasus Penguasaan Tanah Tanpa Hak Ditinjau Pasal 6 ayat (1) huruf a UU Prp No. 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Izin yang Berhak/Kuasanya", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, hlm. 87-92.

di daerah perkotaan kebanyakan menimbulkan kawasan kumuh (*informal settlement*). Data dihimpun dari *World Bank* jumlah penduduk yang tinggal di kawasan kumuh mencapai 29 juta jiwa atau sekitar 22% dari total penduduk di Indonesia.³⁴

Pemerintah Daerah Cape Barat mengungkap beberapa alasan maraknya okupasi ilegal di Afrika Selatan, yakni:³⁵

1. kemiskinan dan pengangguran;
2. kebijakan pemerintah yang mencegah pemilikan tanah di daerah perkotaan;
3. kurangnya alternatif untuk memiliki rumah;
4. urbanisasi dan pertumbuhan penduduk yang terlalu cepat dibandingkan dengan pengembangan perumahan di daerah perkotaan;
5. “melewati antrian” dengan harapan dapat segera memiliki rumah;
6. minimnya kawasan berkembang di sekitar tempat peluang kerja;
7. migrasi intra-urban ke daerah yang lebih strategis;
8. alasan keuntungan politik dan finansial;
9. pengosongan dan penyewaan kembali yang tidak sesuai aturan, sehingga penyewa sebelumnya terpaksa melakukan okupasi;
10. penjualan tanah yang ilegal.

(4) Upaya Penyelesaian Okupasi

Pada dasarnya menurut hukum, tindakan okupasi atau penguasaan tanah tanpa dasar landasan hak adalah ilegal. Oleh karena itu, pihak yang menduduki tanah tidak berhak menuntut ganti kerugian jika dilakukan pengosongan terhadap tanah yang didudukinya. Adapun pemberian biaya pindah semata-mata merupakan kebijaksanaan

³⁴ Mark Roberts, (et al.), 2019, *Time to Act: Realizing Indonesia's Urban Potential*, Washington, D. C., World Bank Group, hlm. 45.

³⁵ Provincial Government of The Western Cape, 2003, *op. cit.*, hlm. 5.

Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasusnya.³⁶

Adapun terkait pengosongan tanah yang diokupasi hanya dapat dilakukan apabila tanah yang bersangkutan telah dibuka atau dipakai bertentangan dengan ketentuan yang dikenal dalam hukum adat atau peraturan tentang pembukaan dan pemakaian tanah. Pihak perkebunan tidak dapat sesuka hatinya saja mengadakan pengosongan terhadap mereka kecuali dapat membuktikan bahwa pihak okupan telah melakukan pembukaan tanah yang bertentangan dengan ketentuan hukum adat atau peraturan tentang pembukaan dan pemakaian tanah atau para okupan mengetahui sejak semula tanah yang dipakai itu adalah termasuk persil perkebunan, misalnya terdapat tanda batas.³⁷

Upaya-upaya penanganan problematika okupasi tanah perkebunan sebaiknya diselenggarakan melalui program tanah objek reforma agraria (redistribusi/konsolidasi tanah) seperti pandangan beberapa ahli berikut.³⁸

1. Arie Sukanti Hutagalung
Hutagalung memandang reforma agraria sebagai penyelesaian yang baik untuk menyelesaikan masalah okupasi. Pelaksanaan reforma agraria bertujuan untuk mencapai pemerataan distribusi sumber-sumber kehidupan (terutama tanah) di antara para petani dalam rangka mencapai pemerataan pembagian hasil produksi nasional agar tercipta keadilan sosial dan kenaikan hasil produksi di bidang pertanian.
2. A. P. Parlindungan
Sengketa mengenai tanah perkebunan tidak akan berakhir selama tidak dikaitkan dengan ketentuan reforma agraria serta ditiadakannya kemungkinan spekulasi dengan administrasi dan

³⁶ Yahman, A. Nurasa dan W. Utami, *op. cit.*, hlm. 83.

³⁷ Sumiyati Beddu, "Analisis Hukum Okupasi Areal Tanah HGU PT. Bumi Sumalata Indah di Kabupaten Gorontalo Utara", *Jurnal Hukum Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, Vol. 1 No. 1 September 2013, hlm. 111.

³⁸ *Ibid*, hlm. 112.

pendaftaran yang mantap bukan hanya dengan SIM (Surat Izin Menggarap) saja tetapi dengan pemberian sertifikat tanah sehingga benar-benar diukur dan didaftar oleh kantor pendaftaran tanah selaku instansi yang berwenang.

3. Maria S.W. Sumardjono

Apabila reforma agraria diselenggarakan sesuai dengan tujuannya maka okupasi akan dapat terselesaikan. Adapun tujuan reforma agraria yaitu untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta memberdayakan petani dengan mewujudkan akses terhadap lapangan kerja, yang dijamin dengan akses terhadap modal dan pasar produksi. Okupasi banyak dilakukan sebagai bentuk protes karena ketidakadilan yang dirasakan petani. Maka dari itu, jika reforma agraria dapat berjalan sesuai dengan tujuannya, maka okupasi akan dapat terselesaikan.

Penggarapan tanah secara tidak sah (okupasi ilegal) akan menjadi masalah yang semakin rumit bila okupasi terjadi dalam waktu yang cukup lama. Upaya penyelesaian problematika okupasi tidak dapat dilakukan melalui jalur hukum atau pendekatan keamanan semata melainkan harus diusahakan adanya perdamaian dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi penggunaan tanah dan keadilan. Meskipun okupasi tanah perkebunan merupakan perbuatan ilegal, namun tidak tertutup adanya peluang untuk memperoleh hak milik atas tanah yang diokupasi melalui pelepasan hak atas tanah oleh eks pemilik atau oleh negara.

Hal ini sebagaimana ditulis oleh Maria S. W. Sumardjono bahwa kasus-kasus okupasi banyak terjadi di daerah-daerah tanah perkebunan/hutan yang dilerantarkan atau tidak dikelola secara aktif sehingga masyarakat setempat kemudian menguasai dan mengelola tanah secara aktif secara terus-menerus. Beliau menuliskan dalam kondisi demikian, bahwa seyogyanya perlu diberikan hak atas

tanah secara kolektif bagi penggarap yang beritikad baik sehingga kepentingan para penggarap tidak dikesampingkan.³⁹

Bagi perkebunan swasta, pelepasan hak atas tanah ini dapat langsung dilakukan kepada petani penggarap seperti pengalihan hak atas tanah pada umumnya. Sedangkan bagi BUMN, pelepasan hak atas tanah harus mendapat izin pelepasan aset terlebih dahulu dari menteri yang berwenang (Menteri BUMN). Selanjutnya melalui program reforma agraria tanah-tanah tersebut ditata dan diatur oleh pemerintah untuk kemudian didistribusikan kepada petani penggarap yang berhak.⁴⁰

B. Hak-Hak Atas Tanah

Dalam bahasa Inggris, digunakan istilah "*land*", "*ground*" atau "*soil*" untuk menyebut kata tanah, sedangkan, dalam bahasa Belanda biasa dipakai kata "*aarde*" atau "*grondgebied*" atau "*land*".⁴¹ Sedangkan, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "tanah" merujuk pada:⁴²

- (1) bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan;
- (2) permukaan bumi yang berbatasan yang ditempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu negara;
- (3) bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu;
- (4) dasar.

Kata "tanah" dipakai dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal

³⁹ Maria S. W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 18.

⁴⁰ Sumiyati Beddu, *op. cit.*, hlm. 115

⁴¹ Arba, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8.

⁴² Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *op. cit.*, hlm. 55.

sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (biasa disingkat UUPA) untuk menyebut permukaan bumi.

Tanah berhubungan erat dengan agraria. Dalam UUPA sendiri tidak ada batasan yang definitif terkait agraria namun demikian, Sri Susyanti Nur menyimpulkan dari Pasal 1 ayat (4), (5), dan (6) *jo.* Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa agraria memiliki makna yang luas, yakni mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam. Istilah agraria sendiri berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti: lapangan; pedusunan; wilayah, tanah negara.⁴³

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA, yakni:⁴⁴

1. Hak bangsa Indonesia.
2. Hak menguasai dari negara.
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat.
4. Hak-hak perseorangan, mencakup:
 - a. Hak-hak atas tanah.
 - b. Wakaf tanah hak milik.
 - c. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Urip Santoso mengelompokkan hak-hak atas tanah menjadi:⁴⁵

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.
Selama UUPA masih berlaku, maka hak-hak atas tanah ini juga akan tetap berlaku. Yang termasuk hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
Hak atas tanah yang akan ada di hari yang akan datang yang akan dimuat dalam undang-undang. Sampai sekarang, hak atas tanah ini masih belum eksis.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.
Oleh karena mengandung unsur-unsur pemerasan dan feo-dalisme,

⁴³ Sri Susyanti Nur, 2010, *op. cit.*, hlm. 49.

⁴⁴ Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 11.

⁴⁵ Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 51-52.

serta bertentangan dengan jiwa UUPA maka hak-hak atas tanah ini dalam sesegera mungkin harus dihapus. Yang termasuk hak-hak atas tanah ini, yaitu: Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Ketentuan mengenai pembuktian hak atas tanah baru, yaitu:⁴⁶

1. jika tanah berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan maka wajib ada penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang;
2. jika tanah terkait hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik maka harus ada asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak.

Urip Santoso menuliskan cara-cara untuk memperoleh tanah, yaitu:⁴⁷

1. Penetapan Pemerintah
Hak atas tanah yang diperoleh dari tanah Hak Pengelolaan atau tanah negara kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Perolehan hak atas tanah dengan Penetapan Pemerintah dimuat dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).
2. Ketentuan Undang-Undang (Penegasan Konversi)
Hak atas tanah yang diperoleh sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan undang-undang atas dasar ketentuan konversi yang berasal dari bekas tanah milik adat.
3. Peralihan Hak
Hak atas tanah yang diperoleh karena hak atas tanah beralih (seperti dalam pewarisan) atau dialihkan (seperti dalam jual beli, tukar-menukar, hibah, inbreng, atau lelang).
4. Pemberian Hak
Hak atas tanah khususnya dalam hal Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang.

Berikut ini uraian tentang hak-hak atas tanah di dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 53 UUPA:

⁴⁶ Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997.

⁴⁷ Urip Santoso, 2017, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana, Jakarta, hlm. 12-13.

(1) Hak Milik

Hak milik atas tanah diatur dalam ketentuan berikut.

- a. Pasal 20 sampai dengan Pasal 27, Pasal 50 ayat (1), Pasal 51, Pasal 52, Pasal 55 dan Ketentuan Konversi Pasal I ayat (1) (4), dan (6), Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) UUPA;
- b. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf;
- d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan
- f. Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah.

Hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, yang paling kuat dan terpenuh yang di antara semua jenis hak atas tanah, namun tetap memperhatikan fungsi sosial atas tanah.⁴⁸ Kemudian, pada pasal 21 UUPA, diatur subjek hukum yang dapat memperoleh hak milik yakni warga negara Indonesia dan badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.

Hak milik memiliki karakteristik-karakteristik, yaitu:⁴⁹

1. hak terkuat dan terpenuh yang dapat diwariskan (turun-temurun);
2. dapat dialihkan dan beralih kepada pihak lain;
3. dapat dibebankan hak tanggungan sebagai jaminan utang.

Peralihan hak milik dapat terjadi karena jual beli, pemberian dengan

⁴⁸ Pasal 20 UUPA dan Penjelasan Pasal 20 UUPA.

⁴⁹ Waskito dan Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, hlm. 27.

wasiat, penukaran, pemberian menurut hukum adat, penghibahan dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Hak milik juga dapat dijadikan sebagai jaminan utang dengan pembebanan hak tanggungan.⁵⁰

Adapun yang dimaksud penguasaan fisik merupakan penguasaan tanah yang terkait dalam hal hubungan hukum memanfaatkan atau menggunakan tanah. Di sisi lain, penguasaan yuridis merupakan penguasaan tanah dalam hal hubungan hukum dengan tanahnya. Kedua macam penguasaan tersebut dapat berlangsung secara terpisah pada beberapa subjek hukum ataupun secara bersamaan pada satu subjek hukum.⁵¹

Ketentuan yang mengatur tentang hapusnya hak milik dapat ditemukan dalam Pasal 27 UUPA sebagai akibat dari:⁵²

1. tanahnya menjadi tanah negara, yang disebabkan oleh:
 - a. pencabutan hak menurut Pasal 18 UUPA, yaitu untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang;
 - b. penyerahan sukarela yang empunya hak milik;
 - c. penelantaran tanah;
 - d. ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang pada dasarnya merupakan pengaturan lanjutan dari Pasal 21 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa hanya warga negara Indonesia tunggal saja yang dapat memperoleh hak milik atas tanah.
2. tanahnya musnah.

⁵⁰ Reko Dwi Salfutra, 2019, *Hukum Agraria Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm.69-70.

⁵¹ I Ketut Oka Setiawan, 2020, *Hukum Agraria*, Reka Cipta, Bandung, hlm. 14-15.

⁵² Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 129.

(2) Hak Guna Usaha

Landasan hukum hak guna usaha di Indonesia, yaitu:

- a. Pasal 28 sampai dengan Pasal 34, Pasal 50 ayat (2), Pasal 51, Pasal 52, Pasal 55 dan Ketentuan Konversi Pasal II ayat (2), Pasal III ayat (1), Pasal IV ayat (1), dan Pasal VIII ayat (2) UUPA;
- b. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang mencabut Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan
- d. Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah.

Pasal 28 UUPA menetapkan definisi hak guna usaha, yakni:

“Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.”⁵³

Hak guna usaha (selanjutnya disebut HGU) merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. HGU didefinisikan Mustofa dan Suratman sebagai suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusa-hakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Adapun kegiatan pertanian

⁵³ Lihat Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

yang dimaksud di sini adalah dalam makna yang luas yaitu mencakup kegiatan-kegiatan peternakan, perkebunan, perikanan, dan lainnya.⁵⁴

Pasal 29 UUPA menetapkan batas waktu HGU paling tinggi 25 tahun atau 35 tahun (untuk perusahaan tertentu) dan dapat diperpanjang selama 25 tahun. Lebih lanjut, dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 40/1996) yang diganti dengan Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 18 Tahun 2021) mengatur:

1. batas waktu HGU untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun;
2. setelah jangka HGU yang pertama kali berakhir, maka HGU dapat diperpanjang paling lama 25 tahun;
3. setelah perpanjangan HGU berakhir, maka HGU dapat diperbaharui paling lama 35 tahun.

Pasal 28 UUPA mengatur bahwa HGU hanya dapat diberikan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Demikianlah juga diatur dalam Pasal 4 PP No. 40/1996 yang mencantumkan bahwa pemberian tanah HGU hanya boleh di atas tanah negara. Sedangkan dalam Pasal 21 PP No. 18 Tahun 2021 ditambahkan juga tanah hak pengelolaan. Adapun dalam Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021, ditetapkan tanah hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Pasal 2 PP No. 18 Tahun 2021 menetapkan yang termasuk tanah negara, yakni:

⁵⁴ Mustofa dan Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 59-60.

- a. tanah yang ditunjuk oleh Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah sebagai tanah negara;
- b. tanah timbul;
- c. tanah hasil reklamasi;
- d. tanah hak yang dilepaskan/diserahkan;
- e. tanah yang dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan;
- f. tanah yang diterlantarkan;
- g. tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan karena kebijakan pemerintah pusat tidak dapat diperpanjang;
- h. tanah hak yang telah habis batas waktunya dan tidak ada permohonan perpanjangan dan/atau pembaruan; dan
- i. tanah yang sejak awal termasuk tanah negara.

Kemudian, pada Pasal 30 UUPA diatur subjek yang berhak mendapatkan HGU, yakni: warga negara Indonesia dan badan hukum yang bertempat di Indonesia dan berdiri sesuai hukum Indonesia. HGU dapat dialihkan dengan cara: jual beli, tukar-menukar, penyertaan modal, hibah, dan pewarisan.⁵⁵

HGU hanya dapat diberikan dengan luas minimal 5 hektar. Sedangkan luas maksimum tanah HGU untuk perorangan sebesar 25 hektar. Sementara itu, luas maksimal tanah HGU untuk badan hukum ditetapkan oleh Menteri Agraria dengan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang berkaitan.⁵⁶

Larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pemegang HGU diatur dalam Pasal 28 PP No. 18 Tahun 2021, yaitu:

1. menelantarkan tanah;
2. tanpa dasar yang diatur dalam undang-undang mengalihkan pemanfaatan tanah HGU ke pihak lain;

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 105 dan 107.

⁵⁶ Mustofa dan Suratman, *op. cit.*, hlm. 30-31.

3. mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya dengan mendirikan suatu bangunan permanen yang terletak di dalam areal HGU;
4. menutup bidang tanah atau pekarangan dari jalan umum, akses publik dan/atau jalan air;
5. dengan cara membakar untuk membuka dan/atau mengolah tanah; dan
6. merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup.

Pasal 12 PP 40/1996 mewajibkan pemegang HGU untuk:

- a. membayar uang pemasukan kepada negara;
- b. mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha yang berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- c. melakukan aktivitas pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan berdasarkan yang tercantum dalam keputusan pemberian haknya;
- d. mendirikan dan menjaga prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang terletak di dalam tanah HGU;
- e. memelihara tanah, meliputi kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- f. menyampaikan laporan terkait penggunaan HGU setiap akhir tahun;
- g. menyerahkan kembali sertifikat tanah HGU kepada Kepala Kantor Pertanahan sesudah HGU hapus;
- h. menyerahkan kembali tanah HGU kepada negara sesudah HGU hapus.

Sedangkan dalam Pasal 27 PP No. 18 Tahun 2021 beberapa kewajiban pemegang HGU, sebagai berikut:

- a. melakukan aktivitas pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan berdasarkan peruntukan dan per-syaratannya yang tercantum dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 tahun sejak hak diberikan;
- b. mengelola tanah HGU dengan benar sesuai dengan kelayakan usaha yang berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- c. mendirikan dan menjaga prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang terletak di dalam tanah HGU;
- d. memelihara tanah, meliputi kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- e. memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung;
- f. menjaga, mengelola, mengawasi dan memper-tahankan fungsi

- kawasan konservasi bernilai tinggi (*high value conservation*) yang terletak dalam areal hak guna usaha;
- g. memelihara fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya di areal HGU;
 - h. mengikuti ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
 - i. memfasilitasi pembuatan kebun masyarakat sekitar paling kurang 20% dari luas tanah yang diberikan HGU (hanya apabila pemegang HGU merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan);
 - j. menyampaikan laporan terkait penggunaan HGU setiap akhir tahun;
 - k. melepaskan sebagian atau keseluruhan hak atas tanah baik untuk dipergunakan dalam pembangunan demi kepentingan umum; dan
 - l. menyerahkan kembali tanah HGU kepada negara atau pemegang hak pengelolaan sesudah HGU hapus.

Pasal 17 PP 40/1996 menentukan alasan HGU dapat hapus karena disebabkan:

1. tanah HGU musnah,
2. dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1991,
3. adanya pelepasan hak secara sukarela oleh yang memegang hak,
4. berakhirnya jangka waktu HGU,
5. penelantaran tanah HGU,
6. adanya kriteria yang tidak terpenuhi sebagai subjek hak sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2),
7. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang akibat:
 - a. tidak memenuhi kewajiban dan/atau melanggar Pasal 12, Pasal 13 dan/atau Pasal 14 PP 40/1996,
 - b. adanya putusan pengadilan terkait yang berkekuatan hukum yang tetap.

Pasal 31 PP No. 18 Tahun 2021 menetapkan HGU dapat hapus akibat faktor-faktor berikut:

1. tanah HGU ditetapkan sebagai tanah musnah,
2. hak atas tanah dilepaskan demi kepentingan umum,
3. mengubah haknya menjadi hak atas tanah lain,
4. dicabut berdasarkan Undang-Undang,
5. penyerahan atau pelepasan hak sukarela,
6. berakhirnya jangka waktu HGU,
7. berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah untuk HGU di atas tanah hak pengelolaan,
8. tanah HGU ditetapkan sebagai tanah terlantar,

9. adanya kriteria yang tidak terpenuhi sebagai subjek hak,
10. dibatalkan oleh Menteri akibat:
 - a. tidak memenuhi kewajiban dan/atau melanggar larangan yang diatur dalam Pasal 27 dan/atau Pasal 28 PP No. 18 Tahun 2021,
 - b. adanya administrasi yang cacat, atau
 - c. adanya putusan pengadilan terkait yang berkekuatan hukum yang tetap.

Oalan Sitorus menyinggung praktik administrasi pertanahan yang lazim terjadi, yaitu sepanjang belum ada surat pelepasan aset maka masih ada hubungan hukum antara tanah dengan bekas pemegang HGU.⁵⁷ Konsep ini merupakan penafsiran Pasal 18 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 29 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999. Ketentuan ini diubah dengan Pasal 22 PP No. 18 Tahun 2021 jo. Pasal 79 dan Pasal 107 serta Pasal 131 Peraturan Menteri Agraria No. 18 Tahun 2021.⁵⁸

(3) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB) diatur dalam sejumlah ketentuan berikut ini.

- a. Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, Pasal 50 ayat (2), Pasal 51, Pasal 52, Pasal 55 dan Ketentuan Konversi Pasal I ayat (3) dan (4), Pasal II, V, dan Pasal VIII ayat (1) UUPA;
- b. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang mencabut Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

⁵⁷ Oalan Sitorus, "Penataan Hubungan Hukum dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria (Studi Awal terhadap Konsep Hak atas Tanah dan Ijin Usaha Pertambangan)", *Jurnal Bhumi*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Vol. 2 No.1 Mei 2006, hlm. 3.

⁵⁸ Gunanegara, "Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak Untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria", *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, Vol. 1 No. 4 Juli 2022, hlm. 2-3.

- tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan
- d. Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah.

Pasal 35 ayat (1) UUPA merumuskan HGB sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan batas waktu tertentu atau paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Kemudian dalam Pasal 35 ayat (2) UUPA ditambahkan, HGB dapat diperpanjang dengan maksimal 20 (dua puluh) tahun. Sedangkan, dalam Pasal 37 ayat (1) PP No 18 Tahun 2021, khusus untuk HGB di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan setelahnya dapat diperbaharui untuk batas waktu paling tinggi 30 (tiga puluh) tahun.

HGB dapat diberikan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik. HGB diperuntukkan untuk mendirikan bangunan, namun demikian tidak menutup kemungkinan di atas tanah tersebut yang empunya HGB tidak diperbolehkan menanam sesuatu, memelihara ternak atau mempunyai kolam untuk memelihara ikan, asal tujuan penggunaan haknya yang pokok adalah untuk bangunan.⁵⁹

Pasal 36 UUPA mencantumkan bahwa subjek hukum yang boleh mempunyai HGB adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang bertempat di Indonesia dan berdiri sesuai hukum Indonesia. HGU dapat

⁵⁹ Reko Dwi Salfutra, *op. cit.*, hlm. 82.

dialihkan melalui proses jual beli, tukar-menukar, penyertaan modal, hibah, dan pewarisan. Selain itu, HGB juga dapat dijadikan jaminan utang.⁶⁰

Pasal 37 UUPA menentukan HGB dapat terjadi karena:

1. penetapan oleh pemerintah jika objeknya adalah tanah negara;
2. perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan diberikan HGB jika objek tanahnya milik perorangan.

Sedangkan dalam Pasal 38 PP 18 No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa HGB terjadi melalui:

1. keputusan pemberian hak oleh Menteri (khususnya untuk tanah HGB di atas tanah negara);
2. keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan (khusus untuk tanah HGB di atas tanah hak pengelolaan);
3. pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk HGB di atas tanah hak milik).

Ketentuan mengenai hapusnya HGB diatur dalam Pasal 40 UUPA yang disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

1. jangka waktu berakhir;
2. pemegang melepaskan HGB secara sukarela sebelum jangka waktu berakhir;
3. sebelum jangka waktu berakhir dibatalkan oleh pejabat yang berwenang/pemegang hak milik/pemegang hak pengelolaan, karena:
 - a. pemegang hak tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya;
 - b. syarat atau kewajiban yang tercantum dalam perjanjian penggunaan tanah hak milik atau hak pengelolaan tidak terpenuhi;
 - c. putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
4. diterlantarkan;
5. dicabut demi kepentingan umum sesuai norma yuridis yang berlaku;
6. tanahnya musnah;
7. ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUPA, yang menetapkan bahwa pemegang yang tidak memenuhi kriteria sebagai pemegang hak dan

⁶⁰ Rahmat Ramadhani, 2018, *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*, UMSU Press, Jakarta, hlm. 73-74.

dalam waktu satu tahun tidak mengakhiri penguasaan HGB (orang atau badan hukum pemegang HGB namun tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat).

(4) Hak Pakai

Hak Pakai dimuat dalam sejumlah ketentuan berikut ini.

- a. Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA;
- b. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang mencabut Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan
- d. Peraturan Menteri Agraria/BPN Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah.

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah negara maupun tanah milik orang lain, yang tidak termasuk dalam perjanjian sewa-menyewa dan bukan pula perjanjian pengolahan tanah. Ketentuan selanjutnya mengenai hak pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (2) UUPA yang memuat bahwa hak pakai dapat diberikan:

- a. selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu atau selama batas waktu tertentu; atau
- b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Ketentuan ini diperjelas dalam Pasal 49 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 yang membagi hak pakai menjadi hak pakai selama dipergunakan

dan hak pakai dengan jangka waktu. Mengacu pada Pasal 49 ayat (3) dan Pasal 52 ayat (2) PP *aquo*, hak pakai selama dipergunakan, jangka waktunya tidak ditentukan asalkan masih dipergunakan dan dimanfaatkan oleh subjek-subjek yang berhak, yang meliputi: instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Sementara itu, dalam Pasal 51 ayat (2) PP *aquo* diatur objek hak pakai selama dipergunakan dapat berasal dari tanah negara dan tanah hak pengelolaan.

Sementara itu, hak pakai dengan jangka waktu diatur dalam Pasal 52 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 untuk jangka waktu yang paling lama 30 (tiga puluh) tahun, yang kemudian dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun dan setelahnya diperbarui paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Pasal 51 ayat (1) PP *aquo* merumuskan objek hak pakai dengan jangka waktu dapat berasal dari tanah negara, tanah hak milik, dan tanah hak pengelolaan. Kemudian, dalam Pasal 49 ayat (2) PP *aquo* menentukan subjek hak pakai dengan jangka waktu, yaitu:

1. memiliki kewarganegaraan Indonesia;
2. termasuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
4. badan keagamaan dan sosial; dan
5. orang asing.

Ketentuan hapusnya hak pakai diatur dalam Pasal 61 PP *aquo* yang disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

1. jangka waktu hak pakai berakhir;
2. pemegang melepaskan hak pakai secara sukarela sebelum jangka waktu berakhir;

3. sebelum jangka waktu berakhir dibatalkan oleh pejabat yang berwenang/pemegang hak milik/pemegang hak pengelolaan, karena:
 - a. pemegang hak tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya;
 - b. syarat atau kewajiban yang tercantum dalam perjanjian penggunaan tanah hak milik atau hak pengelolaan tidak terpenuhi;
 - c. putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap; atau
 - d. cacat administrasi;
4. adanya penetapan sebagai tanah terlantar;
5. adanya perubahan hak menjadi hak atas tanah lain;
6. adanya penetapan sebagai tanah musnah;
7. dicabut demi kepentingan umum sesuai aturan hukum yang berlaku;
8. perjanjian pemanfaatan tanah atau perjanjian pemberian hak untuk hak pakai di atas hak milik atau hak pengelolaan berakhir;
9. tanah dilepas demi kepentingan umum;
10. pemegang hak pakai tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek hak pakai.

(5) Hak Sewa

Hak ini diatur dalam Pasal 44, Pasal 45 dan Pasal 50 ayat (2) UUPA.

Adapun pengertian hak sewa untuk bangunan, yakni:

“Hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan.”⁶¹

Hak sewa mempunyai banyak kesamaan dengan hak pakai, namun lebih spesifik diberikan untuk bangunan.⁶² Ketentuan ini bertolak dari Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan dikerjakan/diusahakan sendiri sehingga hak sewa tanah pertanian diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat karena cenderung mengandung unsur-unsur pemerasan.⁶³ Kemudian, mengingat

⁶¹ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 130.

⁶² Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA.

⁶³ Pasal 10 dan Pasal 53 UUPA.

negara hanya dapat menguasai tanah, dan tidak boleh memiliki tanah, maka negara tidak dapat menyewakan tanah. Oleh karena itu hak sewa yang dimaksud dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA merujuk pada bangunan.⁶⁴

Yang boleh memegang hak sewa, yaitu:⁶⁵

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; atau
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Tidak ada pengaturan yang menentukan bahwa hak sewa untuk bangunan harus didaftar di kantor pertanahan karena tidak tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang menetapkan jenis-jenis hak atas tanah yang wajib didaftarkan. Akan tetapi, bila disimak Pasal 44 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, pembebanan hak sewa untuk bangunan atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dapat didaftar jika ada akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

Jangka waktu hak sewa untuk bangunan tidak diatur dalam UUPA, sehingga didasarkan pada kesepakatan antara pihak-pihak di dalam perjanjian. Hapusnya hak atas tanah ini dapat terjadi akibat:⁶⁶

1. jangka waktunya habis;
2. diputuskan sebelum selesai jangka waktunya karena pemegang hak tidak memenuhi eligibilitas sebagai pemegang hak;
3. pemegang hak melepaskan hak;
4. hak atas tanah yang menjadi alas hak sewa dicabut demi kepentingan umum sesuai kaidah yuridis yang berlaku;

⁶⁴ Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA.

⁶⁵ Pasal 45 UUPA.

⁶⁶ Muhammad Arfah Pattenreng, 2016, *Hukum Kepemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah*, Bosowa Publishing Group, Makassar, hlm. 137-138.

5. musnahnya tanah.

(6) Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak ini dicantumkan dalam Pasal 46 UUPA. Hak memungut hasil hutan diatur juga dalam UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Kamus ATR/BPN dijumpai pengertian hak membuka tanah sebagai hak dalam konteks hukum adat yang berkaitan dengan tanah yang merujuk pada penggunaan/pengusahaan tanah/lahan untuk mengembangkan pedesaan ataupun usaha-usaha ekstensifikasi tanah/lahan pertanian. Hak membuka tanah hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia. Sedangkan hak memungut hasil hutan merupakan hak perihal hasil hutan dalam hukum adat yang boleh dimanfaatkan masyarakat dalam rangka kepentingan umum yang lebih luas dibandingkan kepentingan perseorangan atau masyarakat hukum yang bersangkutan.⁶⁷

Menurut Urip Santoso, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan pada hakikatnya bukan hak atas tanah karena pemberian hak ini tidak memberikan wewenang agar tanah dapat digunakan atau dimanfaatkan. Beliau menambahkan bahwa hak ini ialah pengejawantahan hak ulayat masyarakat adat dan sekedar disisipkan sebagai cuplikan dari sistematika hukum adat.⁶⁸

⁶⁷ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *op. cit.*, hlm. 123.

⁶⁸ Urip Santoso, 2012, *op.cit.*, hlm. 91-92.

(7) Hak-Hak Atas Tanah Yang Bersifat Sementara

Hak atas tanah dimuat dalam Pasal 53 UUPA yang meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Berdasarkan Pasal 53 UUPA, hak-hak ini memiliki karakteristik-karakteristik yang bertentangan dengan jiwa UUPA karena mengandung unsur-unsur pemerasan dan penindasan. Meskipun sifatnya bertentangan dengan filosofi UUPA, tetapi mengingat keadaan masyarakat sehingga ditetapkan sebagai hak-hak yang bersifat sementara sementara dan diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat. Adapun penjelasan lebih lanjut terkait masing-masing hak sementara yang disebutkan dalam UUPA, yakni:

- a. Dasar hukum hak gadai atas tanah ditulis dalam Pasal 53 UUPA dan Pasal 7 UU Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang Dimiliki Oleh Satu Keluarga. Hak gadai tanah adalah penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan berhak atas pengembalian tanahnya dengan memberi uang tebusan. Beberapa karakteristik hak ini, yakni:⁶⁹
 - i. harus didaftarkan di kantor pertanahan,
 - ii. memiliki batas jangka waktu setelah dikuasai 7 (tujuh) tahun atau lebih, maka tanah wajib dikembalikan meskipun tanpa ada uang tebusan sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) UU no. 56 Prp. Tahun 1960,
 - iii. meninggalnya pemegang gadai tidak serta-merta mengakhiri hak,
 - iv. bisa dibebankan dengan jenis hak yang berbeda,

⁶⁹ Arba, *op.cit.*, hlm. 127.

- v. pengalihan hak tidak menghapuskan hak ini, namun untuk mengalihkan hak harus seizin pemiliknya.
- b. Hak usaha bagi hasil diatur dalam Pasal 53 UUPA dan UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Kamus ATR/BPN menyamakan hak ini dengan perjanjian bagi hasil yang dalam Pasal 1 huruf c UU No. 2 Tahun 1960 didefinisikan sebagai perjanjian dengan nama apapun juga yang dibuat antara pemilik hak dengan suatu pihak lain, baik perorangan maupun badan hukum (yang disebut penggarap) sesuai perjanjian yang isinya pemilik membolehkan penggarap untuk melaksanakan aktivitas pertanian di atas tanah pemilik dengan syarat hasilnya dibagi berdasarkan kesepakatan kedua pihak.⁷⁰

Sedangkan Arba mengartikan hak bagi hasil sebagai hak orang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian milik orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbalan yang telah disetujui sebelumnya. Perbedaan dengan hak sewa menyewa terletak pada tanggung jawab risiko yang ditanggung oleh penyewa, sedangkan pada hak bagi hasil risiko ditanggung bersama.⁷¹

Hak usaha bagi hasil pada awalnya bermula dari hukum adat yang disebut dengan hak menggarap, yaitu hak untuk mengerjakan usaha pertanian di atas tanah milik orang lain dengan perjanjian bahwa

⁷⁰ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *op. cit.*, hlm 128-129.

⁷¹ Arba, *op. cit.*, hlm. 128.

hasilnya akan dibagi antara kedua pihak. Asal usul lahirnya perjanjian bagi hasil berawal dari itikad tolong-menolong. Si pemilik tanah memperoleh laba karena ditolong oleh penggarap sehingga dapat memperoleh hasil dari tanahnya tanpa mengeluarkan tenaga. Sedangkan bagi si penggarap ditolong oleh pemilik tanah karena tidak memiliki tanah namun tetap bisa memperoleh profit berupa bagian dari hasil tanah itu.⁷²

Hukum adat menggariskan bahwa imbangan pembagian hasilnya ditentukan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak, akan tetapi realita yang terjadi biasanya pembagian tidak setimpal sehingga pihak penggarap malah sering dirugikan akibatnya perjanjian malah mengandung unsur pemerasan (eksploitasi). Hal ini terjadi karena jumlah tanah yang tersedia untuk diusahakan jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah petani yang memerlukan tanah garapan..⁷³

- c. Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemiliknya dengan perjanjian bahwa setelah penyewa itu menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan kembali kepada pemiliknya.⁷⁴
- d. Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas

⁷² Muwahid, 2016, *Pokok-Pokok Hukum Agraria di Indonesia*, UIN Sunan Ampel Press, Surabaya, hlm. 91.

⁷³ *Ibid*, hlm. 91-92

⁷⁴ Arba, *op. cit.*, hlm. 129.

pekarangan orang lain.⁷⁵

C. Izin Usaha Perkebunan

Sukardi menuliskan bahwa izin merupakan ketetapan atau tindakan pejabat administrasi yang berwenang yang memperbolehkan suatu tindakan yang dilarang oleh peraturan yang berlaku untuk tujuan khusus.⁷⁶

Yunus Wahid mengatakan bahwa izin dibutuhkan untuk perbuatan yang pada hakikatnya tidak dilarang/terlarang tetapi untuk perbuatan yang butuh dilakukan pengawasan oleh pemerintah supaya tidak ada pelanggaran yang terjadi.⁷⁷

Izin usaha perkebunan diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/PERMENTAN/OT.140/9/2013 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan yang diubah dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 29/PERMENTAN/KB.410/5/2016 Tahun 2016 yang kemudian diubah lagi dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/PERMENTAN/KB.410/6/2017 Tahun 2017. Pengertian izin usaha perkebunan dimuat dalam Pasal 1 angka 12, yang berbunyi:

“Izin usaha perkebunan adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan.”

Kewajiban memiliki izin usaha perkebunan telah diamanatkan dalam Pasal 42 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang juga

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Sukardi, 2016, *Sistem Hukum Di Indonesia*, TOP Indonesia, Pontianak, hlm. 93

⁷⁷ Yunus Wahid, 2018, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenamedia, Jakarta, hlm. 214.

memerintahkan kegiatan usaha budidaya tanaman maupun pengolahan hasil perkebunan untuk memiliki hak atas tanah. Pasal ini diubah dengan Perpu No. 2 Tahun 2022 yang diundangkan dengan UU No. 6 Tahun 2023, yang substansinya sama hanya saja izin usaha perkebunan digantikan dengan Perizinan Berusaha terkait Perkebunan.

Pasca berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, semua perizinan berusaha termasuk perizinan di bidang usaha perkebunan mengaplikasikan sistem perizinan berusaha yang berbasis resiko dan terintegrasi secara elektronik. UU No. 11 Tahun 2020 memang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusional Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Namun jika dicermati substansi UU No. 11 Tahun 2020 dari segi perizinan tidak mengalami banyak perubahan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Adapun Perpu ini telah sah menjadi undang-undang dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Ketentuan perizinan usaha termasuk bidang perkebunan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2019 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik di Bidang Pertanian.

Pasal 5 PP No. 5 Tahun 2021 mewajibkan setiap aktivitas usaha memiliki persyaratan dasar perizinan berusaha yang mencakup: Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), persetujuan

lingkungan, persetujuan bangunan gedung dan sertifikat laik fungsi. KKPR merupakan pengganti sejumlah instrumen perizinan di bidang pemanfaatan ruang yang termasuk di antaranya izin lokasi, izin prinsip, izin pemanfaatan tanah, dan izin mendirikan bangunan. Mekanisme KKPR diselenggarakan dengan mengacu pada Pasal 5 *jo.* Pasal 6 *jo.* Pasal 10 *jo.* Pasal 28 *jo.* Pasal 33 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang, dengan uraian singkat sebagai berikut:

- (1) KKKPR atau Konformasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dipersyaratkan untuk aktivitas usaha di lokasi tanah yang memiliki RDTR yang telah terintegrasi dengan Sistem OSS. Keberlakuan KKKPR memiliki jangka waktu 3 tahun pasca diterbitkan dan setelahnya harus diperpanjang;
- (2) PKKPR atau Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dipersyaratkan untuk aktivitas usaha di lokasi tanah yang RDTR-nya belum ada atau RDTR-nya belum terintegrasi dengan Sistem OSS. Sama seperti KKKPR, begitupun batas waktu berlakunya PKKPR hanya 3 tahun sejak diterbitkan.

Selain itu, izin lain yang wajib dimiliki kegiatan usaha sesuai jenis tingkat resikonya (Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 PP No. 5 tahun 2021):

1. Nomor Induk Berusaha (NIB) sebagai izin untuk aktivitas usaha dengan tingkat resiko rendah.

2. Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Sertifikat Standar sebagai izin untuk aktivitas usaha dengan tingkat resiko menengah.
3. Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Izin sebagai izin untuk aktivitas usaha dengan tingkat resiko tinggi.

Perlu digarisbawahi bahwa dalam Pasal 20 PP No. 5 tahun 2021 selain perizinan berusaha, masih dibutuhkan perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha pada tahap operasional dan/atau komersial. Selengkapnya mengenai perizinan berusaha penunjang di lingkup perkebunan dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Standar Produk Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko Sektor Pertanian.

Sebelum UU Cipta Kerja mulai berlaku, Gunanegara menghimpun berbagai macam izin yang dibutuhkan dalam rangka melakukan aktivitas perkebunan yang meliputi sekurang-kurangnya:⁷⁸

1. izin lokasi atau izin lain yang menjadi dasar pembebasan tanah,
2. AJB/PPJB/Surat Pelepasan Hak atau akta pembelian/perolehan tanah lainnya,
3. PTP (Pertimbangan Teknis Pertanahan) yang menjadi dasar pemanfaatan ruang,
4. AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) dan UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup) – UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) atau Izin Lingkungan,
5. IUP (Izin Usaha Perkebunan),
6. ADR/ART yang telah disahkan atau dokumen lain yang dapat membuktikan legalitas perusahaan,
7. TDP (Tanda Daftar Perusahaan) atau izin domisili,
8. APL (Areal Penggunaan Lahan) atau izin pembebasan untuk kawasan hutan,
9. IMB atau Izin Mendirikan Bangunan (khususnya jika ada bangunan

⁷⁸ Gunanegara, 2019, *Hukum Perkebunan: Sejarah Hukum & Latar Belakangnya*, Adhi Sarana Nusantara, Jakarta, hlm. 147-148.

- kantor/pabrik),
10. Izin gangguan,
 11. surat keterangan tanah yang dimohonkan HGU tidak terletak di atas tanah gambut,
 12. surat keterangan pengesahan tanah plasma perkebunan dan jumlah serta nama petani plasma perkebunan,
 13. surat keterangan tanah dari Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat,
 14. surat keterangan tidak sengketa dari Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat,
 15. Sertipikat HGU,
 16. Izin-izin lain yang terkait seperti: IUP Budidaya; IUP Pengolahan; izin, sertifikasi dan pengujian benih, dan seterusnya.

Kamus ATR/BPN memberikan dua definisi terkait izin lokasi.

Pertama: izin lokasi sebagai izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam kegiatan usaha: izin lokasi diberikan berdasarkan izin prinsip apabila berdasarkan perda yang berlaku diperlukan izin prinsip. Kedua, izin lokasi sebagai izin yang diberikan kepada orang untuk memperoleh ruang yang diperlukan dalam rangka melakukan aktivitasnya. Izin lokasi menjadi dasar pembebasan lahan dalam rangka pemanfaatan ruang. Izin lokasi diwajibkan apabila pemanfaatan ruang >1 (satu) hektar untuk kepentingan nonpertanian sedangkan untuk kepentingan pertanian >25 (duapuluh lima) hektar.⁷⁹

Izin lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Pasal 1 Permen *aquo* merumuskan izin lokasi sebagai:

“Izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.”

⁷⁹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *op. cit.*, hlm. 150.

Batas maksimal pemberian izin lokasi untuk penguasaan tanah di lingkup perkebunan yang penulis rangkum dari Pasal 4 Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 1999, yakni:

1. satu wilayah provinsi: 20.000 ha untuk komoditas pangan kecuali tebu sedangkan untuk komoditas perkebunan tebu: 60.000 ha (khusus untuk daerah Irian Jaya dikali dua),
2. seluruh Indonesia: 100.000 ha untuk komoditas pangan kecuali tebu sedangkan untuk komoditas perkebunan tebu: 150.000 ha.

Namun perlu dicatat dalam ayat (4) Pasal *aquo* bahwa ketentuan di atas tidak mengikat BUMN (Badan Usaha Milik Negara) baik itu PERUM maupun BUMD, atau badan usaha lain yang pemegang saham mayoritasnya adalah negara; dan perusahaan “*Go Public*” yang mayoritas sahamnya dimiliki masyarakat.

Izin lokasi memiliki batas waktu yang tergantung pada besaran luas tanah, yakni: luas tanah 25 hektar berlaku 1 tahun, 25 hektar sampai dengan 50 hektar berlaku 2 tahun, dan untuk yang luasnya di atas 50 hektar berlaku 3 tahun. Pemegang lokasi harus menyelesaikan perolehan tanah sebelum batas waktu izin lokasi berakhir. Namun, apabila perolehan tanah belum dapat diselesaikan padahal telah diperoleh lebih dari setengah luas tanah dari izin lokasi, maka izin lokasi masih bisa dilakukan perpanjangan 1 (satu) tahun. Sebaliknya, jika setelah perpanjangan 1 tahun perolehan tanah belum selesai atau jika tanah tidak diperoleh dalam batas

waktu berlakunya izin lokasi tanpa disertai perpanjangan, maka:⁸⁰

1. tanah yang telah diperoleh dalam rangka penyelenggaraan rencana penanaman modal akan dimanfaatkan dan dipergunakan dengan melakukan sinkronisasi luas pembangunan dan jika dibutuhkan masih boleh dilakukan perolehan tanah sehingga dapat diperoleh satu kesatuan bidang tanah,
2. tanah yang telah diperoleh akan diserahkan kepada pihak lain atau perusahaan lain sesuai ketentuan yang berlaku.

Badan usaha perkebunan harus mengusahakan tanah perkebunan sekurang-kurangnya 30% dari total luas hak atas tanah dalam waktu selambat-lambatnya 3 tahun se usai status hak atas tanah diberikan sebagaimana dimuat dalam Pasal 16 UU No. 39 Tahun 2014. Masih dalam pasal yang sama, ditentukan pula bahwa badan usaha perkebunan harus mengusahakan seluruh luas hak atas tanah (yang secara teknis dapat dilakukan penanaman) selambat-lambatnya 6 tahun sesudah hak atas tanah diberikan. Ketentuan ini diubah dengan Pasal 29 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2023 menetapkan bahwa perusahaan diharuskan untuk mengusahakan tanah perkebunan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah pemberian status hak atas tanah.

Sanksi bagi pelaku usaha perkebunan dibahas dalam satu paragraf khusus, yakni dalam Paragraf 2 di Bagian Kedua Bab IX dalam PP No. 5 tahun 2021. Pasal 324 *juncto* Pasal 325 PP No. 5 tahun 2021 menguraikan beberapa macam sanksi bagi pelaku usaha perkebunan yang beroperasi tanpa Perizinan Berusaha Berbasis Resiko dan/atau Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha, seperti:

⁸⁰ Lihat Pasal 5 ayat (1), (2), (3), dan (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

1. penghentian sementara aktivitas perkebunan dengan batas waktu maksimal 6 (enam bulan),
2. pengenaan denda administratif senilai Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) dikali luas lahan per hektar, dan/atau
3. paksaan pemerintah pusat agar lahan dikembalikan.

Sementara itu, berpedoman pada Pasal 327 *jo.* Pasal 328 PP No. 5 tahun 2021 badan usaha perkebunan yang melawan prosedur dan tata cara Perizinan Berusaha Berbasis Resiko dapat dijatuhi hukuman berupa:

1. penghentian sementara aktivitas perkebunan dengan kurun waktu maksimal 6 (enam bulan),
2. pengenaan denda administratif senilai Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) dikali luas lahan per hektar, dan/atau
3. pencabutan Perizinan Berusaha Perkebunan.

D. Asas-Asas Hukum Tanah Nasional

Ada beberapa asas-asas dasar menyangkut hukum tanah:

1. Asas Kenasionalan

Wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air seluruh rakyat Indonesia sebagai bangsa Indonesia yang menunjukkan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat komunalistik. Yang dimaksud komunalistik di sini adalah semua tanah yang terdapat dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, menjadi hak bagi bangsa Indonesia, dan bukan semata-mata

menjadi hak dari para pemiliknya saja.⁸¹

Bagi bangsa Indonesia, tanah memiliki sifat religius. Seluruh tanah yang ada di wilayah negara Republik Indonesia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini merupakan perwujudan dari Sila Pertama Pancasila yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Selama rakyat Indonesia bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada, sehingga dalam keadaan apapun tidak akan ada suatu kekuasaan yang dapat memutuskan maupun meniadakan hubungan tersebut. Jadi, hubungan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan hubungan yang memiliki sifat abadi dan tidak dapat diblokir oleh siapapun.⁸²

2. Asas Penguasaan oleh Negara

Pada dasarnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan kewenangan dan kekuasaan atas sumber daya alam dan seluruh kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini kemudian dituangkan juga dalam Pasal 1 *jo* Pasal 2 ayat (1), (2), dan (3) UUPA. Kata “dikuasai” ini bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia pada tingkatan yang

⁸¹ Retna Dewi Lestari dan Tri Wisudawati, 2022, *Hukum Agraria dan Tata Ruang*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 46.

⁸² *Ibid.*

tertinggi untuk.⁸³

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam;
- b. menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum terkait bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

3. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Lahir dari teori fungsi sosial hak atas tanah yang dicetuskan sejak tahun 1992 oleh ahli hukum Perancis Leon Duguit. Ia berpandangan bahwa properti atau kepemilikan hak atas tanah bukan merupakan hak tapi lebih dari itu merupakan fungsi sosial yang merupakan suatu kewajiban bagi pemegang hak milik. Alhasil, pemegang hak milik tidak diperbolehkan hanya melakukan apa yang diinginkan sesuka hatinya saja terkait tanah miliknya. Selain itu, si empunya tanah juga berkewajiban untuk menjadikan tanah hak miliknya menjadi produktif dan diusahakan demi pelayanan untuk masyarakat melalui kegiatan ekonomi.⁸⁴

Prinsip fungsi sosial atas tanah juga merupakan penjabaran dari nilai keadilan sosial dalam Sila Kelima Pancasila.

Konsekuensinya, penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan

⁸³ Jum Anggriani, "Penerapan Asas Nasionalitas dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia (Studi Kasus PP No. 40 Tahun 1996)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa, Vol. 12 No. 1 Januari 2012, hlm. 179.

⁸⁴ Ahmad Setiawan, 2019, *Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reforma Agraria)*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, hlm. 102-105.

keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kemakmuran dan kebahagiaan masyarakat dan negara sekaligus pemilik tanah. Namun demikian, perlu dicatat bahwa dengan berlakunya prinsip ini bukan berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum.⁸⁵

Prinsip ini tertuang jelas dalam Pasal 6 UUPA yang dikuatkan pula oleh Pasal 7, 17 dan 18 UUPA yang menentukan batasan tertentu atas luasan pemilikan tanah dengan pertimbangan demi kepentingan umum. Pemenuhan fungsi sosial tanah juga berarti penggunaan tanah telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pemerintah (Pasal 14 UUPA).⁸⁶

Ahmad Setiawan menuliskan di dalam bukunya bahwa negara hanya dapat memberikan perlindungan hak atas tanah hanya ketika syarat fungsi sosial atas tanah telah terpenuhi. Sebaliknya, jika pemilik tanah melawan prinsip fungsi sosial atas tanah maka negara perlu mengintervensi dengan memberikan hukuman atau dorongan dengan cara-cara lain.⁸⁷

4. Asas Pengakuan terhadap Hak Ulayat

Asas ini tersirat dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi:⁸⁸

“hak ulayat dan ketentuan-ketentuan hukum adat, akan menundukkan hak pada tempat yang sewajarnya dengan syarat, bahwa hak ulayat tersebut sepanjang kenyataannya

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 106-111.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 112.

⁸⁷ *Ibid*.

⁸⁸ Retna, *op. cit.*, hlm. 47-48.

masih ada dan harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.”

Kemudian dalam Pasal 5 UUPA juga dicantumkan bahwa hukum agraria yang berlaku ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Berkaitan dengan asas ini, maka perlu dicatat bahwa eksistensi hak ulayat (tanah bersama menurut hukum adat) yang masih diakui keberadaannya harus tunduk pada kepentingan nasional. Masyarakat hukum adat tidak dibenarkan untuk menolak penggunaan tanah untuk pembangunan dengan dasar hak ulayatnya. Alhasil, negara memiliki hak untuk membuka tanah secara besar-besaran, misalnya untuk kepentingan transmigrasi, areal pertanian baru dan alasan lain yang termasuk dalam kepentingan nasional.⁸⁹

5. Asas Pengusahaan Hak atas Tanah

Sebagaimana ketentuan Pasal 10 UUPA yang menghen-daki orang dan korporasi yang memiliki suatu hak atas pertanian, wajib mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif. Dengan kata lain, pemilik tanah tidak boleh menelantarkan, tidak mempergunakan atau tidak mengusahakan tanah sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya.⁹⁰

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Reko, *op. cit.*, hlm.47-48.

Penelantaran tanah dapat mengakibatkan hak-hak atas tanah menjadi hapus (Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA *juncto* Pasal 180 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2023). Ketentuan tanah terlantar yang berlaku diatur juga dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dicabut dengan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Kemudian diatur lebih rinci juga dalam Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar yang dicabut dengan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar.

Obyek penertiban tanah terlantar tercantum dalam Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 yang meliputi tanah-tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberiannya atau dasar penguasaan yang telah terbit hak milik, HGU, HGB, hak pakai, hak pengelolaan, atau Dasar Penguasaan atas Tanah (selanjutnya disingkat (DPAT) di atasnya. Adapun bunyi Pasal 3 PP. 11 Tahun 2010:

“Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar:

- a. tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak

sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.”

Objek penertiban tanah terlantar kemudian diperjelas dalam Pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 7 ayat (1) PP No. 20 Tahun 2021, yaitu tanah hak milik, HGB, HGU, hak pakai, hak pengelolaan, dan tanah DPAT yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Lebih lanjut, di Pasal 7 ayat (2) PP No. 20 Tahun 2021, kriteria tanah hak milik yang dapat menjadi objek penertiban tanah terlantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga:

- a. dikuasai oleh okupan-okupan sehingga melahirkan wilayah perkampungan;
- b. dikuasai oleh okupan selama 20 (dua puluh) tahun secara terus-menerus tanpa adanya hubungan hukum dengan pemegang hak; atau
- c. tidak terpenuhinya fungsi sosial atas tanah (meskipun pemegang hak masih ada, apalagi jika pemegang sudah meninggal).

Selengkapnya, syarat tanah HGU yang termasuk objek penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 7 ayat (4) PP No. 20 Tahun 2021, yakni tanah yang mulai dari 2 tahun sejak HGU dikeluarkan, yang sengaja tidak dipergunakan, tidak diusahakan, dan/atau tidak dimanfaatkan. Kemudian, kriteria tanah DPAT yang dapat menjadi objek penertiban tanah terlantar ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (5) PP No. 20 Tahun 2021, yaitu tanah yang sejak mulai dari 2 (dua) tahun diterbitkannya DPAT sengaja tidak dipergunakan, tidak

dimanfaatkan, tidak diusahakan, dan/atau tidak dipelihara.

Pasal 6 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010 menyatakan bahwa identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar dimulai sejak 3 (tiga) tahun setelah diterbitkan Hak Milik, HGU, HGB, dan Hak Pakai. Sedangkan untuk DPAT, identifikasi dan penelitian tanah terlantar sudah dapat dimulai sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang. Jika dibandingkan dengan PP No. 11 Tahun 2010, maka inventarisasi tanah terindikasi terlantar dalam PP No. 20 Tahun 2021 diubah menjadi: sejak mulai 2 (dua) tahun setelah dikeluarkannya Hak atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau DPAT.

Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4) PP No. 20 Tahun 2021 menyatakan beberapa hal yang dimuat dalam penetapan tanah terlantar jika tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan DPAT, antara lain:

- a. pemutusan hubungan hukum antara pemegang DPAT dan tanah yang dikuasai; dan
- b. penegasan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara.
- c. rekomendasi kepada pimpinan instansi yang mengelola barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah (jika tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar berstatus sebagai barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah).

Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010, maka tanah negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk

kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya. Sedangkan Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021 mengatur bahwa tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dapat menjadi aset bank tanah dan/atau Tanah Cadangan Umum Negara alias TCUN. Termaktub dalam Pasal 35 ayat (1) PP No. 20 Tahun 2021 bahwa TCUN didayagunakan dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui:

- a. reforma agraria;
- b. proyek strategis nasional;
- c. Bank Tanah; dan
- d. cadangan negara lainnya.

6. Asas Kebangsaan

Sesuai dengan Pasal 9 *jo.* Pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa yang dapat mempunyai hak milik atas tanah hanyalah warga negara Indonesia. Adapun perpindahan hak milik kepada orang asing dilarang berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Bagi orang asing hanya dapat diberikan hak pakai (Pasal 42 UUPA).⁹¹

7. Asas Reforma Agraria

Ketentuan tentang asas ini diatur dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA sebagaimana yang diamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

⁹¹ Arba, *op. cit.*, hlm. 21.

Pasal 7 UUPA melarang pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas untuk tidak merugikan kepentingan umum. Kemudian dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA mewajibkan agar tanah pertanian dikerjakan atau diusahakan oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara bersifat pemerasan. Adapun peraturan pelaksana terkait reforma agraria termuat dalam Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Pasal 7 Perpres 86/2018 mengatur objek reforma agraria, yaitu:⁹²

- a) tanah HGU dan HGB yang sudah lewat jangka waktunya jangka waktunya yang tidak dimintakan perpanjangan dan/atau pembaharuan hak dalam kurun waktu 1 tahun sesudah haknya habis;
- b) minimal 20% dari luas keseluruhan tanah negara yang diberikan ke pemegang HGU yang wajib diberikan dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaharuan haknya;
- c) minimal 20% dari luas keseluruhan tanah HGU yang wajib diserahkan pada waktu menjadi HGB karena berubahnya peruntukan rencana tata ruang;
- d) tanah kawasan hutan negara yang telah dilepaskan dan/atau perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA mencakup tanah dalam kawasan hutan (yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan atau yang dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasa-annya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan);
- e) tanah timbul;
- f) tanah negara untuk kepentingan masyarakat dan negara (bekas tanah terlantar);
- g) tanah hasil penyelesaian sengketa dan konflik agraria;
- h) tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi: tanah yang dihibahkan perusahaan sebagai bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan; tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria Reforma Agraria; sisa tanah yang disumbangkan untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan konsolidasi tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah

⁹² Retna, *op. cit.*, hlm. 50.

- sebagai TORA; tanah negara yang sudah dikuasai masyarakat;
- i) tanah bekas tambang yang di luar kawasan hutan;
 - j) tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah; dan
 - k) tanah bekas hak *erfpacht*, tanah bekas partikelir dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) *bauw* yang memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi.

Adapun dalam Pasal 12 ayat (1) Perpres 86/2018 ditetapkan mengenai subyek reforma agraria mencakup: individu, kelompok masyarakat, dan badan hukum. Individu-individu tersebut harus memenuhi kriteria: Warga Negara Indonesia; berusia paling rendah 18 tahun atau sudah menikah; bertempat tinggal di wilayah objek redistribusi tanah atau bersedia tinggal di wilayah objek redistribusi tanah; mempunyai pekerjaan yang di antaranya:⁹³

- 1) petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 ha atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih dari 2 ha untuk diusahakan di bidang pertanian sebagai sumber kehidupannya;
- 2) petani penggarap yang mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya;
- 3) buruh tani yang mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah;
- 4) nelayan kecil yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 *Gross Tonnage* (GT);
- 5) nelayan tradisional yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal;
- 6) nelayan buruh yang menyediakan tenaga yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan;

⁹³ Lihat Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

- 7) pembudidaya ikan kecil yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari;
- 8) penggarap lahan budidaya yang menyediakan tenaganya dalam pembudidayaan ikan;
- 9) petambak garam kecil yang melakukan usaha pergaraman pada lahannya sendiri dengan luas lahan paling luas 5 (lima) hektar, dan perebus garam;
- 10) penggarap tambak garam yang menyediakan tenaganya dalam usaha pergaraman;
- 11) guru honorer yang belum berstatus PNS, serta digaji secara sukarela atau per jam pelajaran, atau bahkan di bawah gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi, yang tidak memiliki tanah;
- 12) pekerja harian lepas yang melakukan pekerjaan tertentu yang dalam konteks waktu, volume, dan upahnya didasarkan pada kehadiran, yang tidak memiliki tanah;
- 13) buruh yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain, yang tidak memiliki tanah;
- 14) pedagang informal yang melakukan usaha perdagangan barang atau jasa, dengan kemampuan modal yang terbatas yang dilakukan cenderung berpindah-pindah serta berlokasi di tempat umum, tidak mempunyai legalitas formal serta tidak memiliki tanah;
- 15) pekerja sektor informal yang bekerja dalam hubungan kerja sektor informal dengan menerima upah dan/atau imbalan dan tidak memiliki tanah;
- 16) pegawai tidak tetap yang diangkat untuk batasan waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi yang tidak memiliki tanah;
- 17) pegawai swasta dengan pendapatan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak dan tidak memiliki tanah;
- 18) PNS paling tinggi golongan III/A yang tidak memiliki tanah;
- 19) anggota TNI/Kepolisian RI berpangkat paling tinggi Letnan Dua/Inspektur Dua Polisi atau yang setingkat dan tidak memiliki tanah; atau
- 20) pekerjaan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Subjek reforma agraria yang berbentuk kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama adalah gabungan individu yang berada dalam satu kawasan tertentu dan memenuhi kriteria pemberian objek redistribusi tanah. Sedangkan subjek reforma

agraria dalam bentuk badan hukum yang dimaksud terdiri atas: koperasi, perseroan terbatas, atau yayasan, yang merupakan kumpulan orang perseorangan atau kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama; atau badan usaha milik desa yang memenuhi kriteria sebagai subjek-subjek reforma agraria.⁹⁴

Muhammad Ilham Arisaputra merumuskan beberapa golongan dengan kriteria tertentu sebagai prioritas di antara subjek-subjek reforma agraria, secara berjenjang:⁹⁵

1. prioritas 1, golongan penduduk setempat, yaitu golongan buruh tani yang bertempat tinggal dan bekerja di wilayah objek reforma agraria;
2. prioritas 2, golongan buruh tani, mencakup golongan yang memenuhi kriteria golongan petani yang memiliki status petani penggarap maupun buruh tani yang tidak memiliki tanah;
3. prioritas 3, golongan petani gurem, yaitu golongan petani yang memiliki luas tanah pertanian pangan kurang dari 0,5 hektar;
4. prioritas 4, golongan petani, yaitu: golongan penduduk miskin yang memiliki mata pencaharian di bidang pertanian dalam arti luas termasuk nelayan yang membutuhkan tanah guna melangsungkan hidupnya;
5. prioritas 5, golongan penduduk miskin (berdasarkan data penduduk miskin BPS atau sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan);
6. prioritas 6, golongan subjek lain yang aktivitasnya dibutuhkan dan berkaitan untuk menunjang keberhasilan reforma agraria.

E. Penatagunaan Tanah

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah memberikan definisi penatagunaan tanah:

“Penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *op. cit.*, hlm. 149-150.

yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

PP No. 16 Tahun 2004 dibentuk untuk menjalankan perintah Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah dicabut dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian diubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Ketentuan penataan ruang diterbitkan sebagai perencanaan umum yang memuat persediaan, peruntukan dan penguasaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 14 UUPA. Kebijakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa dirumuskan terlebih dahulu untuk dapat menyelenggarakan wewenang negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Ketentuan ini merupakan pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mewajibkan agar tanah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.

Penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah memiliki arti yang berbeda sebagaimana dibahas dalam Pasal 1 PP No. 16 Tahun 2004. Penguasaan tanah bermakna hubungan hukum antara perorangan atau badan hukum dengan tanah yang terdaftar di Kantor Pertanahan. Sementara itu, penggunaan tanah merujuk pada wujud tutupan permukaan bumi termasuk yang terbentuk secara alami dan dibuat oleh manusia.

Berbeda dengan pemanfaatan tanah yang mengacu pada aktivitas untuk memperoleh nilai tambah atas tanah tanpa menyebabkan perubahan wujud fisik penggunaan tanah.⁹⁶

Pasal 2 PP No. 16 Tahun 2004 menghendaki penatagunaan tanah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip

- a. Keterpaduan, maksudnya penatagunaan tanah diselenggarakan agar dapat terjadi harmonisasi antara penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
- b. Berdayaguna dan berhasilguna, mengandung makna bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- c. Serasi, selaras, seimbang, menghendaki terjadinya keserasian antara perencanaan dan pemanfaatan ruang, keselarasan antara aktivitas manusia dengan lingkungan hidup, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan setiap daerah termasuk daerah perkotaan dan pedesaan. Penataan ruang dilakukan demi mewujudkan harmonisasi dan keseimbangan antara berbagai kepentingan sehingga pemanfaatan tanah dan sumber daya alam tidak saling merugikan.⁹⁷
- d. Berkelanjutan, berarti bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah dengan memperhatikan kepentingan generasi masa kini dan juga yang akan datang.
- e. Keterbukaan, bermakna bahwa penatagunaan tanah dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Persamaan, keadilan dan perlindungan hukum, artinya bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak menimbulkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada jaminan perlindungan hukum dan keadilan dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Tujuan penatagunaan tanah untuk (Pasal 3 PP No. 16 Tahun 2004):

- a. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam rencana tata ruang;
- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan,

⁹⁶ Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, hlm. 206-207.

⁹⁷ Arba, 2019, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 66-67.

- penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Pasal 1 PP No. 16 Tahun 2004 membahas yang dimaksud dengan penguasaan tanah di sini ialah penguasaan dalam arti yuridis atau dengan kata lain hubungan hukum antara perorangan atau badan hukum dengan tanah yang terdaftar di Kantor Pertanahan. Sementara itu, penggunaan tanah merujuk pada wujud tutupan permukaan bumi termasuk yang terbentuk secara alami (misalnya kawasan hutan lindung, kawasan konservasi, dan seterusnya) dan dibuat oleh manusia (misalnya mendirikan irigasi dan gedung). Berbeda dengan pemanfaatan tanah yang mengacu pada aktivitas untuk memperoleh nilai tambah atas tanpa menyebabkan perubahan wujud fisik penggunaan tanah, seperti mengadakan penelitian di kawasan hutan lindung.⁹⁸

Objek penatagunaan tanah, yaitu (Pasal 6 PP No. 16 Tahun 2004):

1. bidang-bidang tanah yang sudah maupun belum terdaftar hak atas tanahnya;
2. tanah negara baik tanah yang dikuasai langsung maupun tidak langsung;
3. tanah hak ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 4 ayat 3 PP No. 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa penatagunaan tanah dilaksanakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Berpedoman pada PP No. 16 Tahun 2004,

⁹⁸ Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, hlm. 206-207.

penatagunaan tanah terdiri atas 2 (dua), yaitu:

- (1) Kebijakan penatagunaan tanah, terdiri penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budidaya sebagai pedoman umum penatagunaan tanah di daerah terhadap (Pasal 4).
- (2) Penyelenggaraan penatagunaan tanah di kabupaten/kota dengan cara (Pasal 22, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28):
 - a. penetapan kegiatan penatagunaan tanah:
 - i. inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui: pengumpulan dan pengolahan data; penyajian data berupa peta dan informasi; serta penyediaan dan pelayanan data (berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung).
 - ii. penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan dengan menetapkan neraca perubahan, dan neraca kesesuaian penguasaan, dan pemanfaatan tanah; serta prioritas ketersediaan tanah pada rencana tata ruang.
 - iii. penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang serta kajian kondisi fisik wilayah, melalui: penataan kembali; usaha kemitraan; penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - b. pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah dengan melakukan:
 - i. pembinaan dilaksanakan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan;
 - ii. pengendalian dilaksanakan melalui pengawasan (diwujudkan melalui supervisi, pelaporan) dan penertiban;
 - iii. pemberian insentif dan disinsentif.

Model perencanaan penggunaan tanah ada dua, yaitu: model *zoning* dan model terbuka. Model *zoning* membagi tanah di suatu wilayah ke dalam beberapa zona penggunaan tanah berdasarkan tujuan usaha/kepentingan yang rencananya akan dilakukan. Fakta-fakta atau data di lapangan (misalnya kemampuan tanah, keadaan sosial-ekonomi penduduk) menjadi basis dalam pembagian zona tanah di suatu wilayah.

Contohnya, suatu wilayah dibagi menjadi zona usaha, zona permukiman dan seterusnya. Pada model terbuka, tanah tidak dibagi, tetapi difokuskan untuk menemukan lokasi yang sesuai dengan rencana pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat.⁹⁹

Cita-cita Negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mewajibkan agar tanah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemaslahatan rakyat. Amanah ini juga diturunkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menetapkan Negara Republik Indonesia memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan tersebut sebelum diselenggarakan perlu dituangkan dulu dalam suatu perencanaan umum yang memuat persediaan, peruntukan dan penguasaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan. Hal ini seperti yang tercantum dalam Pasal 14 UUPA dan juga dalam UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah diganti dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian diubah sebagian dengan UU No. 6 Tahun 2023. Pembahasan mengenai penataan ruang mencakup pengaturan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatannya yang diselenggarakan dalam rangka menciptakan ruang tempat manusia dan makhluk hidup lain beserta dengan segala aktivitasnya tanpa mengganggu keseimbangan antara pemanfaatan

⁹⁹ Sri Susyanti Nur, 2009, "*Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan dalam Bentuk Bank Tanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan*", *Disertasi*, Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 139-140.

dengan pengendalian, serta implementasinya melalui penyusunan penataan dan pedoman pengendaliannya.

Penataan ruang diwujudkan melalui pemanfaatan ruang yang efektif dan efisien yang mengatur perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang. Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah adalah salah satu upaya pengaturan rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang. Dalam rangka mewujudkan penatagunaan tanah yang sesuai dengan rencana tata ruang, maka diaturlah mekanisme izin. Selain itu, mekanisme izin juga dapat menjadi sarana dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Pemanfaatan ruang harus didasarkan pada perencanaan tata ruang, yang mencakup rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang. Perencanaan tata ruang diselenggarakan secara berjenjang melalui perencanaan tata ruang nasional, perencanaan tata ruang provinsi dan perencanaan tata ruang kabupaten/kota.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 14 Tahun 2021 Tentang Pedoman Penyusunan Basis Data dan Penyajian Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, serta Peta Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota menentukan beberapa Teknik Pengaturan Zona (TPZ) dalam mengkategorikan kawasan atau area pertanahan di

Indonesia, sebagai berikut:¹⁰⁰

1. *Bonus zoning* adalah TPZ yang memberikan izin kepada pengembang untuk meningkatkan intensitas pemanfaatan ruang melebihi aturan dasar, dengan kriteria pengembang tersebut patut menyediakan sarana publik tertentu, misalnya ruang terbuka hijau, terowongan penyeberangan, dan sebagainya.
2. *Transfer development right* adalah teknik pengaturan zona (TPZ) yang memungkinkan pemilik tanah untuk menjual haknya untuk membangun kepada pihak lain, sehingga pembeli dapat membangun propertinya dengan intensitas lebih tinggi. Umumnya TDR digunakan untuk melindungi penggunaan lahan pertanian atau penggunaan lahan hijau lainnya dari konversi penggunaan lahan, di mana pemilik lahan pertanian atau lahan hijau lainnya dapat mempertahankan kegiatan pertaniannya dan memperoleh uang sebagai ganti rugi atas haknya untuk membangun.
3. *Conditional uses* adalah TPZ yang memungkinkan suatu pemanfaatan ruang yang dianggap penting atau diperlukan keberadaannya untuk dimasukkan ke dalam satu zona peruntukan tertentu sekalipun ciri-cirinya tidak memenuhi kriteria zona peruntukan tersebut.
4. Zona performa adalah TPZ yang merupakan ketentuan pengaturan pada satu atau beberapa zona/sub-zona dalam satu blok atau beberapa blok yang aturannya tidak didasarkan pada aturan perspektif, namun didasarkan pada kualitas kinerja tertentu yang ditetapkan. Zona performa didesain untuk menyusun standar-standar kondisi fisik yang terukur yang wajib diikuti dengan standar kinerja yang mengikat.
5. Zona fiskal adalah TPZ yang ditetapkan pada satu atau beberapa zona yang berorientasi kepada peningkatan pendapatan daerah.
6. Zona pemufakatan pembangunan adalah TPZ yang memberikan fleksibilitas dalam penerapan peraturan zonasi yang diberikan dalam bentuk peningkatan intensitas pemanfaatan ruang yang didasarkan pada pemufakatan pengadaan lahan untuk infrastruktur dan/atau fasilitas publik.
7. Zona pertampalan aturan (*overlay*) adalah TPZ yang memberikan fleksibilitas dalam penerapan peraturan zonasi yang berupa pembatasan intensitas pembangunan melalui penerapan dua atau lebih aturan. TPZ ini dapat diterapkan sebagai bentuk disinsentif pemberian persyaratan tertentu dalam perizinan.
8. Zona ambang merupakan ketentuan pengaturan pada blok

¹⁰⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Pedoman Penyusunan Basis Data dan Penyajian Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, Serta Peta Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, hlm. 45-47.

peruntukan yang diambangkan pemanfaatan ruangnya dan peruntukan ruangnya ditentukan kemudian berdasarkan perkembangan pemanfaatan ruang pada blok peruntukan itu.

9. Zona banjir adalah TPZ yang merupakan ketentuan pengaturan pada zona rawan banjir untuk mencegah atau mengurangi kerugian akibat banjir. Penerapan zona banjir paling sedikit memenuhi kriteria lokasi yang ditetapkan teridentifikasi adanya rawan bencana banjir yang berdasarkan analisis banjir tahunan hingga batas waktu tahunan tertentu dan berdasarkan analisis kerentanan maupun risiko bencana banjir.
10. TPZ khusus memberikan pembatasan pembangunan untuk mempertahankan karakteristik dan/atau objek khusus yang dimiliki zona, yang penentuan lokasinya dalam peraturan zonasi. Dapat diterapkan sebagai bentuk disinsentif pemberian persyaratan tertentu dalam perizinan.
11. Zona pengendalian pertumbuhan adalah TPZ yang diterapkan melalui pembatasan pembangunan dalam upaya melindungi karakteristik kawasan. Dapat diterapkan sebagai bentuk disinsentif persyaratan tertentu dalam perizinan.
12. Zona pelestarian cagar budaya merupakan TPZ yang memberikan pembatasan pembangunan untuk mempertahankan bangunan dan situs yang memiliki nilai budaya tertentu. Salah satu bentuk TPZ ini, yaitu persyaratan khusus dalam perizinan untuk tidak mengubah struktur dan bentuk asli bangunan.
13. TPZ lainnya merupakan TPZ lainnya yang tidak termasuk dalam TPZ di atas, didefinisikan sesuai dengan kebutuhan masing-masing pemerintah daerah.