

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanah berfungsi sebagai tempat tinggal, bertahan hidup dengan mengupayakan segala kemanfaatannya, sehingga segala aktifitas manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tidak terlepas dari tanah. Mengingat pentingnya tanah sebagai sumber daya hidup, diperlukan aturan atau norma tertentu dalam penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.

Kebijaksanaan nasional di bidang pertanahan yang dikeluarkan pada tanggal 26 September 1960 adalah Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan pokok dalam UUPA tersebut pada dasarnya merupakan penjabaran terhadap ketentuan – ketentuan mengenai pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang meletakkan landasan utama bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasionalnya. Sehingga untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, kebijaksanaan nasional pertanahan dikembangkan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”.

Adapun tujuan pokok dari UUPA tersebut adalah :

1. Meletakkan dasar – dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional yang merupakan alat membawakan kemakmuran kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar – dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar – dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak – hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹

Sesuai dengan tujuan pokok dari UUPA sebagaimana tersebut di atas, khususnya dalam rangka meletakkan dasar – dasar untuk memberikan kepastian mengenai hak – hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya, maka dalam UUPA diatur mengenai kepastian hukum Hak Atas Tanah.

Dalam UUPA Pasal 4 ayat (1), menyebutkan : “atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam – macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang – orang baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain serta badan – badan hukum”.

Selanjutnya Pasal 9 ayat (1), menyebutkan : “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa batas – batas ketentuan Pasal 1 dan 2”. Pada ayat (2) menyebutkan: “Tiap – tiap Warga Negara Indonesia, baik laki – laki maupun

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan – Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 29.

wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Dengan demikian hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Hak Milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan Hak Milik kepada orang asing dilarang. Orang – orang asing dapat mempunyai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Sewa.

Macam – macam Hak Atas Tanah yang dapat dimiliki setiap Warga Negara Indonesia seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) meliputi :

- a.Hak Milik
- b.Hak Guna Usaha
- c.Hak Guna Bangunan
- d.Hak Pakai
- e.Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g.Hak Memungut Hasil Hutan
- h.Hak – hak lain yang tidak termasuk dalam hak – hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang – Undang, serta hak – hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Melihat pasal – pasal tersebut, maka setiap Warga Negara Indonesia tanpa membedakan Warga Negara Indonesia Pribumi atau non Pribumi oleh UUPA diberi kesempatan untuk memperoleh Hak Kepemilikan Atas Tanah.

Diperinci pula dalam Undang Undang Kewarganegaraan terbaru yaitu Undang Undang No. 12 tahun 2006 pada Pasal (2) menyebutkan bahwa “Yang

menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang – orang bangsa Indonesia asli dan dan orang – orang bangsa lain yang disahkan dengan undang – undang sebagai warga Negara”.

Sedangkan di Daerah Istimewa Yogyakarta Warga Negara Indonesia non Pribumi tidak diperbolehkan memiliki tanah dengan status hak milik. Hal ini di dasarkan pada Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai pelaksanaannya adalah Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 No. K / 898 / I / A / 1975 tentang penyeragaman policy pemberian hak atas tanah kepada WNI non Pribumi yaitu khususnya WNI non Pribumi belum dapat diberikan Hak Milik, sedangkan untuk Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada WNI non Pribumi.

B. SUMBER – SUMBER HUKUM

1. PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

- a. Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3).
- b. Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria.
- d. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- e. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 (LN 1996-58; TLN 3643) Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

- f. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (LN 1997-59) Tentang Pendaftaran Tanah.
- g. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 No. K / 898 / I / A / 1975 tentang penyeragaman policy pemberian hak atas tanah kepada WNI Non Pribumi.

2. PUTUSAN PENGADILAN

- a. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta
- b. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya
- c. Putusan Kasasi Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Jakarta
- d. Putusan Peninjauan Kembali Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Jakarta

3. DOKUMEN YURIDIS YANG TERKAIT

Dokumen yuridis yang terkait dalam penyusunan studi kasus ini adalah berupa fotocopy :

- a. Berkas Perkara Tata Usaha Negara No.11/G.TUN/ 2000/YK JO
- b. Berkas Perkara Tata Usaha Negara No.31/B/TUN/2001/ PT.TUN.SBY
- c. Berkas Perkara Kasasi Tata Usaha Negara No. 281/K/TUN./2001/MA.JKT
- d. Berkas Perkara Peninjauan Kembali Tata Usaha Negara No.56 PK/TUN/2003/MA.JK

C. KERANGKA STUDI KASUS

Dalam rangka Pembangunan Nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, di dalam Undang – Undang Dasar 1945 diatur mengenai kedudukan tanah dalam Pembangunan Nasional, terutama Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi :

“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”.

Selanjutnya dijabarkan dalam Ketetapan Majelis Pernusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis –Garis Besar Haluan Negara yang antara lain memberi amanat sebagai berikut :

“Penataan penguasaan tanah oleh Negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar – besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak – hak rakyat atas tanah, fungsi sosial atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kegiatan pengembangan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang makin baik”.

Sebagai pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Pemerintah mengeluarkan Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama UUPA memuat pokok dari hukum tanah nasional Indonesia. UUPA menyediakan banyak pasal untuk mengatur hak – hak agraria khususnya hak atas tanah. Hal tersebut konsekuensi dari kenyataan bahwa hak – hak atas tanahlah yang sangat mendesak untuk diatur dan sangat besar menyentuh kepentingan masyarakat, sehingga sangat menentukan untuk kesejahteraan umat manusia.

Hak atas tanah itu bermacam – macam, mulai dari yang terkuat sampai dengan yang terlemah, mulai dari yang dipunyai oleh manusia perorangan sampai kepada yang dipunyai oleh badan – badan hukum privat atau public. Pada Pasal 2 ayat (2)UUPA menyebutkan “Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Untuk terciptanya masyarakat yang adil dan makmur, fungsi sosial hak atas tanah menjadi utama karena kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA .Tanah itu merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.²

² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Juni 2001, hlm. 42.

Perlu diketahui bahwa UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta baru berlaku pada tanggal 24 September Tahun 1984 yang sebelumnya berdasarkan Undang – Undang No. 3 Tahun 1950 yaitu tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Disebut Daerah Istimewa karena, berhak mengatur rumah tangganya sendiri termasuk mengatur urusan agraria (pertanahan) sebagaimana tercantum di dalam Pasal 4 ayat (1) Romawi III yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan – Peraturan Daerah termasuk di dalamnya Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi yang dikeluarkan sebagai salah satu pelaksanaan dari Undang – Undang No. 3 Tahun 1950 dan ternyata hal tersebut tidak bertentangan dengan UUPA, sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) b dan penjelasan umum II (2) UUPA.