

Hasil Penelitian Strategis

**KAJIAN HUKUM TENTANG KEBERADAAN HAK  
PRIORITAS DALAM PENYELESAIAN MASALAH  
PERTANAHAN**



**Oleh:**

**Tjahjo Arianto**

**Haryo Budhiawan**

**Dwi Wulan Titik Andari**

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
YOGYAKARTA 2015**

## **LEMBAR PENGESAHAN**

Hasil Penelitian Strategis 2015

Judul :

**KAJIAN HUKUM TENTANG KEBERADAAN HAK PRIORITAS  
DALAM PENYELESAIAN MASALAH PERTANAHAN**

Yogyakarta , 15 Nopember 2015  
Mengetahui :  
Kepala PPPM

(Dr. Sutaryono, MSi.)

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji syukur kepada Allah SWT, atas segala petunjuk, bimbingan, dan Inayahnya sehingga penyusunan hasil penelitian strategis Tahun Anggaran 2015 yang berjudul " **KAJIAN HUKUM TENTANG KEBERADAAN HAK PRIORITAS DALAM PENYELESAIAN MASALAH PERTANAHAN** ini dapat diselesaikan.

Penelitian ini telah melakukan kajian hukum secara mendalam terhadap tentang keberadaan hak prioritas dalam penyelesaian masalah pertanahan. Selanjutnya peneliti mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat yang telah memberikan kepercayaan kepada peneliti untuk melaksanakan penelitian ini;
2. Para anggota Team Evaluasi Penelitian Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang memberi bimbingan dan petunjuk serta arahnya dalam penelitian ini.

Tentunya proposal penelitian ini masih ditemukan kekurangan, karena keterbatasan pengetahuan peneliti, untuk itu saran dan masukan yang bersifat membangun demi kesempurnaan hasil penelitian ini sangat diharapkan.

Yogyakarta, 15 Nopember 2015

Penyusun

**TJAHJO ARIANTO**

**HARYO BUDHIWAN**

**DWI WULAN TITIK ANDARI**

## DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
DAFTAR ISI	iv
<b>Bab I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	2
1.2. Permasalahan .....	2
1.3. Rumusan Masalah .....	3
1.4. Tujuan Penelitian .....	3
1.5. Kegunaan Penelitian .....	4
1.6. Keaslian Penelitian .....	4
<b>Bab II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	5
2.1. Pengertian Hak Kebendaan .....	5
2.2. Lahirnya Hak Atas Tanah .....	7
2.3. Lahirnya Hak Eigendom .....	18
2.4. Hapusnya Hak Atas Tanah .....	21
2.5. Landasan Teori .....	23
<b>Bab III METODE PENELITIAN</b> .....	26
3.1. Jenis Penelitian .....	26
3.2. Bahan Hukum .....	27
3.3. Analisis Bahan Hukum .....	28
3.4. Lokasi Penelitian .....	28
3.5. Kegiatan Penelitian .....	28
<b>Bab IV GAMBARAN LOKASI PENELITIAN</b> .....	29
4.1. Gambaran Umum Wilayah .....	29
4.2. Kabupaten Sidoarjo .....	30
4.3. Kabupaten Gresik .....	36
4.4. Kota Surabaya .....	44
<b>Bab V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	48
5.1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan ....	48

5.1.1. Prioritas Pemilikan Tanah Bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Asal Konversi Hak Barat. ....	48
5.1.2. Prioritas Pemilikan Tanah Pertanian .....	51
5.1.3. Prioritas Investor Untuk Usaha Pertanian Dan Perkebunan .....	53
5.1.4. Prioritas Warga Negara Asing Memiliki Tanah Di Indonesia .....	54
5.1.5. Prioritas Dengan Hapusnya Hak Atas Tanah	
5.2. Pendekatan Kasus .....	56
5.2.1. Kasus di Kabupaten Gresik .....	56
5.2.2. Kasus di Kota Surabaya .....	59
5.2.3. Kasus di Kabupaten Sidoarjo .....	69
5.2.4. Kasus dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur .....	73
<b>Bab VI KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>91</b>
6.1. Kesimpulan .....	91
6.2. Saran .....	92
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>93</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang.

Pemilikan tanah oleh seseorang atau kelompok orang berarti hak untuk menikmati penggunaan dan kemampuan memanfaatkannya. Pemilikan suatu benda dalam hal ini tanah tidak terlepas dari kekuatan fisik menguasai benda berkaitan erat dengan hak keperdataan. Pemilikan dan penguasaan atas tanah merupakan masalah fakta lapangan. Hak menurut filosofi hukum adat merupakan kewenangan, kekuasaan dan kemampuan orang untuk bertindak atas benda.

Hak Milik atas tanah dalam teori hukum Romawi lahir berdasarkan suatu proses pertumbuhan yang dimulai dari pendudukan dan penguasaan nyata untuk sampai pengakuan Negara melalui keputusan pemerintah. Seseorang yang awalnya menguasai fisik bidang tanah secara nyata atau *de facto* orang tersebut diakui memiliki hak kepunyaan atau disebut *jus possessionis*. Selanjutnya dalam perjalanan waktu yang cukup lama tanpa sengketa maka hak kepunyaan tersebut mendapatkan pengakuan hukum lebih kuat yang disebut *jus possidendi*. Bila pemerintah memberi pengakuan sah terhadap hak kepunyaan *jus possessionis* berubah memiliki kekuatan hukum *de jure* sehingga dari *de facto* yang diikuti dengan *de jure* menjadi disebut hak milik sebagai hak pribadi yang tertinggi.<sup>1</sup>

Mereka yang mempunyai hak kepunyaan atau *jus possessionis* seperti uraian di atas inilah yang diakui sah oleh pemerintah, selanjutnya sering disebut dengan mempunyai prioritas atau hak prioritas. Hak prioritas tanpa disadari telah diakui secara nyata digunakan di berbagai penyelesaian masalah hukum pertanahan, seperti pada pemberian hak atas tanah, perpanjangan hak, land reform, penataan ruang maupun pengadaan tanah.

Hak prioritas ini dalam pelaksanaan hukum pertanahan sudah diakui eksistensinya. Melalui hak prioritas seseorang dapat memperoleh hak atas tanah atau memperpanjang waktu hak atas tanahnya, karena hak prioritas seseorang bahkan dapat kehilangan hak atas tanahnya

---

<sup>1</sup> Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012, halaman 17,

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.

## **1.2. Permasalahan.**

Sampai saat ini masih belum terdapat pengertian yang seragam di kalangan penegak hukum, praktisi maupun akademisi tentang konsep tanah negara, aset negara maupun konsep tentang hak prioritas khususnya dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta. Perbedaan pemahaman para penegak hukum seperti jaksa, hakim, polisi, advokat dan pejabat Badan Pertanahan Nasional dalam memahami hak prioritas terjadi khususnya dalam pelaksanaan tugasnya. Apakah perbedaan pemahaman para penegak hukum ini akibat tidak jelasnya peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan multi tafsir atau memang penegak hukum itu kurang mendalami filosofi substansinya. Bahkan sampai saat ini masih terdapat perbedaan penafsiran sejak kapan tanah dengan status Hak Milik yang dilepaskan pemegang haknya menjadi “tanah penguasaan negara”.

Perbedaan pendapat tentang hak prioritas khususnya antara jaksa dengan praktisi hukum lainnya seperti pejabat Badan Pertanahan Nasional<sup>2</sup>, pejabat pemerintah daerah sering bermuara menjadi perkara tindak pidana korupsi khususnya kepada pejabat yang terlibat di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, sering juga berakibat merugikan masyarakat. Panitia Pengadaan tanah berpendapat bahwa seseorang berhak memperoleh ganti rugi dari pemerintah karena yang bersangkutan mempunyai hak prioritas, sedangkan Jaksa berpendapat sebaliknya bahwa bekas pemegang Hak Guna Bangunan yang habis masa berlakunya tidak perlu mendapat ganti rugi dari pemerintah. Banyak pejabat pemerintah dikriminalisasi oleh karena hak prioritas.

Seseorang yang menguasai dan memanfaatkan secara fisik suatu bidang tanah cukup lama, misalnya dengan membuka hutan atau menggarap tanah timbul dan masyarakat sekitarnya karena berjalannya waktu mengakuinya sebagai kepunyaan orang tersebut (*jus possessionis*), maka orang tersebut mendapat prioritas untuk memperoleh hak atas tanah dengan cara mengajukan permohonan kepada pemerintah. Namun apabila ternyata tata ruang dari bidang tanah tersebut oleh pemerintah akan digunakan untuk kepentingan umum, maka permohonan orang tersebut untuk memperoleh hak atas tanah akan ditolak oleh pemerintah.

Karena tanah tersebut diperlukan oleh pemerintah maka hak prioritas orang tersebut untuk memperoleh hak atas tanah menjadi hapus, hak prioritas orang tersebut berubah menjadi

---

<sup>2</sup> Bahkan di kalangan pejabat tinggi di Badan Pertanahan Nasional pun masih terjadi perbedaan pendapat.

hak prioritas untuk memperoleh ganti rugi penguasaan fisik atau lebih dikenal dengan hak garap atau di Jakarta sering disebut hak atas. Pemberian ganti rugi terhadap hak prioritas penguasaan fisik ini sering dianggap merugikan pemerintah, pejabat yang memberikan ganti rugi dianggap melakukan tindak pidana korupsi.

### **1. 3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, melahirkan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- 1) Apa yang dimaksud dengan hak prioritas di bidang pertanahan ?
- 2) Kapan hak prioritas di bidang pertanahan mulai muncul?
- 3) Bagaimana keberadaan hak prioritas ini digunakan dalam penyelesaian masalah pertanahan .?
- 4) Mengapa sampai saat ini masih terjadi perbedaan pendapat tentang hak prioritas di bidang pertanahan?

### **1. 4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini akan mengungkapkan beberapa masalah tentang pengakuan dan keberadaan hak prioritas yang terjadi atau menjadi fakta hukum khususnya dalam pelaksanaan hukum pertanahan. Selanjutnya dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh titik temu tentang perbedaan pendapat mengenai hak prioritas.

### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini sangat diharapkan dapat menjadi masukan untuk menambah wawasan para praktisi hukum, penegak hukum dan akademisi. Pada akhirnya dapat mengisi kekosongan hukum sehingga bermanfaat untuk penyusunan peraturan perundang-undangan pertanahan khususnya yang berkaitan tentang hak prioritas.

### **1.6. Keaslian Penelitian**

Melalui penelusuran dan pengamatan melalui internet berkaitan dengan keaslian penelitian, calon peneliti menyatakan bahwa belum ada peneliti yang menulis tentang hak prioritas. Banyak penelitian, skripsi, tesis maupun disertasi yang menulis masalah pertanahan yang di dalamnya sebenarnya mengandung hak prioritas, tetapi tidak pernah dikaji keberadaan hak prioritas tersebut.



## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **6.1. Kesimpulan**

1. Hak prioritas di bidang pertanahan adalah hak yang diutamakan atau didahulukan untuk seseorang atau badan hukum dalam rangka:
  - a). penggunaan dan pemanfaatan tanah; hanya orang atau badan hukum yang dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah dengan baik akan diberi prioritas untuk memanfaatkannya. Tanah pertanian hanya dapat dikelola dengan baik bila pengelola tanah tersebut bertempat tinggal tidak jauh dengan letak bidang tanah, prioritas ini meningkat menjadi prioritas untuk mempunyai tanah pertanian. Badan hukum yang diprediksi dapat mengelola dengan baik tanah pertanian atau perkebunan akan diberi hak untuk mengelola tanah itu selanjutnya badan hukum tersebut mempunyai hak prioritas untuk diberi Hak Guna Usaha atau bila badan hukum itu sudah membuktikan dapat mengelola dengan baik maka akan mendapat prioritas perpanjangan haknya. Sebaliknya terhadap tanah pertanian, akan sulit untuk dikelola dengan baik oleh orang yang jauh tempat tinggalnya dengan letak tanah, oleh karena itu orang tersebut tidak mempunyai prioritas sama sekali untuk mengelola bahkan untuk memiliki tanah pertanian. Badan hukum yang terbukti tidak dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah dengan baik atau menterlantarkan tanah setelah badan hukum tersebut diberikan hak atas tanah dengan HGU maka hak prioritas menggunakan dan memanfaatkan tanah akan dicabut oleh Pemerintah.
  - b). memperoleh pengakuan pemerintah dengan hak kepemilikan. Hak prioritas menggunakan dan memanfaatkan tanah akan meningkat menjadi hak kepemilikan. Memperoleh pengakuan hak kepemilikan dari Pemerintah masih akan terdapat dua alternatif yang pertama diakui sebagai tanah adat sehingga dapat didaftar dengan status hak atas tanah “hak milik”, yang kedua dianggap oleh Pemerintah sebagai Tanah yang dikuasai Negara atau sering disebut sebagai Tanah Negara sehingga yang bersangkutan hanya mempunyai hak prioritas untuk mengajukan permohonan hak bila tata ruang memang mengijinkannya. Bila tata ruang tidak mengijinkan maka hak prioritas untuk mengajukan permohonan hak hilang dalam hal ini Pemerintah hanya mengakui sebagai hak kepemilikan atau prioritasnya sebatas hak kepemilikan. Hak prioritas mempunyai tanah dengan “hak atas tanah” dapat dicabut

bila yang bersangkutan menterlantarkan tanah atau Pemerintah menghendaki tanah tersebut untuk kepentingan umum, hak prioritas mempunyai tanah dengan “hak atas tanah” tersebut menjadi hak kepunyaan.

2. Hak prioritas di bidang pertanahan mulai muncul pada saat seseorang atau badan hukum menguasai, menggunakan dan memanfaatkannya bidang tanah (*jus possissionis*) dan mendapat pengakuan dari masyarakat.
3. Keberadaan hak prioritas digunakan dalam penyelesaian masalah pertanahan antara lain untuk: memperoleh hak atas tanah, menentukan hak kepunyaan, memperoleh ganti rugi karena hapusnya atau terhentinya hak penggunaan dan pemanfaatan tanah, menentukan subjek hak yang berhak mengelola tanah dengan baik.
4. Perbedaan pendapat mengenai hak prioritas terjadi karena penafsiran yang berbeda terhadap peraturan dan perundang-undangan.

## **6.2. Saran**

1. Prioritas yang diberikan kepada investor untuk usaha perkebunan tidak harus dengan memiliki tanah seperti sekarang ini dengan diberikan dengan Hak Guna Usaha, oleh karena HGU harus dihapuskan dari UUPA, investor cukup diberikan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan atau di atas Hak Milik banyak petani. Warga Negara Asing dan Badan hukum asing untuk memiliki rumah tempat tinggal atau kantor tidak harus memiliki tanah dengan Hak Pakai di atas Tanah Negara cukup Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan atau di atas Hak Milik, oleh karena itu Pasal 39 huruf e dan f UUPA perlu ditinjau kembali.
2. Pemerintah segera melaksanakan perintah Pasal 22 ayat (1) UUPA untuk membuat Peraturan Pemerintah tentang terjadinya Hak Milik menurut hukum adat.
3. Menteri Agraria dan Tata Ruang untuk mempertegas peraturan perundang-undangan yang sering ditafsirkan secara yang berbeda.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005

Maria SW. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta 2008

Maria, S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2005,

Oloan Sitorus, Darwinsyah Minim, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2003

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta 2005,

Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta 2011,

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Penerbit Lyberty, Yogyakarta 1981

Sarjita, Tjahjo Arianto, Moch Machfud Zarqoni, *Strategi dan Manajemen Resolusi Konflik, Sengketa dan Perkara Pertanahan untuk Keamanan di Bidang Investasi*, Mitra Amanah Publishing. Yogyakarta 2011

Sudjito, Sarjita, Tjahjo Arianto, Mohammad Machfudh Zarqoni, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, Tugu Jogja Pustaka, 2012

Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta 2010

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah