

PROBLEMATIKA PENGATURAN TANAH NEGARA BEKAS HAK YANG TELAH BERAKHIR

Dian Aries Mujiburohman*

Abstract: One voidance HGU, HGB and HP is because the rights that have expired, debate and legal interpretations always appear on the status of land and objects on it after the rights expire, the abolition of the right of the status of the land into state land. Termination of rights does not necessarily remove the civil rights / priority rights, civil rights / right of priority was still attached, do not disappear or end up on the former rights holders, although the time period has expired, all the buildings, plants and objects on it are still needed. If the buildings, plants and objects on it is not required then by itself remove civil rights / priority to the former holders of land rights.

Keywords: Land State, priority rights, civil rights

Intisari: Salah satu hapusnya HGU, HGB dan HP adalah karena haknya yang telah berakhir, perdebatan dan tafsir hukum selalu muncul tentang status tanah dan benda-benda di atasnya setelah haknya berakhir, hapusnya hak maka status tanahnya menjadi tanah negara. Berakhirnya hak tidak serta merta menghapus hak keperdataan/hak prioritas, hak keperdataan/hak prioritas itu masih melekat, tidak hilang atau berakhir pada bekas pemegang hak, meskipun jangka waktunya telah berakhir, sepanjang bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya masih diperlukan. Jika bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya tidak diperlukan maka dengan sendirinya hapus hak keperdataan/prioritas terhadap bekas pemegang hak atas tanahnya.

Kata Kunci: Tanah Negara, Hak Prioritas, Hak Keperdataan

A. Pendahuluan

Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan negara Indonesia. Di dalam kerangka hubungan yang mendasar dan asasi antara warga negara Indonesia dengan tanah, telah diatur dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 secara khusus memberikan dasar lahirnya kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya agraria termasuk tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dikenal dengan hak menguasai negara yang lebih lanjut sebagai pelaksanaannya diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, yang dimaksud dengan hak menguasai negara menca-

kup lima pengertian. Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maka pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi oleh negara merupakan konsepsi hukum yang menempatkan negara sebagai organisasi tertinggi (Putusan permohonan *judicial review* UU No.20 /2003, UU No.22 /2001 dan UU No.7 Tahun 2004).

Dari lima kewenangan untuk melakukan tindakan hukum di atas, negara dapat memberikan hak-hak atas tanah (Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA) berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai kepada subjek hukum,

* Staf Pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Email: esamujiburohman@yahoo.com

baik publik maupun privat. Di samping itu negara juga dapat menarik kembali hak-hak tersebut apabila menurut negara terdapat kepentingan-kepentingan umum yang menghendakinya. Hak atas tanah tersebut diatas terbagi menjadi hak atas tanah yang bersifat tetap seperti hak milik dan hak atas tanah bersifat sementara yang mempunyai jangka waktu penguasaan atas tanah seperti HGU, HGB dan HP.

Masing-masing hak atas tanah telah diatur bagaimana cara memperoleh, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Masing-masing hak atas tanah mempunyai perbedaan seperti hak milik adalah hak yang turun temurun terkuat dan terpenuh. Turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai dan dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemilikinya meninggal dunia. Terkuat menunjukkan jangka waktu hak milik tidak terbatas. Jadi berlainan dengan hak guna usaha atau hak guna bangunan, yang jangka waktunya tertentu atau terbatas. Pengaturan jangka waktu tertentu atau terbatas seperti HGU, HGB dan HP telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Salah satu hapusnya HGU, HGB dan HP adalah karena berakhirnya jangka waktu, perdebatan dan tafsir hukum selalu muncul tentang status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Siapa yang berhak/mempunyai prioritas atas tanah negara bekas hak tersebut. Adakah hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya setelah berakhirnya jangka waktu atau tidak diperpanjang/diperbaharui. Bagaimana penganturan dan tafsir hak prioritas/hak keperdataan dalam peraturan perundang-undangan. Pertanyaan-pertanyaan ini akan dikaji dan didalami dalam tulisan ini.

B. Telaah Hak Prioritas dalam Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan untuk berbuat sesuatu karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Sedangkan pengertian prioritas adalah yang didahulukan dan diutamakan dengan yang lain. Sedangkan memprioritaskan adalah mendahulukan atau mengutamakan sesuatu dengan yang lain. Hak Prioritas bukanlah suatu hak, seperti hak-hak atas tanah dalam UUPA. Hak prioritas atas tanah dimaknai sebagai hak untuk mendapat perioritas pertama atau diutamakan/didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Berbeda dengan hak keperdataan, hak keperdataan lebih kuat/tinggi dengan hak prioritas, hak keperdataan menyangkut hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun haknya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak prioritas dapat diberikan berdasarkan prioritas urutan-urutan penerima hak.

Menurut Tjahjo Arianto dkk (Hasil Penelitian Strategis STPN, 2015), menyatakan hak prioritas dalam pelaksanaan hukum pertanahan sudah diakui Eksistensinya, dengan hak prioritas seseorang dapat memperoleh atau dapat kehilangan hak atas tanah dan karena hak prioritas pula hak atas tanah seseorang dicabut. Namun demikian masih ada yang berpendapat bahwa hak prioritas ini bukan hak yang harus diakui keberadaannya. Senada dengan Oloan Sitorus (Jurnal *Bhumi*, Vol 2 No. 1 Mei 2016) menyatakan jika jangka waktu hak atas tanah yang terbatas itu berakhir, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Namun, praktik administrasi pertanahan selama ini menunjukkan bahwa kepada bekas pemegang HGU tetap yang disebut oleh birokrasi pertanahan sebagai "hak

prioritas” atau “hak keperdataan”.

Pengaturan tentang hak perioritas atas tanah negara bekas hak yang telah berakhir dalam peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas. Ketidaktegasan tersebut menimbulkan perbedaan interpretasi/penafsiran dan perbedaan pemahaman tentang pengaturan tanah negara bekas hak yang telah berakhir. Penelusuran dan telaah terhadap terjadinya tanah negara bekas hak dan keberadaan hak perioritas terhadap tanah negara dalam peraturan-perundang-undangan setidaknya terbagi menjadi 6 (enam) jenis, yaitu: (1) Tanah negara bebas; (2) Tanah negara bekas partikelir; (3) Tanah negara bekas hak Barat; (4) tanah Kelebihan Maksimum dan tanah absentee; (5) Tanah timbul dan reklamasi; (6) Tanah negara bekas hak. Tanah negara bekas hak akan dikaji tersendiri.

1) Tanah negara bebas

Tanah negara bebas adalah tanah yang bebas sama sekali daripada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) dianggap menjadi “*vrij landsdomein*”, yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara. Mengenai tanah-tanah “*vrij landsdomein*” itu sesungguhnya belum ada sesuatu peraturan yang secara khusus dan tegas mengatur hal penguasaannya (Penjelasan Umum PP NO. 8 Tahun 1953). Tanah negara bebas, didalamnya termasuk juga tanah-tanah Swapradja bebas (Pasal 26 Peraturan Menteri Muda Agraria Nomor 15 Tahun 1959).

Berdasarkan Peraturan Menteri Muda Agraria Nomor 15 Tahun 1959, tanah-tanah negara bebas dapat diberikan dengan suatu hak: *pertama*, tanah negara bebas dapat diberikan dengan hak milik oleh Menteri Muda Agraria. Hak milik dapat diberikan kepada warga-warga Indonesia, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dan badan-badan hukum lainnya yang berdomisili di Indonesia sesuai dengan keadaan dan peruntukannya;

kedua, tanah negara bebas dapat diberikan dengan Hak *Opstal* dan Hak *Erfpacht* dengan cara syarat perolehannya kurang lebih sama dengan hak milik; *ketiga*, tanah negara bebas boleh disewakan, yang boleh menyewakan tanah negara tersebut diatas ialah baik warga negara Indonesia maupun orang asing, dan badan-badan hukum, sesuai dengan keperluan peruntukannya, pula ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan orang asing pada umumnya dan modal asing pada khususnya; *empat*, Tanah negara bebas dapat dipakai oleh badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan guna penjelenggaraan tugas khusus, tidak bermaksud untuk mendapat keuntungan materiil.

Pengertian tanah negara bebas juga terdapat pada Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, berbunyi: “*Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Republik Indonesia.*” Tindakan nasionalisasi yang telah diambil oleh Pemerintah dalam rangka pembatalan K.M.B dan perjuangan pembebasan Irian Barat dari perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia, baik itu di pusatnya maupun cabangnya untuk dijadikan milik-milik penuh dan bebas negara. Kepada pemilik-pemilik perusahaan-perusahaan tersebut diberi ganti kerugian

Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No.86 tahun 1958, pada tahun 1959 diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1959 tentang pokok-pokok pelaksanaan UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1959 ini, menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dapat dikenakan nasionalisasi adalah: *pertama*, Perusahaan yang seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warga negara

Belanda dan bertempat kedudukan dalam wilayah republik Indonesia; *kedua*, Perusahaan milik sesuatu badan hukum yang seluruhnya atau sebagian modal perseroannya atau modal pendiriannya berasal dari perseorangan warga negara Belanda dan badan hukum itu bertempat kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia; *ketiga*, Perusahaan yang letaknya dalam wilayah RI dan merupakan milik sesuatu badan hukum yang bertempat kedudukan dalam wilayah negara kerajaan Belanda

Untuk Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda yang tidak terkena UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi diatur dengan UU No. 3 Prp 1960. Dalam Pasal 1 UU No. 3 Prp 1960 dinyatakan semua benda tetap milik perseorangan warga Negara Belanda yang tidak terkena oleh UU No. 86 Tahun 1958 tentang nasionalisasi perusahaan Belanda, yang pemiliknya telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia sejak mulai berlakunya peraturan ini dikuasai oleh pemerintah dalam hal ini Menteri Muda Agraria.

Dengan bepergiannya orang-orang Belanda pemilik benda-benda tetap (berupa rumah dan tanah) secara tergesa-gesa didalam suasana sebagai yang diuraikan diatas, maka penguasaan atas benda-benda yang mereka harus tinggalkan itu menjadi tidak teratur. Ada yang dikuasai oleh orang-orang yang sudah mengadakan perjanjian jual-beli dengan pemiliknya, tetapi berhubung dengan adanya larangan tersebut diatas soal izin pemindahan haknya hingga kini belum dapat diberi keputusannya. Ada yang dikuasai oleh seseorang yang ditunjuk sebagai kuasa oleh pemiliknya dan ada pula yang ditinggalkan begitu saja tanpa ada penunjukan seseorang kuasa (penjelasan UU No. 3 Prp 1960).

Berdasarkan Pasal 4 UU No. 3 Prp 1960 prioritas diberikan pada pembeli benda-benda tetap milik perseorangan warga negara Belanda yang telah dikuasai oleh pemerintah harus mengajukan permohonan kepada Menteri Muda Agraria melalui

panitia yang diperbolehkan membeli benda-benda hanyalah warga-negara Indonesia, yang dengan pembelian yang baru itu tidak mempunyai lebih dari 3 (tiga) bidang tanah dan yang memerlukan tanah atau rumah yang bersangkutan untuk dipakainya sendiri

2) Tanah negara bekas partikelir

Tanah-tanah partikelir diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir. Pengertian tanah partikelir diatur dalam lainnya Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b, yang menyatakan tanah partekelir adalah tanah eigendom dengan hak-hak pertuanan (*landheerlijke rechten*). Sedangkan hak-hak pertuanan adalah hak untuk mengangkat dan memberhentikan aparat desa, menuntut adanya kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa, menarik pungutan-pungutan, mendirikan pasar, memungut biaya pembukaan jalan dan berbagai hak sederajat.

Pemilik tanah partikelir dikenal dengan sebutan tuan tanah. Penguasaan tuan tanah atas tanah partikelir dibagi ke dalam dua konsep yaitu tanah kongsi dan tanah usaha. Tanah kongsi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh tuan tanah dan apabila diatasnya terdapat usaha atau perumahan rakyat, didasarkan kepada konsep sewa. Sedangkan tanah usaha adalah tanah yang tidak dikuasai secara langsung oleh tuan tanah melainkan merupakan tanah desa atau milik masyarakat adat yang di atasnya terdapat hak penduduk bersifat turun temurun.

Menurut UU No. 1 Tahun 1958, menghapuskan semua tanah partikelir yang ada dan menjadikannya tanah negara. Penghapusan tanah-tanah partikelir disertai dengan pemberian ganti rugi kepada para bekas pemegang hak. Penghapusan tanah partikelir tidak hanya terhadap tanah eigendom yang memiliki hak istimewa. Akan tetapi juga terhadap tanah eigendom biasa yang jumlahnya diatas 10 bau. hak-hak pemilik tanah partikelir atas tanahnya beserta hak-hak pertuanannya hapus

dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara. Dengan demikian, sejak tanggal tersebut tidak ada tanah partikelir lagi. Undang-undang tersebut juga memuat ketentuan-ketentuan yang berupa jaminan bagi para bekas pemiliknya dan orang-orang lainnya yang berkepentingan, terutama penduduk yang mempunyai hak usaha.

Berdasarkan ketentuan pernyataan hapusnya tanah-tanah partikelir tersebut di atas, maka prioritas subjek hak yang mendapatkan bekas tanah-tanah partikelir adalah: (a) diberikan kepada penduduk yang mempunyai hak usaha atas tanah itu dengan hak milik; (b) dalam hal tanah usaha menjadi milik orang asing, tanah tersebut harus diteruskannya kepada negara atau kepada orang warga negara Indonesia dalam waktu yang tertentu; (c) diberikan kepada bekas pemiliknya apabila tanah-tanah yang merupakan perusahaan kebun yang masih dalam keadaan baik dengan sesuatu hak yang tidak tetap dan terbatas waktu berlakunya; (d) diberikan kepada desa atau badan-badan hukum lainnya, jika tidak diperlukan oleh Pemerintah dapat kepada perusahaan-perusahaan guna pembangunan Negara atau kepada perseorangan dengan syarat-syarat yang tertentu.

3) Tanah negara bekas hak Barat

UUPA sebagai undang-undang yang mengatur mengenai tanah pun sudah menetapkan bahwa tanah-tanah yang mana masih berlaku hak barat mulai tanggal 24 September 1980 berlaku menjadi tanah negara, hal ini lebih dikenal dengan Konversi Hak Atas tanah. Konversi ini memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah yang menempati secara turun-temurun dengan adanya penyesuaian hak, yaitu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai.

Selain itu ada pula Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang

Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat. Dengan berlakunya konversi tersebut semua tanah menjadi tanah negara, dalam hal ini negara bukan sebagai pemilik namun sebagai penguasa, penguasaan tanah negara ini dapat diberikan kepada subyek hukum yang mana subyek hukum ini terdiri atas perorangan dan badan hukum. Badan hukum terbagi atas badan hukum privat dan publik.

Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.

Ketentuan hukum terbaru tentang perolehan tanah bekas penjajahan sebagai asal pemilikan, sejak tahun 1980, seluruh hak-hak barat sudah dianggap tidak ada lagi karena dikonversi atau hapus dan berubah status menjadi tanah negara bekas hak barat. Berdasarkan ketentuan hukum, ada prioritas yang wajib diperhatikan: *pertama*, kepentingan umum; *kedua*, kepentingan bekas pemegang hak, dan; *ketiga* mereka yang penduduki atau memanfaatkan tanah dengan etiket baik dan tidak mempunyai hubungan hukum dengan bekas pemegang hak. Dengan memberikan kompensasi terhadap benda di atas tanah negara bekas hak barat tersebut (Djarmiko:2009). Artinya siapapun bisa menerima hak yang berasal dari tanah negara tersebut, dengan memberikan kompensasi, sekaligus juga bisa melepaskannya kembali kalau sewaktu-waktu dinyatakan berakhir atau diminta

kembali oleh negara, dengan menerima ganti kompensasi tanpa bisa mengelaknya.

Terjadinya hak milik atas tanah dengan cara ini berangkat dari ketentuan Pasal 55 ayat (1) UUPA. Dimana ditentukan bahwa hak-hak asing (hak barat) atas tanah, setelah diberlakukannya UUPA maka berlaku ketentuan konversi yang terdapat pada Bagian Kedua UUPA. Dalam ketentuan konversi UUPA ditentukan bahwa hak barat atas tanah yang dimiliki oleh orang asing, atau warga negara Indonesia yang juga memiliki kewarganegaraan asing, atau badan hukum yang bukan merupakan subjek hak milik, maka tanah tersebut menjadi HGB, atau HGU, untuk jangka waktu 20 tahun.

Dengan demikian, karena UUPA mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960, maka hak barat atas tanah yang dimiliki oleh orang asing, atau warga negara Indonesia yang juga memiliki kewarganegaraan asing, atau badan hukum yang bukan merupakan subjek hak milik, kemudian menjadi HGB atau HGU, berakhir pada tanggal 24 September 1980. Dalam rentang waktu 20 tahun itu, tidak jarang terjadi pengalihan penguasaan atas tanah hak barat tersebut. Baik itu yang dikuasai oleh perorangan warga negara Indonesia, Badan Hukum, ataupun instansi pemerintah. Namun karena status hak atas tanah tersebut berakhir pada tanggal 24 September 1980, maka pada tanggal 8 Agustus 1979 dikeluarkanlah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979. Kemudian, dengan dasar alasan yang sama pula, ditambah dengan perlunya peraturan yang lebih rinci untuk melaksanakan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tersebut, sehingga pada tanggal 22 Agustus 1979 dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979, maka hak atas tanah yang berasal dari konversi hak barat sebagaimana yang diuraikan di

atas, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kemudian setelah tanah tersebut dikuasai oleh Negara, selanjutnya ditata kembali penggunaannya, penguasaan dan pemilikannya dengan memperhatikan: (1) Masalah tata guna tanahnya; (2) Sumber daya alam dan lingkungan hidup; (3) Keadaan kebun dan penduduknya; (4) Rencana pembangunan di daerah; (5) Kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

Atas dasar pertimbangan di atas, maka diberikan prioritas untuk pemberian hak baru atas tanah tersebut kepada: *pertama*, Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggarap sendiri tanah/bangunan, (Pasal 2 Kepres No. 32 Tahun 1979); *kedua*, Rakyat yang telah menduduki tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat tersebut, dengan didasari pertimbangan bahwa tanah tersebut lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian; (bangunan (Pasal 4 Kepres No. 32 Tahun 1979); *ketiga*, Rakyat yang telah menduduki dan membuat perkampungan di atas tanah tersebut (bangunan (Pasal 5 Kepres No. 32 Tahun 1979)).

Kemudian, pihak yang diberikan prioritas atas pemberian hak baru tersebut, diwajibkan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Dengan dasar itulah pihak yang diberikan prioritas pemberian hak baru tersebut mendaftarkan tanah tersebut sebagai hak milik, sehingga lahirlah hak milik atas tanah.

4) Tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*

Pasal 7 UUPA mengamanatkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas

tidak diperkenankan. Selanjutnya di dalam Pasal 17 bahwa untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) UUPA diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang dapat dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang sehingga dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tidak akan disita tetapi akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian dan selanjutnya tanah tersebut akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Luas maksimum dan minimum dimaksud ditetapkan dalam UU 56/1960.

Pasal 3 UU 56/1960, mewajibkan pemilik tanah pertanian yang melebihi batas maksimum untuk melapor dalam waktu 3 bulan, Selanjutnya Pasal 4 UU 56/1960 mengatur bahwa orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut. Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tetap efektif dalam menata dan mengembangkan kerangka hukum, politik dan kebijakan pertanahan kedepan (*Reforma Agraria*), khususnya untuk mencegah terjadinya kembali konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah, dengan perkataan lain, untuk mencegah timbulnya tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum baru.

UU No 56 Tahun 1960, pada prinsipnya mengatur hal-hal sebagai berikut: (a) penetapan batas maksimum yang dapat dimiliki oleh keluarga; (b) penetapan batas minimum yang dapat dimiliki oleh keluarga; (c) larangan pemindahtanganan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum; (d) pengembalian tanah-tanah gadai kepada pemiliknya; (e) pemberian sanksi bagi pelanggar ketentuan.

Salah satu tujuan dari pada Landreform adalah mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. tanah-tanah

yang akan dibagi-bagikan itu tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, melainkan meliputi juga tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada negara dan tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah untuk selanjutnya dibagi-bagikan kepada para petani yang membutuhkan itu tidak disita, melainkan diambil dengan disertai pemberian ganti kerugian. (Penjelasan angka 1-3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian).

Berdasarkan Pasal 8 PP 224 Tahun 1961, tanah-tanah yang dibagi-bagikan itu akan diberikan dengan hak milik. Oleh karena luas tanah yang akan dibagikan lebih sedikit jika dibandingkan dengan rakyat yang membutuhkan maka di dalam pembagian ini perlu diadakan prioritas dan harus juga memenuhi syarat-syarat tertentu. Kata *prioritet* tersebar di beberapa pasal seperti Pasal 9, Pasal 10, Pasal 14 PP No 224 Tahun 1961. Urut-urutan petani yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Prioritet pertama adalah para penggarap tanah yang telah mempunyai hubungan yang paling erat dengan tanah yang digarapnya, sehingga atas dasar prinsip "tanah untuk tani yang menggarap". Jika masih sisa diberikan pada prioritet berikutnya begitu seterusnya. Lebih lengkap urutan-urutan petani yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan berdasarkan Pasal 8 yaitu: (a) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; (b) Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; (c) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; (d) Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; (e) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik; (f) Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan; (g) Pasal

4 ayat 2 dan 3; (h) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; (i) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar; (j) Petani atau buruh tani lainnya.

5) Tanah timbul dan tanah reklamasi

Tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara (penjelasan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah).

Pengaturan tanah timbul dan tanah reklamasi dipertegas dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1293 tentang Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi. Setidaknya ada 2 (dua) poin penting yang di atur, yaitu: *pertama*, tanah-tanah yang hilang secara alami, maka tanah-tanah tersebut dinyatakan hilang dan haknya hapus dengan sendirinya, dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya pemegang haknya tidak dapat minta ganti rugi dan tidak berhak menuntut apabila di kemudian hari di atas bekas tanah tersebut dilakukan reklamasi/ penimbunan dan/atau pengeringan; *kedua* tanah-tanah reklamasi dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai oleh negara, pihak yang melakukan reklamasi dapat diberikan prioritas pertama untuk mengajukan permohonan hak atas tanah reklamasi tersebut.

Selanjutnya kepada para pemohon hak atas tanah-tanah timbul dan reklamsi mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

C. Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak

Pada hakekatnya hak tanah merupakan hubungan hukum antara subjek hak dengan tanah,

dimana hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Tujuan dari hak tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap hubungan hukum tersebut, sehingga pemegang hak dapat menjalankan kewenangan/isi hak tanahnya dengan baik. Negara mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan tanah, sehingga manusia selaku pemegang hak atas tanah mendapat perlindungan dalam mengelola dan memanfaatkan tanahnya.

Tanah bukan hanya komoditi melainkan adanya dimensi hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya. Bagaimana Pengaturan tanah negara bekas hak yang telah habis jangka waktunya, siapakah pemilik dan kewenangan atas tanah tersebut dan apakah dapat dialihkan. Menurut Sustiyadi, pada hakekatnya hubungan subyek hukum dengan tanahnya ada 2 (dua) bentuk, yakni : (a) hubungan subyek hak dengan hak atas tanah dan (b) hubungan subyek dengan pemilikan dan penguasaan tanah (Sustiyadi, BPN, 1997, 15-17).

Hubungan subyek hak dengan hak atas tanah berakhir sesuai ketentuan Pasal 17 PP 40 Tahun 1996, benarkah hubungan subyek dengan pemilikan dan penguasaan tanah berakhirnya hak tidak serta merta tanah jatuh kepada negara tetapi pihak bekas pemegang hak mempunyai hak perdata atas tanah tersebut, yang melekat menjadi Hak Perdata adalah segala sesuatu yang ada diatas bekas Hak Guna Usaha tersebut (tanaman dan Bangunan).

Perdebatan tentang keberadaan hak-hak keperdataan atas tanah dapat di lihat pada PP 40 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Pengaturan tentang hak-hak keperdataan terhadap HGU, HGB dan Hak Pakai lebih rinci dan lengkap dapat dilihat dalam PP 40 Tahun 1996, pengaturan tentang HGU Pasal 2 sampai dengan Pasal 18, HGB Pasal 19 sampai dengan Pasal 38 dan

Hak Pakai 39 sampai dengan 58. Perdebatan dan tafsir terdapat pada Pasal 18 untuk HGU, Pasal 37 untuk HGB dan Pasal 57 untuk Hak Pakai.

Dengan mengacu ketentuan pasal di atas, bahwa hak keperdataan itu masih melekat, tidak hilang atau berakhir pada bekas pemegang hak, meskipun jangka waktunya telah berakhir, sepanjang bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya **masih diperlukan**. Sebagai pemutusan hubungan hukum keperdataan kepada bekas pemegang hak diberikan ganti kerugian. Sebaliknya, jika dalam hal bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya **tidak diperlukan**, maka hak keperdataan tidak melekat kepada bekas pemegang, hak atas tanahnya hapus/hilang otomatis tanahnya langsung dikuasai negara, kepada bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas hak kepada negara. Kepada bekas pemegang hak tidak diberikan ganti rugi. Pembongkaran bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya dilaksanakan atas biaya bekas pemegang hak. Dalam hal bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya tidak diperlukan, misalnya karena ketentuan tata ruang, perubahan peruntukannya atau karena ketentuan lainnya.

Tafsir berbeda tentang hak-hak keperdataan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, sebagai ketentuan pelaksana PP 40 Tahun 1996.

Hak-hak keperdataan mengenai HGU terlihat dalam Pasal 29 PMNA/BPN No 9 Tahun 1999, menyatakan: *pertama*, mengatur tentang penolakan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha, memuat penetapan mengenai penguasaan tanah yang bersangkutan dan tanaman, bangunan serta benda lain yang ada di atas tanah tersebut; kedua, bekas pemegang hak wajib tetap menjaga tanah yang bersangkutan sebelum ditetapkan penerima

atau pengguna tanah berikutnya dan kepadanya diperintahkan untuk menyerahkan tanah tersebut kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya; *ketiga* dengan tidak berdasarkan alasan diterlantarkannya tanah yang bersangkutan, kepada bekas pemegang hak atas tanah diberikan penggantian berupa uang untuk penyerahan tanah yang bersangkutan dan tanaman yang di atasnya; *keempat*, Apabila bangunan dan benda-benda lain yang ada di atas tanah tersebut tidak dibongkar, kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi berupa uang untuk bangunan atau benda tersebut; *kelima*, Penggantian dan ganti rugi dibebankan kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya, atau dalam hal tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut diperuntukan bagi kepentingan umum penggantian atau ganti rugi dimaksud dibebankan kepada instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan; *keenam*, Jumlah penggantian dan ganti rugi ditentukan berdasarkan kesepakatan antara bekas pemegang hak dengan penerima hak atau pengguna tanah berikutnya; *ketujuh*, jika kesepakatan tidak tercapai jumlah penggantian dan ganti rugi tersebut ditetapkan oleh menteri dengan mempertimbangkan hasil penaksiran yang dilakukan oleh panitia penaksir.

Seyogya ketentuan tentang penolakan perpanjangan jangka waktu tanah tersebut dikembalikan dulu menjadi tanah yang dikuasai negara, kemudian ditentukan prioritas penerima hak atau pengguna tanah berikutnya. Karena tidak memenuhi syarat yang sudah ditentukan (lihat Pasal 28, Pasal 44, dan Pasal 61 PMNA/BPN No 9 Tahun 1999), serta karena tanahnya tidak ditelantarkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29, Pasal 46, dan Pasal 63 PMNA/BPN No 9 Tahun 1999, mengatur tentang keputusan mengenai penolakan perpanjangan jangka waktu hak, secara tersirat bahwa tanah-tanah bekas hak tersebut mempunyai pengertian **masih diperlukan**, masih diperlukan terlihat bahwa bekas pemegang hak berkewajiban menjaga tanahnya dan bekas pemegang hak diberi-

kan ganti kerugian. Maka hak keperdataan masih melekat pada bekas pemegang hak. Sedangkan ketentuan hak prioritas, misalnya Pasal 29 ayat (2) PMNA/BPN No 9 Tahun 1999, menyebutkan sebagai berikut:

“Kecuali apabila ditentukan lain didalam keputusan mengenai penolakan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha, bekas pemegang hak wajib tetap menjaga tanah yang bersangkutan sebelum ditetapkan penerima atau pengguna tanah berikutnya dan kepadanya diperintahkan untuk **menyerahkan tanah tersebut kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya**”.

Penerima hak atau pengguna tanah berikutnya dimaknai sebagai hak prioritas. Urut-urutan penerima hak prioritas tergantung kepada keadaan tanah dan peruntukannya dengan memperhatikan bekas pemegang hak, tata ruang, kepentingan umum dan reforma agraria/redistribusi tanah.

D. Hak Priotas dan Penyelesaiannya

Telah di jelaskan dimuka bahwa hak prioritas terhadap tanah negara berkas hak tidak diatur secara tegas, bahkan cenderung *sumir*, akan tetapi dalam praktek keberadaanya diakui, terlihat jelas dalam banyak putusan pengadilan mengakui adanya hak prioritas. Setidak-tidaknya dapat disimpulkan dengan ketidaktegasaan pengaturan hak prioritas dalam peraturan perundang-undangan, maka terjadi: (1) kekosongan hukum; (2) Adanya banyak interpretasi/tafsir tentang hak prioritas; (3) tidak memberikan kepastian hukum terhadap bekas pemegang hak atas tanah negara; (4) stagnasi administrasi pertanahan, jika terjadi kesalahan dalam mengambil keputusan dianggap sebagai tindak pidana korupsi; (5) menyandera alat administrasi negara dalam mengambil kebijakan/keputusan.

Menjadi kerumitan sendiri bagi Kementerian ATR/BPN selaku instansi pemerintah yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan. Karena itulah dalam hal unifikasi hukum pertanahan tetap menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN selaku

Instansi Pemerintah yang melaksanakan pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan terkait hak-hak keperdataan dan hak prioritas untuk dapat menciptakan kepastian hukum terhadap tanah negara bekas haknya berakhir yang aspiratif terhadap kebutuhan dan kepentingan rakyat atas tanah.

Setidaknya ada dua cara/alternatif untuk menyelesaikan hak prioritas tanah negara bekas hak yang telah berakhir oleh Kementerian ATR/BPN, dengan melakukan:

1) Penerapan asas diskresi

Kemustahilan bagi peraturan perundang-undangan mengatur segala macam dimensi kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari. Perkembangan atau kemajuan masyarakat lebih cepat dibandingkan perkembangan hukum. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan bertindak bagi aparat pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan kongret di kehidupan masyarakat, dalam hal peraturan perundang tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas.

Pengaturan tentang diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana tertuang pengertian diskresi dalam Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Kemudian alas hak untuk menggunakan diskresi tertuang jelas dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e yang menyebutkan bahwa menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya. Pada Pasal 7 ayat (2) huruf d disebutkan pula kewajiban pejabat pemerintahan adalah untuk mematuhi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam meng-

gunakan diskresinya.

Pengertian diskresi dikemukakan oleh para pakar, seperti menurut S. Prajudi Atmosudirjo (1994:82) yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Sedangkan menurut Benyamin (2001), diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.

Tujuan dari penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan yang berwenang berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (2) adalah sebagai berikut: (a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; (b) mengisi kekosongan hukum; (c) memberikan kepastian hukum; dan (d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Diskresi dalam konteks diatas, Kementerian ATR/BPN sebagai alat administrasi negara mempunyai kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan sesuai dengan pendapatnya sendiri (mandiri), siapa yang berhak menerima tanah-tanah negara bekas hak, sesuai dengan urutan prioritas, serta Kementerian ATR/BPN mempunyai kewenangan interpretasi/tafsir terhadap kekosongan hukum dan/atau norma-norma yang tidak jelas (tersamar), untuk menjamin kepastian hukum dan kemanfaatan dan kepentingan umum terhadap tanah-tanah negara bekas hak.

2) Memasukan norma dalam undang-undang

Hukum Administrasi sebagai struktur norma hukum publik, sifatnya berantai dan bertingkat. Artinya terhadap suatu urusan pemerintahan, normanya tidak hanya terdapat dalam suatu undang-undang, tetapi bertebaran dalam berbagai

peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, alat administrasi negara (kementerian ATR/BPN) melakukan tindakan hukum tertentu dituntut untuk mengkaji semua peraturan perundang-undangan terkait dengan bekas tanah negara yang haknya berakhir. Melekatnya kebebasan bertindak (diskresi) merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Di dalam melakukan tindakan Pejabat/Badan administrasi pemerintahan memiliki instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintah yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan, mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasayarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya (Ridwan HR, 2002:95)

Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan konkret yang pada dasarnya belum ada aturannya (tersamar) atau belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut perlu dituangkan dalam suatu bentuk formal atau suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum yang lazim disebut peraturan kebijakan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2004:25) peraturan kebijakan (*beleid regels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies ermessen* (diskresi).

Berdasarkan uraian diatas tentang pengaturan tanah negara bekas hak yang haknya telah berakhir

di pandang perlu dirumuskan peraturan kebijakan sebagai perlindungan dan jaminan hukum kepada masyarakat, bekas pemegang hak dan pejabat yang membuat keputusan. Apabila mengatur hanya hak prioritas cukup diatur dengan Peraturan kebijakan yang dapat dituangkan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN. Apabila mengatur hak-hak keperdataan seyogyanya diatur oleh undang-undang, karena terkait dengan menghapus/mencabut hak-hak atas tanah sebagai perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. diatur secara komprehensif tentang tanah negara bekas hak, seperti mengatur tanah negara bebas, tanah negara bekas partikelir, tanah negara bekas hak Barat, tanah Kelebihan Maksimum dan tanah absentee, Tanah timbul dan tanah reklamasi, tanah negara bekas hak. Masing-masing mempunyai persoalan tersendiri yang belum selesai.

Mempedomani Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA, dan Pasal 17, Pasal 18, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37 PP No 40 Tahun 1996 tentang hapusnya HGU dan HGB, serta Kepres 32 Tahun 1979. Berdasarkan hal tersebut poin penting yang perlu diatur adalah tanah negara bekas hak yang jangka waktunya berakhir. Setidaknya poin-poin penting yang dipertimbangkan pengaturannya sebagai berikut:

- 1) Untuk HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun. Serta dapat diperbaharui 25 atau 35 tahun ($35+25+25=85$ tahun atau $35+25+35=95$ tahun). Rumusan Jangka waktu tersebut, hak prioritas pertama tetap diberikan kepada bekas pemegang hak, sepanjang tidak untuk kepentingan umum atau kepentingan sosial dan selama HGU tersebut digunakan dengan baik sesuai peruntukan dan penggunaannya serta sesuai dengan peraturan-perundang-undangan.
- 2) Untuk kepentingan umum atau kepentingan sosial jangka waktu tidak berlaku, kapan saja bisa dicabut hak atas tanahnya dengan ganti kerugian sebagai pemutus hubungan hukum keperdataan antara subjek hak dengan tanahnya;
- 3) Jika hak atas tanah tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, otomatis hak atas tanah tersebut menjadi tanah negara, bekas pemegang hak wajib tetap menjaga tanah yang bersangkutan sebelum ditetapkan penerima atau pengguna tanah berikutnya. Sepanjang masih diperlukan bangunan dan benda-benda lain yang ada diatas tanah kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi berupa uang. Penggantian dan ganti rugi dibebankan kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya, atau dalam hal tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut diperuntukan bagi kepentingan umum penggantian atau ganti rugi dimaksud dibebankan kepada instansi Pemerintah yang bersangkutan;
- 4) Untuk mencegah kosentrasi/monopoli tanah baik oleh swasta maupun pemerintah, juga dipertimbangkan tentang reforma agraria/redistribusi tanah bagi kalangan yang tidak memiliki tanah.

E. Kesimpulan

Telah ditegaskan dimuka, bahwa hak prioritas dan hak keperdataan adalah berbeda, hak prioritas atas tanah dimaknai sebagai hak untuk mendapat prioritas pertama atau diutamakan/didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Sedangkan hak keperdataan mengenai hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun hak nya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak prioritas dapat diberikan berdasarkan prioritas urutan-urutan penerima hak.

Permasalahan hak prioritas dapat diselesaikan dengan cara diskresi atau dengan cara membuat peraturan kebijakan setingkat Peraturan Menteri. Sedangkan hak keperdataan tidak dapat dilakukan dengan cara diskresi maupun dengan membuat

peraturan setingkat menteri, seyogyanya dengan diatur dengan undang-undang, misalnya memasukkan norma dalam UU Pertanahan atau UU Hak Atas Tanah, karena menyangkut hapus/hilang atau mencabut hak atas tanah, pemegang hak harus di berikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum.

Permasalahan hak keperdataan atas tanah yang telah berakhir, menurut UUPA dan PP 40 Tahun 1996 hanya mengenai bangunan atau tanaman diatas tanah, bukan hak atas tanahnya. Pemutusan hubungan hukum dapat dengan cara mengganti kerugian sepanjang masih diperlukan bagi pemegang hak berikutnya.

Daftar Pustaka

- Arianto, Tjahjo, Haryo Budhiawan, Dwi Wulan Titik Andari, 2015, Hasil Penelitian Strategis, *Kajian Hukum Tentang Keberadaan Hak Prioritas Dalam Penyelesaian Masalah Pertanahan*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- Atmosudirjo, S. Prajudi, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Benyamin, Sf. Ed, 2001, *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Hadjon et al, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, 2002, UII Press, 2002, Yogyakarta.
- Sitorus, Oloan, 2016, *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, Volume 2, Nomor 1, Yogyakarta.
- Sustiyadi, 1997, *Beberapa Bahan Pemikiran Penyusunan Rencana Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Tanah Negara*, Penerbit Badan Pertanahan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1690)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 3 Prp. Tahun 1960 tentang Penguasaan Benda Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda
- Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia, (Lembaran-Negara Tahun 1960 No. 174720, Tambahan Lembaran-Negara No. 21 17)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 No 362)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak

Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 3643
Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Putusan Permohonan *Judicial Review* UU No.20 / 2003 tentang Ketenagalistrikan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, UU No.22 /2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Nomor 002/PUU-I/2003, dan Putusan Uji Materi UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.