

## **PEROLEHAN TANAH OLEH PEMERINTAH DAERAH YANG BERASAL DARI TANAH HAK MILIK**

**Urip Santoso**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

*e-mail:* urip\_sts@yahoo.com

### **ABSTRAK**

Pemerintah Daerah memerlukan tanah untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, tanah yang diperlukan oleh Pemerintah Daerah berstatus Hak Milik yang dimiliki oleh orang lain. Untuk memperoleh tanah Hak Milik, Pemerintah Daerah tidak dapat menempuh dengan cara jual beli disebabkan oleh Pemerintah Daerah tidak memenuhi syarat materiil dalam jual beli hak atas tanah yaitu Pemerintah Daerah bukan subjek Hak Milik, melainkan subjek Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Cara yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Daerah untuk memperoleh tanah Hak Milik orang lain adalah melalui pelepasan hak milik atas tanah oleh pemilik tanah dengan pemberian ganti kerugian yang besarnya berdasarkan kesepakatan antara pemilik tanah dan Pemerintah Daerah. Kalau perolehan tanah oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka menggunakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai dasar perolehan tanahnya.

**Kata Kunci:** jual beli, Pemerintah Daerah, Hak Milik.

### **ABSTRACT**

*Local Government requires land to carry out their duties and functions, the land that is required by the Local Government must be a Property Rights owned by others. To obtain a land Property, Local Government is not allowed to perform buying and selling, that is caused by local governments are not eligible in doing sale and purchase of land rights that are not subject to the Local Government Property, but the subject must be Right to Use and Management Right. A way that can be taken by the local government to acquire other people land right is through the release of land rights title by the owner of the land, with the amount of compensation that is based on an agreement between landowners and local governments. If local government need the in order to procure land for public use, then the regulation shall use Regulation No. 2 year 2012 as the base law of land acquisition.*

**Keywords:** *buying and selling, Local Government, Property Rights.*

### **PENDAHULUAN**

Tanah dalam pengertian yuridis yaitu hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan yang berasal dari Warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, juga dapat dikuasai oleh badan hukum, yaitu badan hukum privat atau badan hukum publik, badan hukum Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dapat dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, rumah susun, rumah toko, rumah kantor, toko, kantor, pabrik,

gudang, hotel, rumah sakit, gedung pendidikan, dan lain-lain. Hak atas tanah juga dapat dimanfaatkan untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan, dan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum ada yang tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu (berlaku untuk selamanya), hak atas tanah berjangka waktu tertentu, dan hak atas tanah berlaku selama hak atas tanah dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya.

Berdasarkan pembuktiannya, hak atas tanah ada yang sudah terdaftar pada Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota, yaitu hak atas tanah yang sudah diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, dan hak atas tanah yang belum terdaftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yaitu bekas tanah hak milik adat yang diterbitkan Petuk Pajak Bumi, yang sekarang diganti dengan Kutipan Register Letter C. Kebutuhan akan tanah terus meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan dinamika pembangunan. Pihak yang memerlukan tanah adalah perseorangan atau badan hukum. Salah satu badan hukum Indonesia yang memerlukan tanah adalah Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Pemda). Pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Pemerintah Pusat berkedudukan di Ibukota Negara Indonesia dan Pemda. Yang termasuk Pemda adalah Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemda yang memerlukan tanah, akan dipergunakan untuk pembangunan rumah dinas, kantor, rumah sakit, gedung pendidikan, gedung olahraga, gedung pertemuan, gedung peribadatan, gudang, terminal, pelabuhan, hotel, pasar.

Hak atas tanah yang diperlukan oleh Pemda dapat berasal dari tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara, atau tanah hak pihak lain. Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara sangat terbatas persediaannya sehingga kecil sekali kemungkinannya kalau Pemda mempergunakan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung negara. Untuk memenuhi keperluannya, Pemda dapat mempergunakan tanah hak pihak lain dengan meminta persetujuan kepada pemegang hak atas tanahnya. Pemegang hak atas tanah yang hak atas tanahnya diperlukan oleh Pemda tidak keberatan kalau hak atas tanahnya dipergunakan oleh Pemda asalkan diberikan kompensasi yang layak.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, masalah yang akan dikaji dalam tulisan apakah Pemda dapat memperoleh tanah Hak Milik pihak lain melalui jual beli.

## PEMBAHASAN

Hukum Tanah yang berlaku setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria, yang diundangkan atau berlaku tanggal 24

September 1960. Diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai tanda berlakunya Hukum Tanah Nasional, yang menyatakan tidak berlaku Hukum Tanah Kolonial yang berlaku sebelum Indonesia merdeka.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria terdapat hak penguasaan atas tanah, salah satu hak penguasaan atas tanah adalah hak menguasai negara atas tanah.<sup>1</sup> Dan hak menguasai negara atas tanah memberi wewenang untuk, *pertama*, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan tanah, *kedua*, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, dan *ketiga*, mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa atas dasar hak menguasai negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Negara berdasarkan hak menguasai berwenang menetapkan bermacam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah<sup>2</sup> yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang yang berasal dari Warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum, yaitu badan hukum privat dan publik, atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Hak menguasai negara adalah hak yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk menguasai tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pengertian menguasai mengandung pengertian bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengatur, mengurus, mengelola, memelihara, dan mengawasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

<sup>2</sup> Dalam buku Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, h. 84. menjelaskan bahwa Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan "mempergunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan bukan untuk mendirikan bangunan, yaitu pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dijabarkan macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Sri Hajati menyatakan bahwa macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu *pertama*, hak atas tanah yang bersifat, meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan, *kedua*, hak atas tanah yang ditetapkan dengan undang-undang, macam hak atas tanahnya belum ada, dan *ketiga*, hak atas tanah yang bersifat sementara, meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.<sup>3</sup>

Salah satu macam dari hak atas tanah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah Hak Milik. Pengertian Hak Milik disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu hak turun-temurun,<sup>4</sup> terkuat,<sup>5</sup> dan terpenuh<sup>6</sup> yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.

Subjek Hak Milik atas tanah berdasarkan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, menegaskan bahwa hanya Warga Negara Indonesia. Di samping perseorangan warga negara Indonesia, subjek Hak Milik atas tanah adalah badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah. Badan hukum yang dapat memiliki tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Memiliki Tanah, yaitu bank yang didirikan oleh negara (bank negara),

<sup>3</sup> Sri Hajati, "Restrukturisasi Hak atas Tanah dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar*, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005, h. 9.

<sup>4</sup> Hak Milik dapat berlangsung terus selama pemilikinya masih hidup dan apabila pemilikinya meninggal dunia, maka Hak Milik atas tanah diteruskan oleh ahli warisnya selama ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

<sup>5</sup> Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas jangka waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.

<sup>6</sup> Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemilikinya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial. Menurut Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, badan hukum yang dapat memiliki tanah adalah bank pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

Hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Perseorangan yang dapat memiliki atau menguasai hak atas tanah adalah warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Badan hukum yang dapat memiliki atau menguasai hak atas tanah adalah badan hukum privat atau badan hukum publik, atau badan hukum Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Salah satu badan hukum yang dapat menguasai hak atas tanah adalah Pemda, yaitu Pemerintah Propinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemda adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria. Sedangkan pengertian Hak Pengelolaan disebutkan secara tegas dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pemda termasuk badan hukum publik. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pakai yang dimiliki oleh badan hukum publik disebut Hak Pakai publik adalah *right to use*, yaitu menggunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada *right of disposal*, yaitu tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak ketiga dan juga tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan.<sup>7</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada Pemda terhadap tanahnya yang berstatus Hak Pakai adalah dengan mempergunakan tanah Hak Pakai untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, misalnya tanah Hak Pakainya dipergunakan untuk mendirikan bangunan kantor, rumah dinas, rumah sakit, gedung pendidikan, gedung olahraga, gedung peribadatan, gedung pertemuan, pasar, terminal, hotel, gudang. Kewenangan yang diberikan kepada Pemda terhadap tanahnya yang berstatus Hak Pengelolannya adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah Hak Pengelolaan, mempergunakan tanah Hak Pengelolaan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pemda menguasai tanah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara, yaitu Pemda mengajukan permohonan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas tanah yang berasal dari tanah negara. Tanah negara adalah tanah yang di atasnya belum terdapat sesuatu hak atas tanah tertentu atau tanah yang di atasnya belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu. Sebagai tanda bukti Pemda menguasai tanah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diterbitkan Sertipikat Hak Pakai dan Sertipikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Terdapat 5 (lima) cara untuk perolehan hak atas tanah oleh perseorangan atau badan hukum, yaitu: *Pertama*, perolehan hak atas tanah melalui Penetapan Pemerintah. Yang dimaksud Penetapan Pemerintah dalam kaitan dengan perolehan hak atas tanah adalah keputusan yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik, atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan

dalam pemberian hak atas tanah. Bentuk Penetapan Pemerintah adalah Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah. Asal tanah dalam perolehan hak atas tanah melalui Penetapan Pemerintah adalah Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang berasal dari Tanah Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

*Kedua*, perolehan hak atas tanah melalui penegasan konversi.<sup>8</sup> Menurut A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlijk Wetboek* dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>9</sup> Pada saat ini sudah tidak ada lagi penegasan konversi atas bekas hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat sebab hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat sudah hapus menjadi tanah negara sejak tanggal 24 September 1980. Penegasan konversi dapat diajukan untuk bekas tanah milik adat yang bertanda bukti Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, Girik, Pipil, Ketitir, *Verponding* Indonesia, yang sekarang diganti dengan Kutipan Register Letter C. Bekas tanah milik adat dikonversi menjadi Hak Milik menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Penegasan konversi diajukan oleh pemilik bekas tanah milik adat kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

*Ketiga*, perolehan hak atas tanah melalui dialihkan (pemindahan hak).<sup>10</sup> Dilakukan dengan jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*), lelang, maka hak atas tanah berpindah dari pemegang haknya kepada pihak

---

<sup>8</sup> Konversi hak atas tanah adalah perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hukum adat menjadi hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

<sup>9</sup> A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 5.

<sup>10</sup> Berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain disebabkan oleh perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum dari suatu perbuatan hukum adalah hak atas tanah berpindah dari pemegang haknya kepada pihak lain. Contoh perbuatan hukum adalah jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*), lelang.

---

<sup>7</sup> A.P. Parlindungan, "Beberapa Konsep tentang Hak-Hak atas Tanah", *Majalah CSIS*, Tahun XX Nomor 2, Jakarta, Maret-April 1990, h. 135.

lain. Perbuatan hukum terhadap hak atas tanah yang telah bersertipikat wajib didaftarkan oleh pemegang hak atas tanah yang baru kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pendaftaran pemindahan hak atas tanah tersebut dengan maksud untuk mengubah nama pemegang hak atas tanah dalam sertipikat hak atas tanah dari atas nama pemegang hak yang lama menjadi atas nama pemegang hak yang baru.

*Keempat*, perolehan hak atas tanah melalui beralih.<sup>11</sup> Berpindahannya hak atas tanah dalam bentuk beralih merupakan berpindahannya hak atas tanah disebabkan oleh peristiwa hukum. Ahli waris berkewajiban mendaftarkan pewarisan hak atas tanah yang sudah bersertipikat kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pendaftaran pewarisan hak atas tanah tersebut dengan maksud untuk mengubah nama pemegang hak atas tanah dalam sertipikat hak atas tanah dari atas nama pemegang hak yang lama menjadi atas nama pemegang hak yang baru.

*Kelima*, perolehan hak atas tanah melalui pemberian hak atas tanah. Berdasarkan hak atas tanah lahir dari Hak Milik atas tanah pihak lain, yang terjadi dengan perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak. Hak atas tanah yang lahir dari Hak Milik atas tanah adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang lahir dari Hak Milik atas tanah dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Tanah Hak Milik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Tanah Hak Milik wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah.

Salah satu cara perolehan hak atas tanah dengan cara jual beli hak atas tanah. Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis menyatakan bahwa yang termasuk perbuatan hukum dalam peralihan hak atas tanah adalah jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, pembagian hak bersama, penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului oleh likuidasi.<sup>12</sup> Dengan

jual beli hak atas tanah, seseorang memperoleh hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain dengan pembayaran sejumlah uang sebagai harga.

Boedi Harsono memberikan pengertian jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan atas hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli termasuk dalam Hukum Agraria atau Hukum Tanah.<sup>13</sup> Demikian pula pengertian jual beli tanah yang dikemukakan oleh Urip Santoso.<sup>14</sup> Dalam Hukum Tanah Nasional, jual beli hak atas tanah bukan merupakan perjanjian, melainkan perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah. Hak atas tanah yang dapat diperjualbelikan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan. Khusus untuk Hak Pakai, Hak Pakai yang dikuasai oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Otorita, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Keagamaan, Badan Sosial, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional tidak dapat diperjualbelikan.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa sifat jual beli tanah ada 3 (tiga),<sup>15</sup> yaitu *pertama*, tunai, artinya penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli),<sup>16</sup> *kedua*, riil,

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Penjusunan, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djembatan, Jakarta, 1971, h. 135.

<sup>14</sup> Urip Santoso, "Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Bertanda Bukti Petuk Pajak Bumi (Kutipan Letter C)", *Jurnal PERSPEKTIF*, Vol. XVII No. 2, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, Mei 2012, h. 65. menjelaskan bahwa jual beli hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemilik atau pemegang hak atas tanah sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli, yang pada saat itu diserahkan sejumlah uang sebagai harga oleh pembeli kepada penjual.

<sup>15</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Aspek Teoritis Peralihan Hak atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria", *Majalah MIMBAR HUKUM*, No. 18/X/93, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, h. 11.

<sup>16</sup> Sifat tunai dalam jual beli hak atas tanah adalah adanya pembayaran sejumlah uang sebagai harga jual beli tanah oleh pembeli tanah kepada penjual tanah meskipun uang yang dibayarkan oleh pembeli tanah kepada penjual tanah tidak lunas sesuai dengan harganya.

<sup>11</sup> Berpindahannya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain disebabkan oleh pemegang haknya meninggal dunia. Dengan meninggal dunianya pemegang hak atas tanah, maka secara yuridis hak atas tanah berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah yang menjadi objek pewarisan.

<sup>12</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 276.

artinya kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, misalnya diterimanya uang oleh penjual,<sup>17</sup> dan *ketiga*, terang, artinya perbuatan hukum jual beli haruslah dilakukan dihadapan Kepala Desa sebagai tanda bahwa perbuatan hukum itu tidak melanggar ketentuan dalam hukum yang berlaku.<sup>18</sup>

Untuk kepentingan pendaftaran pemindahan hak atas tanah, jual beli hak atas tanah harus memenuhi 2 (dua) syarat sahnya, yaitu *Pertama*, syarat materiil, artinya pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah berhak dan berwenang menjual hak atas tanahnya, sedangkan pembeli harus memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah yang menjadi objek jual beli hak atas tanah. Orang yang berhak menjual hak atas tanah adalah orang yang namanya yang tercantum dalam surat tanda bukti hak atas tanah. Orang yang berwenang menjual hak atas tanah adalah orang yang cakap untuk melaksanakan suatu perbuatan hukum. Syarat materiil bagi pembeli hak atas tanah, adalah kalau hak atas tanah yang diperjualbelikan adalah Hak Milik, maka pembeli hak atas tanah harus memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

*Kedua*, syarat formal, yaitu jual beli hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menegaskan bahwa Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup> Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

*juncto* Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menetapkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah berwenang membuat akta jual beli hak atas tanah. Selain jual beli hak atas tanah, akta yang kewenangan pembuatannya diserahkan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan dan pemberian hak tanggungan, pembagian hak bersama, dan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Syarat materiil menentukan dipenuhinya syarat formal dalam jual beli hak atas tanah. Kalau syarat materiil dalam jual beli hak atas tanah, maka syarat formalnya tidak akan dipenuhi. Kalau syarat materiil tidak dipenuhi oleh penjual tanah dan pembeli tanah, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak akan membuat akta jual beli hak atas tanah.

Pemindahan hak atas tanah melalui jual beli wajib didaftarkan oleh pemegang hak atas tanah yang baru kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota. Pendaftaran pemindahan hak atas tanah ini dimaksudkan untuk mengubah nama pemegang hak atas tanah dalam sertipikat hak atas tanah dari atas nama pemegang hak atas tanah yang lama menjadi atas nama pemegang hak atas tanah yang baru. Tujuan pendaftaran pemindahan hak atas tanah ini adalah untuk menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, tertib administrasi pertanahan, dan memenuhi asas publisitas dalam pendaftaran tanah.

Pemda sebagai pihak yang memerlukan tanah sedangkan hak atas tanah yang diperlukan oleh Pemda berstatus Hak Milik. Pemda tidak dapat memperoleh hak atas tanah yang berstatus Hak Milik melalui jual beli sebab Pemda tidak memenuhi syarat atau bukan sebagai subjek Hak Milik. Pemda tidak dapat membeli tanah yang berstatus Hak Milik sebab Pemda tidak memenuhi syarat materiil dalam jual beli hak atas tanah. Pemda sebagai pemegang Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat membeli tanah yang berstatus Hak Milik. Kalau Pemda yang membeli hak atas tanah yang berstatus Hak Milik, maka jual beli hak atas tanah tersebut batal demi hukum, artinya jual beli hak atas tanah tersebut dianggap tidak pernah ada. Hak Milik atas tanah yang dibeli oleh Pemda berakibat Hak Milik atas

---

<sup>17</sup> Sifat riil dalam jual beli hak atas tanah adalah kehendak untuk melakukan jual beli hak atas tanah diikuti oleh pembayaran sejumlah uang sebagai harga oleh pembeli tanah kepada penjual tanah.

<sup>18</sup> Sifat terang dalam jual beli hak atas tanah adalah jual beli hak atas tanah harus dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang agar diketahui oleh masyarakat bahwa sebidang tanah telah dijual oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah kepada pihak lain.

<sup>19</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, h. 367-369.

tanah tersebut menjadi hapus dan Hak Milik atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Cara perolehan hak atas tanah yang dapat ditempuh oleh Pemda atas tanah yang berstatus Hak Milik, adalah melalui pelepasan Hak Milik atas tanah oleh pemilik tanah. Pelepasan Hak Milik atas tanah didahului oleh musyawarah antara pemilik tanah dan Pemda. Pemilik tanah menyetujui kalau tanahnya diperlukan oleh Pemda. Pelepasan Hak Milik atas tanah oleh pemiliknya dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian oleh Pemda. Pelepasan hak atas tanah sebagai cara perolehan hak atas tanah oleh Pemda ditempuh disebabkan Pemda tidak dapat membeli tanah yang berstatus Hak Milik. Pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya sebagai cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Menurut pendapat dari Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa acara pelepasan hak ini ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh tanah yang berstatus Hak Milik atau eks hak milik adat, namun tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah tersebut melalui pemindahan hak secara langsung.<sup>20</sup> Pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dilakukan sebagai cara perolehan hak atas tanah disebabkan oleh pihak yang memerlukan hak atas tanah tidak dapat memperoleh tanah Hak Milik atau eks hak milik adat melalui pemindahan hak atas tanah.

Pelepasan hak atas tanah adalah suatu kegiatan memutuskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dikuasai dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian oleh pihak yang memerlukan tanah dan berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan penyebab hapusnya hak atas tanah. Penyebab lain hapusnya atas tanah adalah hak atas tanah dicabut untuk kepentingan umum, hak

atas tanah diterlantarkan oleh pemegang haknya, pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah, hak atas tanah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang jangka waktunya oleh pemegang haknya, hak atas tanah yang berakhir perpanjangan jangka waktunya dan tidak diperbaharui haknya, pemegang hak atas tanah yang tidak meninggalkan ahli waris, dan hak atas tanah musnah.

Menurut pendapat Boedi Harsono menyatakan bahwa dengan pelepasan hak atas tanah tidak berarti hak atas tanah berpindah dari pemegang haknya kepada pihak lain yang memberikan ganti kerugian, melainkan hak atas tanah tersebut hapus dan kembali menjadi Tanah Negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu faktor penyebab hapusnya hak atas tanah dan bukan pemindahan hak atas tanah.<sup>21</sup> Dengan pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya tidak berakibat hak atas tanah berpindah kepada pihak lain, melainkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pelepasan hak atas tanah yang sudah bersertipikat dibuktikan dengan akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh notaris. Kewenangan notaris membuat akta pelepasan hak atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pelepasan bekas tanah milik adat yang bertanda bukti Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, Girik, Pipil, Ketitir, *Verponding* Indonesia, atau Kutipan Register Letter C dibuktikan dengan surat pernyataan pelepasan Hak Milik atas tanah oleh pemilik tanah yang diketahui oleh Kepala Desa atau Kelurahan setempat.

Pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah dilakukan dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian oleh pihak yang memerlukan suatu tanah. Hal ini bergantung pada kesepakatan dalam musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah. Kalau pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah diikuti dengan pemberian ganti kerugian oleh pihak yang memerlukan tanah, maka bentuk dan besarnya ganti kerugian ditetapkan atas dasar kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang

<sup>20</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005, h. 179.

<sup>21</sup> Boedi Harsono, "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah", *Majalah Hukum dan Pembangunan*, No. 2 Tahun XX, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, April 1990, h. 168.

memerlukan tanah. Benda yang diberikan ganti kerugian adalah tanah, bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah.

Hak atas tanah yang telah dilepaskan oleh pemegang haknya berakibat menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang di atasnya tidak terdapat sesuatu hak atas tanah tertentu yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Surat tanda bukti hak atas tanah yang telah dilepaskan oleh pemegang haknya diserahkan kepada Pemda sebagai pihak yang memerlukan tanah. Selanjutnya, Pemda mengajukan permohonan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan atas tanah Hak Milik yang telah dilepaskan oleh pemiliknya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota setempat.

Badan Pertanahan Nasional meneliti permohonan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan yang diajukan oleh Pemda. Kalau permohonannya kurang lengkap, maka permohonan dikembalikan kepada Pemda untuk dilengkapi. Kalau permohonannya sudah lengkap, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk memberikan hak atas tanah menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Kalau hak atas tanah yang dimohon oleh Pemda adalah Hak Pakai, maka Surat Keputusan Pemberian Hak diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk memberikan hak atas tanah. Kalau hak atas tanah yang dimohon oleh Pemda adalah Hak Pengelolaan, maka Surat Keputusan Pemberian Hak diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Surat Keputusan Pemberian Hak Pakai atau Hak Pengelolaan merupakan perolehan Hak atas Tanah melalui Penetapan Pemerintah.

Surat Keputusan Pemberian Hak disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

kepada Pemda sebagai pemohon Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Dalam waktu yang ditentukan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak, Pemda berkewajiban mendaftarkan Surat Keputusan Pemberian Hak kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Pakai atau Hak Pengelolaan sebagai surat tanda bukti hak atas tanah. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dengan diterbitkan sertipikat Hak Pakai atau Hak Pengelolaan atas nama Pemda, maka Pemda dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Dengan diterbitkan sertipikat Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, maka terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi Pemda, serta terwujud tertib administrasi dalam pertanahan.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Pemda tidak dapat memperoleh tanah orang lain yang berstatus Hak Milik melalui jual beli sebab Pemda tidak memenuhi syarat materiil dalam jual beli hak atas tanah, yaitu Pemda tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atau Pemda bukan subjek Hak Milik, melainkan subjek Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Pembelian tanah Hak Milik oleh Pemda adalah batal demi hukum, yaitu jual belinya dianggap tidak pernah ada.

Cara perolehan hak atas tanah yang dapat ditempuh oleh Pemda atas tanah yang berstatus Hak Milik melalui pelepasan Hak Milik atas tanah oleh pemilik tanah dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian oleh Pemda kepada pemilik tanah. Dengan pelepasan Hak Milik atas tanah oleh pemilik tanah berakibat Hak Milik atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Selanjutnya Pemda mengajukan permohonan pemberian Hak Pakai atau Hak Pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

**Rekomendasi**

Dalam perolehan tanah oleh Pemda terhadap tanah milik orang lain diperlukan sosialisasi oleh Pemda pada masyarakat, agar pemilik tanah dapat memahami hak dan kewajibannya sebagai pemilik tanah.

**DAFTAR PUSTAKA****Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Memiliki Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

**Buku:**

- Hajati, Sri. "Restrukturisasi Hak atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional". *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar*. Universitas Airlangga. Surabaya, 5 Maret 2005.
- Harsono, Boedi. 1971. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Penjusunan, Isi, dan Pelaksanaannya*. Djakarta: Djembatan.
- Hutagalung, Arie S. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. 1990. *Konversi Hak-hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Santoso, Urip. 2013. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media.

**Jurnal:**

- Harsono, Boedi. "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah". *Majalah HUKUM DAN PEMBANGUNAN*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Nomor 2 Tahun XX. April 1990.
- Parlindungan, A.P. "Beberapa Konsep Tentang Hak-hak atas Tanah". *Majalah CSIS*. Jakarta. Tahun XX Nomor 2. Maret-April 1990.
- Sumardjono, Maria S.W. "Aspek Teoritis Peralihan Hak atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria". *Majalah MIMBAR HUKUM*. No. 18/X/93. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.