

HAK-HAK ATAS TANAH : PEROLEHAN PERMASALAHAN DAN PERKEMBANGANNYA *)

Oleh :

Soewito Widakdo *)

I. PENDAHULUAN

Sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraris tanggal 24 September 1960 (L.N. 1960-104) selanjutnya disingkat UUPA, telah tercipta suatu keadaan unifikasi hukum di bidang hukum tanah, yang sudah lama dicita-citakan. Adanya UUPA tersebut diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup rakyat, khususnya para petani serta memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak, sebagaimana hal itu tercantum dalam tujuan UUPA. Sebagai tindak lanjut dari tujuan UUPA tersebut, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah, diadakan dan dilaksanakan pendaftaran tanah terhadap hak-hak atas tanah di seluruh Indonesia.

UUPA telah mengatur dan mencakup bidang-bidang yang sangat luas, yakni tidak hanya soal tanah, akan tetapi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, bahkan ruang angkasa, sejauli hal itu diatur dan dibolehkan Undang-Undang.

Mengingat bidang hukum tanah yang terdapat dalam UUPA, sangat luas, maka dalam pembahasan ini dibatasi pada bidang hak-hak atas tanah sebagaimana tercantum pada pasal 16 UUPA berikut aspek-aspek yang terkait secara langsung maupun tidak langsung, sehingga akan terlihat dan terin-

ventarisir permasalahan sebagai berikut :

- Subyek hukum apakah yang dapat menguasai dan/atau memiliki hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam pasal 16 UUPA.
- Memungkinkan hak-hak atas tanah tersebut mengalami perkembangan seiring dinamika masyarakat, baik yang menyangkut, sifat, ruang lingkup maupun fungsinya.

Oleh karena berpijak pada permasalahan yang sering dijumpai dalam praktek, maka beberapa peraturan akan disinggung dan menjadi dasar hukum dalam pembahasan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Permendagri Nomor 1 Tahun 1975, Permendagri Nomor 3 Tahun 1977, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, Permendagri Nomor 5 Tahun 1973, Permendagri Nomor 6 Tahun 1972, Instruksi Mendagri Nomor 14 Tahun 1982 dan Penjelasan Dirjen Agraria, 23 Maret 1982 serta Pakto II tanggal 23 Oktober 1993 dan Surat Keputusan 59/DJA/1970.

Sebagaimana diketahui sumber dan landasan hukum pemberian hak-hak atas tanah adalah pasal 2 dan pasal 4 UUPA, yang antara lain disebutkan dan dijelaskan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan atas

dasar itu negara menentukan bermacam-macam hak atas tanah.

Adapun pelaksanaannya, negara tidaklah menempuh asas sentralisasi sebagaimana tersebut pada pasal 2 (2)

UUPA, akan tetapi menempuh asas dekon-sentrasi yakni pelimpahan sebagian wewenang penyelenggaraan suatu urusan pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya yang ada di daerah, dengan maksud membantu kelancaran pelaksanaan pemerintah di daerah dan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan, masalah pertanahan merupakan tugas pemerintah pusat, termasuk pemberian hak atas tanah, yang berdasarkan Keppres 26 Tahun 1988 ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

II. PROSEDUR PEROLEHAN HAK-HAK ATAS TANAH

1. Secara yuridis hak atas tanah terdiri atas obyek dan subyek. Obyek hak atas tanah meliputi tanah negara dan tanah hak, sedangkan subyeknya adalah perseorangan (yakni WNI dan WNA) serta badan hukum (badan hukum asing dan badan hukum Indonesia). Adapun sifat hak atas tanah adalah organisir (yakni lahirnya hak atas tanah karena adanya keputusan instansi yang berwenang) dan bersifat devariatif yaitu karena perbuatan hukum atau peristiwa hukum tertentu.

Secara praktis, pelaksanaan pemberian HAT tidak berpegang pada asas sentralisasi, namun menganut asas dekonsentrasi. Sehingga dapat lebih meningkatkan pelayanan bagi masyarakat.

2. Hak-hak atas tanah berikut macam-macamnya diatur dalam pasal 16 UUPA yang meliputi : a. Hak milik, b. Hak guna usaha (HGU), c. Hak guna bangunan (HGB), d.

Hak pakai, e. Hak sewa, f. Hak membuka tanah, g. Hak memungut hasil hutan, h. Hak membuka tanah, i. Hak memungut hasil hutan, j. Hak hak yang bersifat sementara, sebagaimana tersebut pada pasal 53, k. Hak guna air, l. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, m. Hak guna ruang angkasa.

Dalam uraian ini dibatasi pada hak milik, HGU, HGB dan hak pakai, dengan alasan bahwa untuk hak-hak yang lain tersebut telah dan atau sedang diatur dalam peraturan perundangan tersendiri, serta adanya keterbatasan pada penulis.

3. Hak milik sebagaimana tercantum dalam pasal 20 sampai dengan pasal 27 UUPA mempunyai sifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Hal ini berarti bahwa seseorang yang telah mempunyai hak milik atas tanah tidak perlu atau tidak diwajibkan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti perpanjangan hak, pembaharuan hak dan sebagainya.

Hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, serta hak milik dapat dijadikan jaminan atas perjanjian hutang piutang.

Hanya WNI yang bisa mempunyai hak milik atas tanah, subyek hukum lain yang

bukan WNI atau memenuhi ketentuan pasal 21 (3) UUPA tidak diperbolehkan mempunyai hak milik kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundangan.

Peraturan pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 memperbolehkan badan-badan hukum tertentu dan bank-bank Pemerintah mempunyai hak milik atas tanah, demikian juga lembaga-lembaga sosial dan keagamaan dapat mempunyai hak milik atas tanah dengan ketentuan apabila tanah tersebut dipergunakan dan dipakai secara langsung.

4. Hak Guna Bangunan (HGB) diatur dalam pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA.

Seperti juga hak milik, HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, serta dapat dijadikan jaminan atas perjanjian hutang piutang.

Adapun esensi HGB adalah hak untuk mempunyai dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Dari sini nampak jelas bahwa HGB lebih mengerah dan berorientasi pada bangunan daripada tanah.

HGB dapat diberikan untuk pertama kali kepada pemohon selama 30 tahun, selanjutnya dapat diperpanjang sekali dan diperbaharui sekali oleh Instansi yang berwenang.

Subyek HGB secara tegas ditentukan dalam UUPA yaitu WNI dan badan hukum Indonesia yang berdiri dan berkedudukan di Indonesia. Jadi lebih luas dari subyek hukum yang dapat mempunyai hak milik.

5. Kemudian Hak Guna Usaha (HGU) dalam UUPA tercantum pada pasal 28 sampai dengan pasal 34. Esensi HGU adalah hak

untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang khusus ditujukan untuk bidang-bidang; pertanian, perikanan dan peternakan. Sehingga tidak mungkin ada HGU untuk lahan perusahaan pemukiman (real estate), atau untuk industri. Juga tidak ada HGU yang menggunakan lahan luasnya kurang dari 5 Ha.

- Seperti hak milik dan HGB, HGU juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, serta dapat dijadikan jaminan hutang piutang. Subyek hukum yang dapat mempunyai HGU adalah WNI dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkembang di Indonesia.
6. Hak Pakai dalam UUPA diatur dari pasal 41 sampai dengan pasal 43.

Esensi hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan / atau memungut hasil dari tanah yang dikuasi langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

Mengenai jangka waktu hak pakai dalam UUPA tidak ada ketentuan secara tegas, dan hanya disebutkan selama hak pakai tersebut dipergunakan. Namun dalam Permendagri Nomor 5 Tahun 1973 tersirat bahwa hak pakai dapat diberikan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun.

Hak pakai dapat diberikan kepada pemohon atau pemegang hak pakai secara cuma-cuma, dengan pembayaran atau dengan pemberian jasa berupa appun, asal tidak mengandung unsur-unsur pemerasan. Mengenai peralihannya, jika hak pakai tersebut mengenai tanah yang langsung dikuasai oleh negara, maka hak pakai dapat dialihkan kepada pihak lain apabila ada ijin dari pejabat yang berwenang.

Untuk itu hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan jika diperjanjikan secara tegas.

Mengenai subyek hukum hak pakai jumlahnya lebih luas dari hak atas tanah sebelumnya, dimana hak pakai dapat dipunyai oleh :

1. Warga Negara Indonesia (WNI),
2. Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Di dalam praktek tidak semua WNA yang berada di Indonesia dapat mempunyai atau diberikan hak pakai, akan tetapi hanya WNA yang mempunyai ijin tinggal atau ijin menetap dari instansi yang berwenang minimal 1 (satu) tahun, dapat mempunyai hak pakai.

Demikian juga mengenai badan hukum asing, yang dapat mempunyai hak pakai hanyalah badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, seperti UNILEVER, BIR BINTANG, GOODYEAR dan sebagainya.

7. Berdasarkan Keputusan Nomor 26 Tahun 1988 terjadi pergantian nama dan kewenangan dari instansi-instansi yang menangani masalah peternakan di Indonesia.

Keppres 26 / Tahun 1988 disamping telah merubah nama dan struktur organisasi instansi pertanahan juga berdampak pada perubahan kewenangan masing-masing instansi dan soal perijinan yang menyangkut hak atas tanah.

Dirjen Agraria yang semula di bawah struktur Mendagri berubah menjadi Badan Pertahanan Nasional yang sifatnya mandiri dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden R.I.

Kemudian kantor direktorat agraria propinsi berubah menjadi kantor wilayah Pertanahan Propinsi.

Kantor sub direktorat agraria Kabupaten/kotamadya berubah menjadi kantor pertanahan kabupaten/kotamadya.

Adanya perubahan tersebut menimbulkan perubahan pada bidang kewenangan masing-masing instansi dan perubahan dalam soal perijinan hak-hak atas tanah di Indonesia, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

8. Wewenang Kanwil Pertanahan Propinsi adalah memberi keputusan mengenai, sebagai berikut :
 - a. Permohonan pemberian hak atas tanah negara, dan menerima pelepasan hak milik tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 m² atau tanah bangunan/persil yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m².

Berdasarkan kenjaksanaan kantor pertanahan Kabupaten/ Kotamadya, jika hak milik yang dilepaskan kemudian dimohon oleh WNI keturunan timur asing atau non pribumi dapat diberikan HGB.

- b. Permohonan penegasan status tanah sebagai hak

milik dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

- c. permohonan pemberian hak milik atas tanah negara kepada para transmigran dalam rangka pelaksanaan landreform dan para bekas pemegang tanah gogol.

Seperti diketahui pemegang tanah gogol yang bersifat tetap dikonversi menjadi hak milik, sedangkan tanah gogol tidak tetap dikonversi menjadi hak pakai, dan apabila ada keraguan mengenai hal itu diajukan permohonan kepada Menteri Agraria untuk ditegaskan.

Dengan adanya permendagri nomor 6 Tahun 1972, jika terjadi keraguan seperti tersebut diatas, cukup dimintakan penegasan kepada Kanwil pertahanan Propinsi.

- d. Permohonan pemberian perpanjangan jangka waktu/pembaharuan, ijin pemindahan hak dan menerima pelepasan HGU atas negara jika :

- Luas tanah tidak melebihi 25 Ha.
- Peruntukannya bukan untuk tanaman keras.

Berdasarkan Pakto 2 Tahun 1993 pemberian HGU sampai 200 Ha merupakan kewenangan kanwil Pertahanan Propinsi, dan jika lebih dari 200 Ha adalah kewenangan BPN pusat. Jadi dapat dikatakan dewasa ini untuk pemberian HGU tidak lagi dibedakan/diperhatikan mengenai "tanaman keras".

- e. Permohonan pemberian, perpanjangan jangka waktu/ pembaharuan, dan menerima pelepasan HGB atas tanah negara kepada WNI atau badan

hukum Indonesia yang bukan bermodal asing (PMA), dimana luasnya tidak melebihi 2.000 m² dan jangka waktunya tidak melebihi 20 tahun.

Apabila badan hukum Indonesia yang proses permohonan haknya dan perijinannya menggunakan Pakto 2 nomor 2 tahun 1993, maka pemberian HGB yang dimohon luasnya sampai tidak terbatas, ijinnya cukup diajukan kepada kanwil pertahanan propinsi.

Jika luasnya HGB yang dimohon tersebut kurang dari 50.000 m² maka ijinnya cukup diajukan kepada Kantor pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, demikian juga jangka waktu HGB tidak harus 30 tahun, dalam praktek bisa saja HGB diberikan untuk jangka waktu 70 tahun, asalkan untuk tahun-tahun pertama HGB tersebut dipergunakan sesuai dengan fungsinya.

Untuk perseorangan yang mengajukan permohonan HGB dengan luas lebih dari 2.000 m² ijinnya merupakan wewenang BPN pusat.

- f. Permohonan pemberian, perpanjangan/jangka waktu, pembaharuan, dan pelepasan hak pakai kepada negara untuk WNI dan badan hukum Indonesia yang bukan bermodal asing, dimana luasnya tidak melebihi 2.000 m², jangka waktu tidak melebihi 10 tahun.

Jika dilihat dari UUPA mengenai subyek hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah, maka hak pakai paling luas atau paling banyak subyeknya.

Namun berdasarkan Permendagri 6/1972 untuk orang asing yang mengajukan permohonan hak pakai tidak bisa melalui kanwil pertahanan Propinsi, melainkan langsung ditangani oleh BPN pusat, walaupun luas tanah yang dimohon hanya 100 m² dan jangka waktunya kurang dari 10 tahun.

g. Kemudian mengenai persyaratan administrasi yang harus dipenuhi/dilengkapi oleh pemohon hak atas tanah adalah :

- Surat kewarganegaraan Indonesia, atau jika Badan hukum wajib melampirkan akta pendirian yang sudah dusyahkan.
- Surat bukti hak yang pernah ada.
- Surat ukur/gambar situasi mengenai persil/tanah yang dimohon.
- SKPT/SKT.
- Daftar tanah yang sudah dimiliki oleh pemohon.

Selain itu dalam praktek juga harus mencantumkan :

- Foto copy KTP suami/istri.
- Foto copy KSK.
- Foto copy WNI suami/istri.

Satu hal yang perlu diperhatikan yaitu bahwa adanya perjanjian kawin/harta terpisah tidak berpengaruh terhadap hukum tanah, dalam arti jika WNI yang mempunyai teman kawin WNA, kemudian berniat mengajukan permohonan hak atas tanah, maka kepada WNI tadi hanya dapat diberikan hak pakai, walaupun dalam perkawinan mereka terdapat perjanjian kawin.

9. Kewenangan pemerintah Pusat/BPN pusat yang dilimpahkan kepada aparatnya di daerah tingkat II atau kantor pertahanan kabupaten/kotamadya adalah permohonan ijin pemindahan hak, untuk tanah-tanah hak milik, HGN dan hak pakai.

Sebagaimana diketahui ijin pemindahan hak itu diperlukan dalam praktek sebagai prasyarat pendaftaran tanah atau balik nama (peralihan hak) di kantor pertahanan Kotamadya/Kabupaten. Berdasarkan SK 59/DJA/1970 untuk tanah-tanah yang akan dialihkan kepada pihak lain perlu mendapatkan ijin pemindahan hak terlebih dahulu adalah:

- Sikap peralihan hak milik tanah pertanian.
- HGN yang dialihkan kepada PT.
- Hak pakai yang dialihkan kepada orang dan kepada badan hukum.
- Peralihan IIGU.
- Jika seseorang atau badan hukum sudah mempunyai lebih dari 5 (lima) bidang persil dengan 5 (lima) sertifikat, maka untuk mendapatkan bidang yang keenam harus ada ijin.

Khusus untuk HGN dan orang asing pengajuan ijin pemindahan hak menjadi wewenang BPN pusat. Berdasarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 1975 kepada subyek hukum yang mengajukan permohonan hak atas tanah dibebani biaya administrasi dan atau uang pemasukan serta biaya untuk Yayasan dana land reform. Pengenalan biaya administrasi dilakukan apabila tanah yang dimohon adalah tanah hak atau tanah hak yang selalu

menjadi tanah negara. Misalnya HGB atau HGB yang sudah berakhir, berdasarkan ketentuan minimal Rp. 10.000,- dan maksimum Rp. 100.000,- atau menggunakan rumus :

$$1 \% \times \text{luas} \times \frac{60}{100} \times \left(\frac{15}{100} \times \text{Harga Dasar} \right)$$

Sedangkan uang pemasukkan dikenakan apabila tanah yang dimohon adalah tanah negara termasuk tanah ganjaran, berdasarkan :

$$\text{luas} \times \frac{60}{100} \times \left(\frac{15}{100} \times \text{Harga Dasar} \right)$$

Selain biaya administrasi dan uang pemasukan tersebut di atas bagi pemohon masih ditambah lagi biaya untuk Yayasan dana land reform sebesar 50 % dari biaya administrasi dan/atau uang pemasukan. Jika untuk satu permohonan hak atas tanah dikenakan biaya administrasi dan uang pemasukan maka kepada pemohon cukup membayar uang pemasukan saja.

III. PERANAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PEROLEHAN HAK ATAS TANAH

1. Perlu ditegaskan bahwa PPAT dalam kaitannya dengan peralihan hak-hak atas tanah ada 4 (empat) golongan profesi PPAT yaitu meliputi :

Pertama ; PPAT yang dijabat oleh orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan tertentu, misalnya Sarjana

Hukum atau kandidat Notaris, bahkan sudah menjabat sebagai Notaris kemudian mengikuti ujian khusus dan dinyatakan lulus sebagai PPAT.

Kedua ; PPAT yang dijabat oleh camat sebagai Kepala wilayah, yang sebelumnya telah mengikuti ujian yang diselenggarakan oleh Menteri Dalam Negeri R.I. dan dinyatakan lulus sebagai PPAT.

Ketiga ; PPAT yang dijabat atau dijalankan oleh pejabat eselon IV (untuk bidang pendaftaran tanah) dari kantor BPN pusat. PPAT ini tugasnya khusus yakni hanya melakukan pembuatan akta peralihan HGU, karena itu disebut PPAT khusus.

Keempat ; Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), dimana orang yang menjalankan jabatan tersebut ditunjuk oleh Menteri Agama/Departemen Agama R.I. Tugasnya adalah membantu perolehan hak atas tanah yang akan diwakafkan.

PPAT yang dimaksud dalam uraian ini adalah PPAT dalam artian pertama, kedua dan ketiga.

2. Dalam kaitannya dengan perolehan dan/atau peralihan hak-hak atas tanah (levering), perlu diperhatikan kurun waktu sebelum dan sesudah berlakunya UUPA.

Sebelum UUPA penyerahan (levering) untuk benda tetap dilakukan secara bertahap, yaitu tahap pertama penyerahan bendanya secara nyata (surat-surat tanah), tahap kedua penyerahan secara yuridis (balik nama).

Sedangkan setelah berlakunya UUPA maka baik pengarahannya nyata maupun penyerahan secara yuridis dilaksanakan atau berlangsung seketika dan sekaligus dihadapan PPAT.

Jadi dihadapan PPAT dilaksanakan pernyataan ijab dan kabul (permintaan dan penyerahan) secara tunai terhadap hak atas tanah yang dialihkan antara pihak penjual dengan pihak pembeli. Hal ini sesuai dengan asas hukum yang tercantum dalam pasal 5 UUPA. Akta yang dibuat oleh PPAT dalam kaitannya dengan peralihan hak atas tanah adalah sangat penting arti dan peranannya yaitu antara lain sebagai :

- Bukti adanya peralihan hak, sehingga tidak mudah digugat.
 - Sebagai dasar pengajuan ijin pemindahan hak.
 - Sebagai dasar balik nama/ peralihan hak di kantor pertanahan kabupaten / kota- madya.
 - Menjamin kepastian hak.
3. Kemudian mengenai perbuatan hukum atas tanah yang mutlak harus dilakukan oleh dan/atau dihadapkan PPAT adalah sebagai berikut :
- Jual beli tanah.
 - Hibah tanah.
 - Tukar menukar tanah.
 - Femasukan inbreng dalam PT.
 - Femisahan dan pembagian tanah.
 - Hypotheek.
 - Credietverband.

Penerimaan pengurusan konversi beberapa macam hak atas tanah oleh instansi pertanahan sekarang ini menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu dipandang perlu untuk membuat peraturan hukum yang menyatakan dibukanya kembali lembaga konversi atau diperpanjang sampai batas waktu tertentu.

Sedangkan perbuatan hukum atas tanah yang tidak mutlak dengan akta PPAT adalah :

- Peralihan hak karena lelang.
- Peralihan hak karena warisan.
- Pelepasan hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa mutlak tidaknya peranan PPAT itu adalah bergantung pada apakah perbuatan hukum tersebut langsung menyangkut peralihan hak atas tanah dan dilakukan oleh dua pihak ataukah sepihak.

IV. P E R K E M - BANGUNAN HAK ATAS TANAH DAN MASA- LAHNYA DA- LAM PRAKTEK

1. Pada dasarnya ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam UUPA termasuk juga pe-

ngaturan hak-hak atas tanah, telah selesai dan mencerminkan aspirasi hukum yang hidup di masyarakat. Bahkan pasal 5 UUPA dengan tegas-tegas menyebutkan bahwa asas yang berlaku bagi hukum Agraria adalah hukum adat.

Hal ini berarti dalam upaya pengaturan penyelesaian persoalan pertanahan tidak dapat mendasarkan pada ketentuan khusus yang tercantum dalam *Boergerlijk Wetboek (BW)*, melainkan harus mendasarkan pada hukum adat.

Sebagai contoh persoalan jual beli

tanah, pasal 1457 BW yang menganut asas konsensual dan termasuk perjanjian obligatoire sudah tidak berlaku lagi, dan yang berlaku adalah asas hukum adat yaitu tunai dan kontan.

2. Kemudian masalah konversi terhadap hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria kolonial Belanda dikonversi menurut UUPA, hanya berlangsung selama 1 (satu) tahun yakni sampai tanggal 23 September 1961.

Seperti Eigendom menjadi hak milik, eigendom milik negara asing/kedutaan asing dikonversi menjadi HGB dan eigendom untuk orang asing atau dwi kewarganegaraan dekonveksi menjadi hak pakai. Di lain pihak semua hak-hak atas tanah yang berasal dari konversitelah berakhir pada tanggal 23 September 1980. Namun sampai sekarang jika ada permintaan konversi terhadap hak-hak atas baik yang berasal dari hukum adat maupun hukum barat beberapa instansi pertanahan masih menerima pengurusan konversi. Hal ini menurut hemat saya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, disarankan perlu dibuat suatu peraturan hukum yang menegaskan bahwa lembaga konversi dibuka kembali atau diperpanjang sampai batas waktu tertentu.

Karena kalau diamati, sampai saat ini masih ada hak-hak atas tanah adat seperti, tanah pengembalaan, tanah pemakaman/pekuburan dan tanah kas desa belum mendapat pengaturan dalam sistim UUPA, hal ini pula yang sering disebut sebagai dualisme intern dalam agraria.

3. Masih adanya perscelan hak milik menurut UUPA yang berkaitan dengan

penghapusan hak milik, karena tanahnya yang menjadi obyek hak milik tersebut telah ditelantarkan oleh pemiliknya. Ukuran ditelantarkan atau tidaknya suatu hak milik atas tanah adalah sangat relatif dan tidak ada landasan hukum yang tegas, lebih lagi jika kasus semacam itu terjadi di Surabaya, karena undang-undang yang mengatur tentang hak milik sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 UUPA belum ada.

Berkaitan dengan itu pula adanya usulan dari sebagian masyarakat khususnya masyarakat bisnis, supaya orang-orang asing yang menetap atau tinggal cukup lama di beberapa pulau di Indonesia sebagai tenaga ahli yang membantu proses Industrialisasi di Indonesia, diberi hak milik atas tanah, menurut hemat saya landasan hukum yang tegas di bidang hak milik.

4. Adanya perbedaan pandangan atau ketidakjelasan di kalangan masyarakat, mengenai kuasa mutlak yang digunakan untuk membantu proses peralihan atau pembebasan hak-hak atas tanah.

Berdasarkan surat keputusan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 dan penjelasan Dirjen Agraria tanggal 31 Maret 1982 yang dilarang adalah kuasa mutlak yang dibuat oleh camat dan dibuatkan oleh lurah atau sebaliknya, guna membantu peralihan hak-hak atas tanah adat misalnya tanah Yasan.

Sedangkan kuasa mutlak yang diperbolehkan adalah :

- Kuasa mutlak yang tercantum di dalam pasal 3 akta PPAT.
- Kuasa mutlak yang dibuat dalam

kaitannya pemasang hipotik/kuasa hipotik.

- Kuasa mutlak yang dibuat notaris, guna melengkapi perjanjian yang dibuat sebelumnya, misalnya akta ikatan jual beli.

Jadi tidak semua kuasa mutlak dilarang, bahkan dalam praktek kuasa mutlak kepada orang asingnya diperbolehkan, karena pemegang kuasa meskipun mutlak bukanlah pemilih, sehingga tidak bertentangan dengan UUPA.

5. Menurut ketentuan konversi jika ada tanah Yasan, girik, petok D, pipil, andarbeni dikonversi menjadi hak milik menurut UUPA. Namun dalam praktek, jika pemegang girik adalah pribumi kemudian dialihkan kepada non pribumi, maka yang lahir atau yang diberikan kepada pemohon adalah HGB.

Hal tersebut tentunya menimbulkan pertanyaan yakni apakah dapat dibenarkan melakukan perbedaan antara pribumi dan non pribumi, mengingat dalam UUPA sendiri hanya membedakan antara WNI dan WNA.

Berkaitan itu pula menurut Pakto II tahun 1993, bahwa tanah Yasan jika diperuntukkan bagi perusahaan langsung dikonversi menjadi HGB, yang seharusnya tidak demikian.

6. Dari kendala-kendala ataupun permasalahan di atas yang menyangkut soal pertanahan nampaknya masih harus terus menerus dilakukan upaya pemikiran yang konstruktif dan sistematis, disamping diperiukan kebijakan hukum atau yang sering disebut teknologi hukum seperti adanya Faktto nomor 2 tahun 1993 ter-

sebut, yang menurut hemat saya hal itu perlu terus-menerus dilakukan seiring dengan perkembangan dinamika masyarakat, karenanya juga tidak dapat dipungkiri bahwa adanya terobosan-terobosan peraturan hukum seperti itu, sangat mempengaruhi dan menimbulkan perkembangan hukum bagi hak-hak atas tanah di Indonesia.

V. KESIMPULAN

1. Bahwa subyek maupun obyek hak-hak atas tanah secara tegas telah tercantum di dalam UUPA dan beberapa peraturan pelaksanaannya.
2. Demikian pula mengenai perkembangan hak-hak atas tanah di Indonesia sudah harus lebih dipikirkan baik mengenai konsep maupun landasan hukum yang memadai, meskipun sekarang ini melalui beberapa terobosan peraturan hukum sedikit banyak sudah menuju kearah itu.

DAFTAR BACAAN

Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1980.

Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

-----, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, tanpa tahun.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993.